

แนวความคิดในการดำเนินคดีและสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหาย

2.1 แนวความคิดของหลักในการดำเนินคดีอาญา*

หลักการดำเนินคดีอาญาได้พัฒนาไปตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม แต่เดิมการลงโทษจะมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแก้แค้นทดแทน โดยผู้เสียหายมักจะต้องการที่จะให้ผู้กระทำผิดได้รับผลตอบแทนให้สาสมกับความผิดที่ได้ก่อขึ้น การดำเนินคดีในสมัยดั้งเดิมนั้น เกือบทุกประเทศจะใช้หลักการดำเนินคดีโดยผู้เสียหายต่อมา มีความเห็นกันว่า การกระทำผิดทางอาญานั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสมาชิกในสังคมด้วย จึงมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเกิดขึ้นมา และต่อมาหลายประเทศก็ได้พัฒนามาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีที่เกิดขึ้นใหม่ จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญานั้นมี 3 หลัก คือการดำเนินคดีโดยผู้เสียหาย การดำเนินคดีโดยประชาชน และการดำเนินคดีโดยรัฐ

2.1.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย

เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์ในสมัยโบราณแล้ว จะเห็นได้ว่าเกือบทุกประเทศในโลก ไม่ว่าจะเป็นทางยุโรป แอฟริกา หรือเอเชีย รวมทั้งประเทศไทยด้วย ล้วนแต่ให้เอกชนเป็นผู้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นผู้ควบคุมอาชญากรรมในสังคมด้วยกันทั้งสิ้น¹ ดังนั้นเมื่อมีการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญา

* ขอบเขตของการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายตามที่จะได้กล่าวถึงในบทที่ 2 นี้ หมายความว่ารวมถึงการดำเนินคดีและการใช้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาตั้งแต่นั้นฟ้องรวมตลอดถึงการใช้สิทธิในการถอนฟ้องและขอความด้วย

¹จิตติ เจริญจำ "คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา"

เกิดขึ้นก็เป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นที่จะต้องดำเนินการฟ้องร้องตลอดจนจัดการหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดดังกล่าวต่อศาลด้วยตนเอง นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีอาญาในสมัยก่อน ที่ให้ผู้เสียหายมีบทบาทในการฟ้องคดีนั้นมักจะ เป็นไปเพื่อต้องการแก้แค้นทดแทน เพื่อที่จะตอบแทนผู้กระทำผิดในลักษณะที่เป็น การลดความอาฆาตมาดร้ายของบุคคลในสังคม และของผู้ที่ได้รับความเสียหายระบบ การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายนี้ มีลักษณะตรงกับแนวความคิดของนักปราชญ์ทาง กฎหมายแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งมีความยึดมั่นในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนว่ารัฐจะทำการล่วงละเมิดมิได้ ดังนั้นรัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายรับรองให้ สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องคดีอาญาเมื่อมีความผิดเกิดขึ้น

2.1.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน

เป็นระบบการดำเนินคดีที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้มีหน้าที่ในการ รักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนมีหน้าที่ป้องกันอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งสืบ เนื่องมาจากความคิดพื้นฐาน ที่ว่าการควบคุมอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของประชาชน เพราะทุกคนเป็นหน่วยหนึ่งของสังคมหรือรัฐ ดังนั้นทุกคนจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการ ที่จะร่วมกันรับผิดชอบและดำเนินการแก้ปัญหาต่างๆ เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุขและ เมื่อมีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้นจึงถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย มีสิทธิฟ้อง คดีอาญาโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลนั้น จะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่แนวความคิด ตามระบบนี้ อาจจะมีที่มาจากการที่ประชาชนได้ให้ความสำคัญในเรื่องเสรีภาพสูงมาก เนื่องมาจากประชาชนต้องผ่านการต่อสู้มาอย่างยากลำบากเพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพจน ทำให้มีแนวโน้มไปในทางที่จะปฏิเสธอำนาจของรัฐ ตัวอย่างเช่นในประเทศอังกฤษ เมื่อครั้งที่จะมีการสถาปนาระบบตำรวจขึ้นให้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยภายใน รัฐนั้นก็ยังได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากประชาชนเพราะประชาชนมีความต้องการ ที่จะทำหน้าที่ป้องกันสังคมด้วยตนเอง²

²ดร. คณิต ฅ นคร "วิธีพิจารณาความอาญาไทยะหลักกฎหมายกับทาง ปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน" วารสารนิติศาสตร์ , 3 (กันยายน 2528), หน้า 2 - 3.

การดำเนินคดีอาญาระบบนี้จะมีใช้ในประเทศอังกฤษและประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้ระบบนี้จะถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย และมีสิทธิฟ้องคดีได้ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเสียหายจากความผิดนั้นก็ตาม ปัจจุบันในทางปฏิบัติของประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น อังกฤษ เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้นตำรวจมักจะเป็นผู้ดำเนินคดีขึ้นมาก่อน แต่ก็ยังถือว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนซึ่งมีตำรวจเป็นผู้ดำเนินการแทนแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีนั้นจะมีหน่วยงานของรัฐคือ The Crown Prosecution Service ซึ่งมี Crown prosecutor และ Director of public prosecution (D.P.P.) เข้ามาควบคุมอย่างใกล้ชิดหรือบางทีก็อาจจะเข้าดำเนินคดีเสียเองในความผิดบางประเภทด้วย

2.1.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้เป็นหลักที่เกิดขึ้นใหม่ เนื่องจากแต่เดิมนั้นการฟ้องคดีเป็นหน้าที่ของราษฎรหรือผู้เสียหายเท่านั้นเป็นผลให้การดำเนินคดีอาญาของประเทศต่าง ๆ ในสมัยก่อนมักจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายหรือหลักการดำเนินคดีโดยประชาชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

หลักการของระบบการดำเนินคดีโดยรัฐ จะมีลักษณะที่ตรงกับแนวความคิดตามแบบบรรณประโยชน์ที่ถือว่าความผิดทางอาญานั้น เป็นความผิดต่อสังคมหรือต่อรัฐ ดังนั้นรัฐจึงมีส่วนได้เสียและมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำผิดดังกล่าว เนื่องจากถือว่ารัฐจะต้องมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมรวมทั้งมีหน้าที่ป้องกันสังคมมิให้มีการกระทำผิดเกิดขึ้นด้วย ดังนั้นถ้ามีการกระทำที่ผิดกฎหมายเกิดขึ้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการปราบปราม ฟ้องร้องตลอดจนดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด โดยรัฐจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคือพนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของรัฐ โดยหลักแล้วการดำเนินคดีในระบบนี้เมื่อมีความผิดเกิดขึ้นจะถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายเอกชนหรือราษฎรคนใดที่ถึงแม้ว่าจะตกเป็นเหยื่อของการกระทำผิดนั้นก็ตาม ก็ไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ ทั้งนี้เพราะในระบบนี้ถือว่าเอกชนไม่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและไม่มีหน้าที่

ป้องกันอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้นหลายประเทศที่ใช้ระบบนี้จึงมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้หน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาเป็นของรัฐเท่านั้น เอกชนไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามบางประเทศซึ่งถึงแม้ว่าจะใช้หลักการดำเนินคดีตามระบบนี้ก็มีการอนุญาตให้เอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน แต่เป็นการฟ้องในขอบเขตที่จำกัดโดยจะใช้สิทธิฟ้องได้ในความผิดบางลักษณะเท่าที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยนั้นใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ เพราะมีพนักงานอัยการซึ่งถือเป็นตัวแทนของรัฐทำหน้าที่ฟ้องคดีในนามรัฐ และยังมีกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 31, 32 ที่ได้บัญญัติให้อัยการเข้าไปควบคุมการดำเนินคดีของผู้เสียหายได้ แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย ในการที่จะฟ้องคดีอาญาเอาไว้อย่างกว้างขวางโดยมีสิทธิเท่าเทียมกับพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่ใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐและมีพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนรัฐเหมือนกับประเทศไทย เช่น ประเทศญี่ปุ่น จะเห็นว่าไม่ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาเลย³ หรืออาจจะมีบางประเทศที่ให้สิทธิดังกล่าวแก่ผู้เสียหาย แต่ก็เป็นการให้สิทธิอย่างจำกัดโดยมีกฎหมายกำหนดไว้ว่าผู้เสียหายจะฟ้องคดีได้เฉพาะแต่ในความผิดบางประเภทเท่านั้น⁴

นอกจากนี้ในระบบการดำเนินคดีโดยรัฐนั้น โดยทั่วไปพนักงานอัยการจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องและดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ ซึ่งหมายความว่าพนักงานอัยการจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่สอบสวนและทำหน้าที่ฟ้องคดีด้วยทั้งสองอย่าง เนื่องจากหน้าที่ให้อัยการทำหน้าที่สอบสวนและฟ้องคดีด้วยนั้น ถือเป็นหลักเกณฑ์ตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญาครบถ้วน

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 247.

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 374.

การเดิยวที่แบ่งแษกมิได้ โดยถือว่ต่ารวจจะเป็นเจ้ำพนักงนผู้มีหน้ที่ช่วเหลือ
 อัยการในด้นการสอบสว่นเท่นั้น⁵ แต่สำหรับในประเทศไทยนั้นจะต่งจากประเทศ
 อื่นตรงที่การด่าเนนคดีขึ้นสอบสว่น ฟ้องร้องของเราได้มีกรแษกหน้ที่ควมรับผิด
 ชอบออกเป็นสองชั้นตอนคือ ใหพนักงนสอบสว่นเป็นผู้ที่มีหน้ที่ทำการสอบสว่นและ
 ใหพนักงนอัยการมีหน้ที่ฟ้องคดี โดยที่อัยการจะไม่มีอำนาจในการสอบสว่นเหมือน
 กับในต่งประเทศ และยังได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ด้วว่าพนักงนอัยการจะทำการ
 ฟ้องร้องคดีได้ก็แต่เฉพาะคดีที่พนักงนสอบสว่นได้ทำการสอบสว่นมาแล้วเท่านั้น⁶
 สำหรับในเรื่องนี้ได้มีนักกฎหมายหลยท่านให้ควมเห็นว่าการแษกหน้ที่และควมรับ
 ผิดชอบเช่นนี้เป็นการแษกที่ค่อนข้างเด็ดขาด ซึ่งไม่ตรงกับแนวควมคิดและหลักปฏิบัติ
 ของระบบการด่าเนนคดีอาญาโดยรัฐ จากควมเห็นดังกล่าวนี้จึงได้มีกรจัดสมน
 ทงวิชาการในปัญหาดังกล่าวหลยครั้ง* เพื่อทำการศึกษถึงช้อบกพร่องอีกทั้งยังได้
 เคยมีแนวควมคิดที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักดังกล่าว ให้เป็นไปตามระบบสากลโดย
 เสนอให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาควมอาญาจากเดิมที่ได้แษกอำนาจใน
 การสอบสว่นและฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด มาเป็นระบบที่ใหอัยการแต่เพียง
 ฝ่ายเดิยวเป็นผู้มีหน้ที่ทำการสอบสว่นและฟ้องคดีด้วดังเช่นที่ใช้กันอยู่ในหลยประเทศ
 หลักการด่าเนนคดีอาญาโดยรัฐนี้ ปัจจุบันอาจจะถือได้ว่เป็นหลกสากล⁷
 เนื่องจากหลยประเทศส่วนใหญ่ ได้นำแนวควมคิดตามหลักนี้ไปใช้กับการด่าเนนคดี

⁵ คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาควมอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 2,

(กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม 2536), หน้า 188.

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาควมอาญา มาตรา 120

* เช่น โครงการสมนทงวิชาการเรื่อง"การปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณา
 ควมอาญาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน" ที่ห้องประชุมศูนย์สารนิเทศก์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2535

⁷ จิตติ เจริญนำ, "คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาควมอาญา"

อาญาในประเทศของตน ซึ่งตัวอย่างที่สนับสนุนให้เห็นว่าปัจจุบันนักกฎหมายในหลายประเทศเห็นด้วยกับแนวความคิดตามหลักการดำเนินคดีโดยรัฐได้แก่ ในการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญาคั้งที่ 9 ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในหัวข้อเรื่อง "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา" ที่ประชุมได้มีข้อสรุปประการหนึ่งว่า "ในปัจจุบันนี้ไม่ควรยอมให้เอกชนเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา เนื่องจากการฟ้องคดีของเอกชนนั้น มักจะนึกถึงแต่ประโยชน์ของตนเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของสังคมตลอดจนการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิดด้วยเลย"^๕ จากข้อสรุปในการประชุมดังกล่าวจะเห็นว่า ประเทศส่วนใหญ่มีความเห็นกันว่า การดำเนินคดีและการฟ้องคดีอาญาคควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

ปัจจุบันมีหลายประเทศที่ได้ใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน สหรัฐอเมริกา สกอตแลนด์ อิตาลี สเปน ปอร์ตุเกส หรือในแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย รวมทั้งประเทศไทยด้วย เป็นต้น และแม้แต่ในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีโดยประชาชน เช่น ประเทศอังกฤษ ในปัจจุบันก็ยังมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมการดำเนินคดีของราษฎร โดยถือว่าการดำเนินคดีของราษฎรนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของ The crown prosecution service นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษยังได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามราษฎรมิให้ฟ้องคดีในความผิดบางประเภทอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาในสมัยก่อนนั้น ผู้เสียหายจะเป็นผู้มีหน้าที่ฟ้องและดำเนินคดีด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะสังคมในสมัยก่อนยังไม่มีผู้คนมากและยังไม่มี ความเจริญเท่ากับสมัยนี้ ดังนั้นหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและหน้าที่ในเรื่องของการควบคุมอาชญากรรมจึงเป็นของราษฎร ต่อมาเมื่อแต่ละสังคมมีความเจริญและมีผู้คนเพิ่มมากขึ้น การที่จะให้ราษฎรทำหน้าที่ดังกล่าวก็อาจจะทำให้เกิด

^๕ดร.อุททิศ แสนโกศิก "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา"

ความวุ่นวายหรือเกิดความเสียหายขึ้นได้ จึงได้เกิดแนวความคิดที่ให้รัฐเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ควบคุมสังคมให้มีความสงบเรียบร้อยแทนราษฎร ซึ่งจากแนวความคิดนี้มีผลให้รัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทในเรื่องของการดำเนินคดีอาญาและมีหน้าที่ควบคุมอาชญากรรม โดยถือว่าความผิดอาญาที่เกิดขึ้นเป็นความผิดต่อสังคมหรือต่อรัฐ ดังนั้นจึงถือว่ารัฐเป็นผู้มีส่วนได้เสียตลอดจนเป็นผู้ที่จำต้องรับผิดชอบในการที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ในภายหลังแนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการในการดำเนินคดีอาญาได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป เช่น ในเรื่องวัตถุประสงค์ของการลงโทษผู้กระทำผิด กล่าวคือเมื่อครั้งที่ผู้เสียหายเป็นผู้มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีด้วยตนเองนั้น มักจะมีความมุ่งหมายที่ต้องการแก้แค้นทดแทน เพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์เท่านั้น แต่จะไม่คำนึงถึงว่าสังคมจะได้อะไรจากการฟ้องคดีนั้นหรือไม่แต่ในปัจจุบันนักกฎหมายส่วนใหญ่ต่างมีความเห็นกันว่า การลงโทษนั้นไม่ควรจะมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้นทดแทนอีกต่อไป เพราะไม่ทำให้เกิดประโยชน์อันใดต่อสังคมได้ เลยโดยเห็นว่าการลงโทษนั้น ควรจะมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิดมากกว่า เนื่องจากจะได้ประโยชน์กับสังคมและผู้กระทำผิดก็อาจจะมีโอกาสกลับเข้าสู่สังคมได้อีก และการที่ให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการฟ้องคดี ก็จะทำให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ดีกว่า เนื่องจากพนักงานอัยการซึ่งถือเป็นตัวแทนของรัฐนั้นไม่ได้มีความโกรธแค้นกับจำเลยเป็นส่วนตัว เหมือนกับผู้เสียหาย จึงมีความเป็นกลางมากกว่าในการที่จะอำนวยความยุติธรรมให้กับทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา

นอกจากนี้ขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับพยานหลักฐานต่าง ๆ ในปัจจุบันนั้นเป็นที่ยอมรับว่ารัฐจะมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและมีเครื่องมือ ตลอดจนขีดความสามารถที่จะจัดหาพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ดีกว่าราษฎร ตัวอย่างเช่น ความรู้ในเรื่องของนิติเวชวิทยา เป็นต้น

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมานี้ ในปัจจุบันหลายประเทศจึงได้ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และไม่ให้สิทธิแก่ราษฎรในการที่จะฟ้องคดีอาญา แต่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบการดำเนินคดีโดยรัฐเป็นระบบที่ดีและสามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการดำเนินคดีอาญาได้มากกว่าระบบอื่น

2.2 สิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหาย

2.2.1 สิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีโดยผู้เสียหาย

ประเทศเหล่านี้ยังยึดถือแนวความคิดดั้งเดิมที่ว่าผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาควรที่จะได้รับความคุ้มครอง จึงให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีด้วยเหตุผลที่ว่า เขาย่อมมีสิทธิในการดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเอง เพื่อรักษาสีหน้าที่ เขามีอยู่ เหตุผลอีกประการหนึ่งอาจจะเนื่องมาจากต้องการให้มีการคานอำนาจระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีสิทธิในการฟ้องคดีอาญาอันได้แก่พนักงานอัยการกับผู้เสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายมีความประสงค์ที่จะดำเนินคดีอาญาโดยที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะมีดุลพินิจไม่ดำเนินคดีนั้นแล้วโดยการสั่งไม่ฟ้อง

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันประเทศที่ยอมให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้เองโดยไม่มีข้อจำกัด นอกจากประเทศไทยแล้วผู้เขียนยังไม่อาจตรวจพบในกฎหมายของประเทศอื่น ๆ ซึ่งสามารถจะศึกษาและยึดถือเป็นรูปแบบได้เท่าที่ได้ศึกษามาก็มีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่ยอมให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองได้ แต่ก็มีข้อจำกัดประเภทของคดีไว้ซึ่งผู้เขียนจะได้หยิบยกขึ้นมากล่าวต่อไป แม้ว่าในประเทศเหล่านั้นจะถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ผู้เสียหายไม่มีสิทธิที่จะดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเอง แต่ในประเทศดังกล่าวนั้นก็ได้สร้างระบบการควบคุมการสั่งไม่ฟ้องคดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยให้ผู้เสียหายเข้า

ควบคุม แต่เป็นวิธีการเข้าควบคุมคนละแบบกับที่ใช้อยู่ในประเทศไทย กล่าวคือในประเทศไทยหากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี วิธีการควบคุมกฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญานั้นได้แต่ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาจะมีวิธีการควบคุมที่แตกต่างไปจากของประเทศไทย กล่าวคือถ้าคดีดังกล่าวพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายบังคับให้อัยการฟ้องคดีที่ได้มีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องไปแล้วก็ได้

2.2.2 สิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดี

โดยรัฐ

ตามหลักการดำเนินคดีโดยรัฐถือว่ารัฐเป็นผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันอาชญากรรมในสังคม เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้นจึงถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย และมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องดำเนินคดีซึ่งตามหน้าที่ดังกล่าวนี้จะมีเจ้าพนักงานของรัฐ คือพนักงานอัยการที่จะเป็นผู้ดำเนินการในฐานะตัวแทนของรัฐ ผู้เสียหายหรือเอกชนจะไม่มีสิทธิดำเนินคดีด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามรัฐก็ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด เพราะในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีโดยรัฐโดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นเอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน แต่การฟ้องคดีของเอกชนดังกล่าวก็จะเป็นไปอย่างจำกัดเนื่องจากจะมีกฎหมายบัญญัติให้เอกชนฟ้องคดีได้ในความผิดบางประเภทเท่านั้น ในปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่จะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ดังมีรายละเอียดตามตัวอย่างต่อไปนี้

ประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส การฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการจะเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของรัฐ เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามบุคคลที่เป็นผู้เสียหายนั้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาโดยตรงก็อาจจะใช้วิธีการทางอ้อมเพื่อให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีอาญาได้โดยการฟ้องคดีแพ่ง เรียกว่าเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากความผิดอาญาต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา⁹ ซึ่งการดำเนินคดีแพ่ง ณ ศาลที่พิจารณาคดีอาญาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาไปพร้อมกันจึงมีผลให้อัยการต้องดำเนินคดีอาญาไปด้วยแม้ว่าจะขัดแย้งกับความเห็นของอัยการก็ตาม

เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้พิพากษาสอบสวนไปพร้อมกับคำฟ้องคดีแพ่งพร้อมทั้งต้องวางเงินประกันตามที่ผู้พิพากษากำหนด ผู้พิพากษาสอบสวนจะส่งคำร้องทุกชั้นนี้ไปยังพนักงานอัยการซึ่งมีผลทำให้พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีอาญาในการกระทำครั้งเดียวกันนั้น แต่ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีแพ่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยประมาท ก็จะต้องได้รับโทษทางอาญาด่วน¹⁰

⁹โกเมน ภักธริรมย์ "อัยการฝรั่งเศส" ใน อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, ม.ป.ป.), หน้า 29-30

¹⁰กิตติ บุศยพลากร, "ผู้เสียหายในคดีอาญา", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2523 หน้า 15-16

ประเทศเยอรมัน

การดำเนินคดีอาญาในเยอรมันเป็นหน้าที่ของรัฐ เจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาคือพนักงานอัยการ เอกชนผู้เสียหายจะฟ้องคดีได้อย่างจำกัดโดยจะถูกกำหนดขอบเขตให้ฟ้องได้เฉพาะในความผิดที่เกี่ยวข้องกับเอกชนเป็นส่วนตัว ซึ่งในบรรดาความผิดที่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีได้นี้ อัยการจะยื่นฟ้องก็ต่อเมื่อการฟ้องนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เท่านั้น¹¹

ในความผิดที่เป็นคดีอาญาต่อแผ่นดิน (Public charge) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 152 อนุ 1 ได้กำหนดให้อัยการแต่ผู้เดียวเท่านั้นมีหน้าที่ฟ้องคดี เอกชนผู้เสียหายจะไม่มีสิทธิดังกล่าว

ความผิดอาญาที่ผู้เสียหายสามารถจะฟ้องคดีได้ ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 374 ซึ่งจะเป็นความผิดที่มีลักษณะเป็นส่วนตัวและมีโทษสถานเบา ได้แก่ ความผิดฐานบุกรุก ดุหมั่นหรือหมิ่นประมาท เปิดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ชู้ชู้ผู้อื่น ทำให้เสียทรัพย์ และความผิดอาญาบางฐานตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายสิทธิบัตร แบบแผน แบบเครื่องอุปโภค เครื่องหมายการค้า การเลียนแบบและลิขสิทธิ์¹² การฟ้องคดีของผู้เสียหาย (Private charge) ในความผิดที่ได้กล่าวมานี้ไม่ผูกมัดอัยการที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินคดี โดยก่อนที่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุด อัยการอาจจะยื่นคำร้องขอเข้าร่วมในการดำเนินคดีได้

¹¹ ดร. คณิต ฌ นคร, "อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง" ใน อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, ม.ป.ป.) หน้า 75.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 84

ก่อนที่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีได้นั้น จะต้องทำการประนีประนอมยอมความกับจำเลยเสียก่อนต่อหน้าผู้แทนของกระทรวงยุติธรรมที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ถ้าการประนีประนอมยอมความระหว่างผู้เสียหายกับจำเลยไม่ประสบความสำเร็จตกลงกันไม่ได้ ผู้เสียหายจึงจะได้รับใบรับรองที่อนุญาตให้ทำการฟ้องคดี และในการฟ้องคดีนี้ผู้เสียหายจะต้องจัดหาหลักประกันสำหรับค่าธรรมเนียม ซึ่งอาจจะทำให้จำเลยได้รับความเสียหายเช่นเดียวกับการฟ้องในคดีแพ่ง ถ้าผู้เสียหายไม่จ่ายค่าธรรมเนียมล่วงหน้าศาลจะไม่รับดำเนินคดี นอกจากนี้ผู้เสียหายอาจจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นฟ้องคดีแทนได้¹³

และในการฟ้องคดีอาญาแผ่นดิน (Public charge) ซึ่งหมายถึงคดีที่อยู่ ในอำนาจของอัยการแต่เพียงผู้เดียวที่จะดำเนินคดีได้นั้น ผู้เสียหายก็สามารถเข้าร่วมเป็นโจทก์กับอัยการได้ในระหว่างการพิจารณา นอกจากนี้ถ้าหากว่าผู้เสียหายถูกประทุษร้ายจนถึงแก่ความตาย บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้อง และคู่สมรส ก็มีสิทธิเช่นเดียวกันในการที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ ซึ่งการขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมนี้ถือได้ว่าเป็นหลักประกันสิทธิของผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาแผ่นดินที่ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้อง¹⁴

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ กิตติ บุศยผลากร, "ผู้เสียหายในคดีอาญา" หน้า 19

¹⁴ เรื่องเดียวกัน

ประเทศญี่ปุ่น

มีข้อที่น่าสังเกตในเรื่องการฟ้องคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่นก็คือ เอกชนจะไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองเนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติให้หน้าที่ดังกล่าวเป็นของพนักงานอัยการโดยเฉพาะเท่านั้น¹⁵ และในการฟ้องคดีของอัยการนี้ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนให้อัยการใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ ซึ่งมีผลให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางโดยได้บัญญัติไว้ว่า¹⁶ "ในกรณีที่ถึงแม้จะมีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แต่ถ้าอัยการได้พิจารณาถึงอุปนิสัย อายุ ภาวะแห่งจิตใจ สถานการณ์แวดล้อม และความร้ายแรงแห่งข้อหา ตลอดจนสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดแล้ว เห็นว่าไม่เป็นการสมควรหรือไม่มี ความจำเป็นจะต้องฟ้องผู้กระทำความผิด อัยการก็อาจสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเลย หรือ อาจสั่งขังการฟ้องไว้โดยมีกำหนดระยะเวลา นอกจากนี้ในประเทศญี่ปุ่นจะไม่มี การนำหลักในเรื่อง "การไต่สวนมูลฟ้อง" (Preliminary Hearing) และระบบลูกขุน มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา¹⁷

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกานั้น โดยหลักแล้วผู้เสียหายจะฟ้องคดีอาญาต่อศาลด้วยตน

¹⁵The code of criminal procedure , Article 247 "The public prosecution shall be carried out by a public prosecutor"

¹⁶Ibid, Art. 248

¹⁷พงศกร จันทรศัพท์ และ นารี ตันตเสถียร "ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดี" ใน "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา" (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, ม.ป.ป.), หน้า 102

เองไม่ได้เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นของอัยการเท่านั้น แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีมีความเห็นว่าควรจะให้พนักงานอัยการของผู้เสียหายเป็นโจทก์ (Private prosecutor) แทนอัยการ เนื่องจากอัยการสั่งไม่ฟ้องจำเลยโดยไม่ได้ถูกต้อง และคดีอาญาเรื่องนั้นเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่าผู้ต้องหาควรจะถูกฟ้อง ซึ่งก่อนที่ศาลจะอนุญาตดังกล่าว ศาลจะต้องมีหมายถึงอัยการเพื่อให้โอกาสอธิบายถึงเหตุผลที่มีคำสั่งไม่ฟ้องนั้น และอัยการสามารถแสดงหลักฐานต่อศาลได้ทุกขั้นตอนว่าคำร้องของผู้เสียหายที่จะขอฟ้องคดีด้วยตนเองนั้นสมควรถูกยก ถ้าศาลเห็นว่าการฟ้องโดย Private prosecutor เป็นการกระทำโดยมีเจตนาไม่บริสุทธิ์ ผู้ยื่นคำร้องขอฟ้องโดย Private prosecutor จะต้องชำระค่าเสียหายแก่จำเลยตามสมควร และยังต้องจ่ายค่าธรรมเนียมศาลอีกด้วย¹⁸

นอกจากนี้ในคดี People V. MUNICIPAL COURT, 27 Cal.App. 3d 193, 103 Cal.Rptr. 645 (1972)¹⁹ ศาลยังได้มีคำพิพากษาว่า เอกชนผู้เสียหายจะต้องฟ้องคดีอาญาโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานอัยการไม่ได้ เพราะ

1. ถ้าศาลรับคำร้องของผู้เสียหาย ก็จะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญของทุกรัฐ ซึ่งอาจจะถือว่าเป็นการแทรกแซงอำนาจบริหาร (Executive power)

2. ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ได้ให้หลักประกันแก่ประชาชนทุกคนที่จะไม่ต้องถูกฟ้องร้องทางอาญา และมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่จะคุ้มครองหลักการอันนี้ก็คือ การให้พนักงานอัยการซึ่งเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาพยานหลักฐานว่าควรจะดำเนินคดีอาญากับประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือไม่

¹⁸ ดร. รุ่งแสง กฤตยพงษ์, "ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา" วารสารอัยการ, 162 (สิงหาคม 2534), หน้า 36-37.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน

แต่หลักการที่ว่าพนักงานอัยการเท่านั้นเป็นผู้ฟ้องร้อง และดำเนินคดีอาญา มีข้อยกเว้นที่อาจจะต้องให้ผู้ฟ้องพิเศษ (special prosecutor) ดำเนินคดี แทนพนักงานอัยการ คือ

- (1) พนักงานอัยการเจ้าของคดีจะถูกจำกัดไม่ให้ดำเนินคดีนั้น ถ้าปรากฏว่าพนักงานอัยการผู้นั้นมีผลประโยชน์ในคดีนั้น
- (2) ถ้าคดีนั้นเป็นคดีที่ซับซ้อนและยากเป็นพิเศษซึ่งอยู่นอกเหนือความสามารถของพนักงานอัยการที่จะจัดการ
- (3) ในคดีที่มีการกล่าวหากันว่ามีการทุจริตในขบวนการยุติธรรมบุคคลภายนอกอาจจะถูกแต่งตั้งเข้ามาสอบสวนและดำเนินคดีอาญาแทนเพื่อให้เกิดความมั่นใจในหมู่ประชาชนว่าขบวนการยุติธรรมทางอาญายังสามารถเอื้ออำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน²⁰

จะเห็นได้ว่าในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ดังเช่นตัวอย่างที่ได้กล่าวมานี้จะให้พนักงานอัยการซึ่งถือเป็นตัวแทนของรัฐ เท่านั้นที่จะทำหน้าที่ฟ้องคดีได้ ถึงแม้ว่าในบางกรณีอาจจะมิข้อยกเว้นให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้ด้วยแต่ก็เป็นไปอย่างจำกัด เช่นอาจจะกำหนดไว้ให้ฟ้องได้เฉพาะความผิดที่มีลักษณะเป็นส่วนตัวหรือมีโทษสถานเบาเท่านั้น หรือกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีไว้ และนอกจากนี้บางประเทศยังให้ผู้เสียหายต้องวางเงินประกันก่อนฟ้องคดีด้วยเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การฟ้องคดีในประเทศไทยแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจกับผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีได้เองอย่างกว้างขวาง ทั้งที่อาจจะกล่าวได้ว่าประเทศไทยนั้นใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ เพราะเรามีพนักงานอัยการทำหน้าที่ฟ้องคดีในฐานะตัวแทนของรัฐ และในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บางมาตรา เช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 ก็ได้บัญญัติให้อัยการเข้ามาควบคุมการดำเนินคดีของผู้เสียหายได้ แต่เรากลับให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีได้โดยมีสิทธิเท่าเทียมกับพนักงานอัยการ ซึ่งต่างจากตัวอย่างในต่างประเทศที่สิทธิในการฟ้อง

²⁰ เรื่องเดียวกัน



คดีของผู้เสียหายเป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น ดังนั้นแนวความคิดของการฟ้องคดีอาญาในประเทศไทยนั้นจึงยังไม่ตรงกับหลักการดำเนินคดีโดยรัฐที่เดิวนักเพราะผู้เสียหายมีสิทธิในการฟ้องคดีได้เท่ากับเจ้าพนักงานของรัฐ

2.2.3 สิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีโดยประชาชน

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนมีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ ต่อมาภายหลังจึงได้ถูกนำไปใช้ในประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของอังกฤษ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย เป็นต้น และในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการและหลักของการดำเนินคดีโดยประชาชน โดยศึกษาจากตัวอย่างการดำเนินคดีในประเทศอังกฤษ เนื่องจากหลักการดำเนินคดีโดยประชาชนนั้นถือได้ว่ามีวิวัฒนาการและแหล่งกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งยังคงใช้หลักนี้อยู่ต่อมาจนถึงปัจจุบัน ในประเทศอังกฤษ เป็นที่ยอมรับกันว่าประชาชนทุกคนสามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ (anyone may prosecute) หลักอันนี้มีรากฐานมาจากพันธะหน้าที่ตามกฎหมายที่มีมาแต่ดั้งเดิมว่า พลเมืองทุกคนต่างมีหน้าที่ในการที่จะต้องช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง ทั้งนี้โดยที่ในขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานของตำรวจอย่างเช่นในปัจจุบัน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องช่วยกันรับผิดชอบในการที่จะให้กฎหมายของบ้านเมืองเป็นไปโดยเรียบร้อย ภาระหน้าที่อันนี้จึงรวมตลอดไปถึงการที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาใด ๆ ด้วย โดยมีต้องคำนึงว่าผู้ที่ฟ้องคดีนั้นจะเป็นบุคคลที่ได้รับผลร้ายหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นหรือไม่²¹

²¹ อุกฤษ วีรวัดณ์ "อัยการสก๊อตแลนด์และอัยการอังกฤษ", ใน "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา" (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, ม.ป.ป.), หน้า 48.

ในการฟ้องคดีแต่ดั้งเดิมนั้นราษฎรก็มักจะทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีด้วยตนเอง แต่ภายหลังเมื่อศาลมีคดีที่จะต้องพิจารณามากขึ้น จึงได้มีการกำหนดระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี เพื่อให้เกิดความสะดวกในการที่ศาลจะทำความเข้าใจในเนื้อหาสาระของการฟ้อง และเพื่อให้กระบวนการพิจารณาค่าเนินไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น กำหนดว่าการฟ้องคดีจะต้องมีหมาย และหมายที่ออกใช้ก็จะต้องเหมาะสมกับรูปคดี เช่น คดีบุกรุกก็ต้องออกหมายบุกรุกเพราะถ้าออกหมายอย่างอื่นศาลอาจจะชกฟ้อง หรืออาจจะไม่พิจารณาให้ก็ได้ ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินคดีในศาลเริ่มจะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย ดังนั้นราษฎรที่เคยฟ้องคดีด้วยตนเองก็อาจจะต้องจ้างทนายความเข้ามาทำหน้าที่ฟ้องคดีแทน และค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องด้วยตนเอง หรือจ้างทนายให้ฟ้องแทนก็ตาม ราษฎรจะต้องเป็นผู้ออกเองทั้งหมด แต่ก็จะได้รับเงินดังกล่าวคืน โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดให้ ซึ่งในระยะหลังนี้ ราษฎรผู้ที่จะทำการฟ้องคดีมักจะไม่พอใจกับจำนวนเงินที่จะได้รับคืน เนื่องจากในการฟ้องคดีแต่ละครั้งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากและจำนวนเงินที่รัฐคืนมาให้มักจะไม่เพียงพอและไม่เป็นที่น่าพอใจ จึงมีผู้กล่าวว่าปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีนี้ ในปัจจุบันถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ราษฎรไม่อาจมีส่วนร่วมในการฟ้องคดีอาญา²² ทั้ง ๆ ที่หน้าที่ในการฟ้องคดีดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญในหลักการของระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนอันเป็นหลักที่ใช้ในประเทศอังกฤษมาแต่ดั้งเดิม

²²"Sir Cyril Philips" The Royal Commission on Criminal Procedure, p.161.; P.F Smith and S.H. Bailey "The Modern English Legal System" P. 482

ในภายหลังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานด้านตำรวจชั้น โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะเข้ารับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบจากราษฏรในการรักษากฎหมาย และระเบียบ ของบ้านเมืองซึ่งราษฏรทั้งปวงได้มีหน้าที่ดังกล่าวอยู่ตลอดมาเป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้ รวมถึงการฟ้องคดีอาญาด้วย แต่การที่ตำรวจเข้ามามีบทบาทในลักษณะนี้นั้น ไม่ถือว่าเป็น การที่ให้รัฐเข้ามาควบคุมราษฏร เพราะการเข้ามาของตำรวจดังกล่าวเป็น เพียงแต่ทำหน้าที่แทนราษฏรเท่านั้น ดังนั้นเมื่อมีความผิดอาญาราษฏรก็มักจะไปร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้ดำเนินคดีให้และต่อจากนั้นก็เป็นที่ของตำรวจที่จะ ดำเนินการต่อไป โดยจะเป็นผู้ทำการฟ้องร้องเองและแสวงหาพยานหลักฐานให้เพียงพอ ต่อการที่จะนำคดีไปฟ้องศาล ซึ่งในการดำเนินคดีในศาลนี้ ตำรวจก็มักจะว่าจ้าง ทนายความให้ดำเนินการแทน ถึงแม้ว่าราษฏรจะให้ตำรวจฟ้องคดีแทนดังที่ได้ กล่าวมาแล้ว แต่การฟ้องคดีโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจนี้ ในทางทฤษฎีแล้วก็ถือว่าเป็น การฟ้องโดยเอกชนนั่นเอง แต่ในภายหลังบางครั้งการดำเนินคดีของตำรวจได้สร้าง ความไม่พอใจให้กับประชาชน เนื่องจากปรากฏบ่อยครั้งว่าตำรวจมักจะทำการ สอบสวนหรือตั้งข้อหาด้วยเหตุผลที่ไม่สมควร²³

วิวัฒนาการที่รัฐเข้าควบคุมการฟ้องคดีอาญาในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษได้ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนซึ่งให้อำนาจแก่ประชาชนทั่วไปในการที่จะฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากหลักกฎหมายดั้งเดิมที่ว่าราษฏร ในอังกฤษทุกคนมีพันธะหน้าที่ที่จะต้องช่วยกันดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม และ ป้องกันอาชญากรรมในสังคม ตลอดจนมีหน้าที่ฟ้องคดีอาญาด้วย ซึ่งหลักดังกล่าวต่าง

²³Robert J.Chronnell, "The Future of the Crown prosecution Service in England and Wales" Resource Material Series No.42 UNAFEI FUCHU, Tokyo, Japan. December/1992

จากการดำเนินคดีอาญาของประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าการฟ้องคดีอาญา เป็นภาระหน้าที่ของรัฐโดยตรง ดังนั้นหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาจึงเป็นของพนักงานอัยการซึ่งถือเป็นตัวแทนของรัฐเท่านั้น เอกชนจะมีบทบาทในเรื่องนี้น้อยมาก อย่างไรก็ตาม ประเทศอังกฤษก็ได้เคยมีแนวความคิดที่จะนำหลักการดำเนินคดีโดยรัฐมาใช้ โดยได้มีความพยายามหลายครั้งที่จะจัดให้มีพนักงานอัยการเพื่อทำหน้าที่ฟ้องคดีตามแบบอย่างของประเทศในภาคพื้นยุโรป แต่ก็ประสบความล้มเหลวตลอดมา ด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน สิ่งที่เกิดขึ้นจากความพยายามนี้ก็มีเพียงการจัดตั้ง Director of public prosecution เท่านั้น ซึ่ง Director of public prosecution นี้ ต่อมาภายหลังได้มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการดำเนินคดีของประชาชนในประเทศอังกฤษ ดังจะได้กล่าวต่อไป

ผู้ที่เรียกร้องให้มีการแก้ไข ปรับปรุงระบบการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษคนแรกคือ Jeremy Bentham กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1790 Bentham ได้เสนอแนะให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาโดยตรงเนื่องจาก Bentham เป็นผู้ที่ไม่เห็นด้วยอย่างมากกับหลักการดำเนินคดีโดยประชาชน และเขาต้องการให้ประเทศอังกฤษใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ คือให้มีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับประเทศในภาคพื้นยุโรป นอกจากนี้เขายังให้ความเห็นอีกด้วยว่าการดำเนินคดีอาญานั้นไม่อาจจะสัมฤทธิ์ผลได้ถ้าปราศจากระบบที่เรียกว่า "open and close system" ซึ่งหลัก "open system" นี้หมายความว่า การดำเนินคดีอาญาต้องเป็นเรื่องของเอกชนผู้เสียหาย และในกรณีนี้ควรจำกัดเฉพาะในความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เป็นเรื่องส่วนตัวโดยแท้เท่านั้น แต่สำหรับในความผิดอื่นที่เป็นเรื่องของส่วนรวม ซึ่งไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ เช่น การปลอมแปลงเงินตรา กบฏ เป็นต้น ถือว่าเอกชนไม่มีประโยชน์สาธารณะ (public interest) ร่วมอยู่ด้วยจึงต้องดำเนินคดีตามหลัก "close system" ซึ่งรัฐควรจะเป็นผู้ดำเนินการเอง เพื่อที่จะได้ไม่เกิดช่องว่างในการดำเนินคดี จากหลักการที่กล่าวมานี้ Bentham ต้องการให้มีการแต่งตั้งพนักงานอัยการขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญา

แต่ข้อเสนอของ Bentham นั้น เป็นข้อเสนอที่ออกมาเร็วเกินไป จึงไม่สามารถที่จะส่งผลให้ลบล้างหลักการดำเนินคดีโดยประชาชนที่ฝังรากลึกมาแต่ดั้งเดิมได้²⁴

ในตอนต้นของศตวรรษที่ 19 ได้มีการตำหนิหลักการดำเนินคดีโดยประชาชนเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ซึ่งไม่เพียงแต่ Bentham ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเท่านั้นยังมีชาวอังกฤษอีกคนหนึ่งคือ Lord Denman ซึ่งได้แสดงความคิดเห็นไว้ในปี ค.ศ. 1824²⁵ ว่า "หลักการดำเนินคดีโดยประชาชนเป็นหลักที่ไม่ทันสมัยและวิชิพิจารณาความอาญาของอังกฤษก็เป็นวิชิพิจารณาที่ถือว่าผิดหลักเกณฑ์เนื่องจากยังขาดเจ้าพนักงานของรัฐ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปฏิเสธประโยชน์สาธารณะโดยสิ้นเชิงที่ให้เอกชนเป็นผู้มีบทบาทในกระบวนการยุติธรรม

และในปี ค.ศ. 1845 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้มีความเห็นว่า "... การฟ้องคดีอาญาเป็นเรื่องที่น่าเบื่อหน่าย ทำให้เกิดความไม่สะดวกและเป็นภาระนานาประการ บ่อยครั้งที่ผู้เสียหายพอใจที่จะไม่ดำเนินคดีมากกว่าที่จะยอมเสียเวลา หรือเสียค่าใช้จ่ายของตน และเมื่อผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีแล้วจะเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะโจทก์ของผู้เสียหายส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะที่ไม่เต็มใจ..." มักปรากฏบ่อยครั้งว่าการดำเนินคดีอาญาโดยที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ได้กระทำในลักษณะที่หละหลวมและมีลักษณะแบบสุกเอาเผากิน เนื่องจากขาดปัจจัยและความตั้งใจจริง ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องมี เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความชอบธรรมและเกิดผลเป็นที่น่าพอใจ ดังนั้นการมอบความไว้วางใจให้กับการดำเนินคดีโดยผู้เสียหายจึงเป็นการเปิดหนทางให้มีการทุจริตต่าง ๆ เช่น การกินสินบน การล้มคดี หรือการประนีประนอมให้

²⁴ คณิต ฌ นคร "ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ" วารสารอัยการ ปีที่ 5 ฉบับที่ 57 , (กันยายน 2525), หน้า 35 - 36.

²⁵ เรื่องเดียวกัน

แก่กันในคดีอาญา"²⁶ คณะกรรมการดังกล่าวนี้ได้เรียกร้องให้มีเจ้าพนักงานของรัฐ เป็นผู้ดำเนินคดีอาญาโดยให้มีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานยื่นผู้ถูกกล่าวหาและพิจารณาว่าหลักฐานพอที่จะฟ้องผู้นั้นหรือไม่ นั่นก็คือให้มีทำนองอัยการตามหลักดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แนวความคิดดังกล่าวเป็นจุดสำคัญที่ก่อให้เกิดการพัฒนาเปลี่ยนแปลงหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษโดยเริ่มมีการจำกัดอำนาจในการฟ้องคดีอาญาของประชาชนให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมและแนวความคิดนี้ได้รับการพัฒนาโดยตลอดจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1908 รัฐได้เพิ่มบทบาทในการควบคุมการฟ้องคดีอาญามากขึ้นอย่างชัดเจน โดยมีการแต่งตั้ง Director of public Prosecutions (D.P.P.) ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาภายใต้การบังคับบัญชาและการแนะนำของ Attorney-General* แต่ในทางปฏิบัติแล้ว D.P.P. มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก²⁷

²⁶ คณิต ณ นคร, เรื่องเดียวกันหน้า, 36-37.

*Attorney-General เป็นตำแหน่งที่ตั้งโดยพระบรมราชโองการ มีฐานะเป็นประมุขฝ่ายอัยการการของอังกฤษมีหน้าที่รับผิดชอบในการที่จะตัดสินใจให้ดำเนินคดีอาญาเรื่องสำคัญ ๆ ว่าเรื่องใดควรฟ้องหรือไม่ เป็นผู้วินิจฉัยตกลงใจในนามของแผ่นดินว่ากรณีใดจึงไม่ควรฟ้องดังนั้นถึงแม้ในคดีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา หาก Attorney-General พิจารณาเห็นว่าเพื่อสาธารณประโยชน์ไม่ควรที่จะให้มีการดำเนินคดีอาญานั้นในศาลต่อไป ก็อาจจะเสนอ Nolle Prosequi (หมายความว่าไม่ดำเนินคดีต่อไป) ต่อศาลได้ ถึงจะส่งผลให้ศาลยกฟ้องคดีนั้น

²⁷ อุทิศ วีรวัฒน์, "อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ", หน้า 58.

อำนาจหน้าที่ของ D.P.P. ระบุไว้ตาม The Prosecution of offence Regulations 1946 ซึ่งกำหนดให้ D.P.P. จะต้องเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาที่มีโทษถึงประหารชีวิต และความผิดที่หน่วยราชการกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาให้ ซึ่งเมื่อ D.P.P. พิจารณาแล้วเห็นว่าควรจะฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป และความผิดใดซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคดีที่มีความสำคัญหรือมีความยุ่งยากหรือมีเหตุผลประการอื่นใดซึ่ง D.P.P. ควรจะเข้าดำเนินการฟ้องเสียเอง นอกจากนี้ ยังได้มีข้อกำหนดที่ระบุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจรายงานคดีอาญาบางประเภทให้ D.P.P. ทราบเพื่อ D.P.P. จะได้เป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นคดีประเภทที่กระทบกระเทือนต่อสาธารณะชนมากกว่าต่อเอกชนเป็นรายบุคคล เช่นความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน ความผิดเกี่ยวกับความยุติธรรม ความผิดฐานปลอมแปลงเงินตรา เป็นต้น

สำหรับในคดีอาญาที่มีผู้ฟ้องแล้วได้มีการถอนฟ้อง ทั้งฟ้อง หรือไม่ดำเนินคดีฟ้องร้องภายในเวลาที่สมควร ก็จะต้องมีการรายงานไปยัง D.P.P. ด้วยเพื่อจะได้พิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นไปด้วยความสุจริตหรือไม่ และ D.P.P. อาจจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ถ้าเห็นว่าจะประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม ทั้งนี้ไม่ว่าโจทก์ในคดีนั้นจะได้ถอนฟ้องไปแล้วหรือไม่มีความประสงค์ที่จะดำเนินคดีต่อไปก็ตาม นอกจากนี้ D.P.P. ยังมีอำนาจที่จะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินคดีอาญาที่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นโจทก์ได้ถ้าเห็นเป็นการสมควร²⁸

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58-59.

นอกจากนี้ในความผิดบางประเภทก็ได้มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ว่าผู้ใดจะฟ้องคดีต่อศาลไม่ได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก D.P.P. หรือ Attorney General เสียก่อน ซึ่งในการใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้ D.P.P. หรือ Attorney General จะไม่พิจารณาแต่เพียงว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานพอที่จะให้ศาลลงโทษได้หรือไม่เท่านั้น แต่จะพิจารณาต่อไปด้วยว่าผลของการฟ้องร้องคดีดังกล่าวนั้น จะกระทบกระเทือนต่อรัฐประศาสนโยบาย (public policy) อย่างไรบ้างและการฟ้องนั้นสมควรกระทำเพื่อสาธารณะประโยชน์หรือไม่ เพราะไม่ได้ถือเป็นหลักว่าเมื่อมีผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำผิดแล้วจะต้องมีคำสั่งอนุญาตให้ฟ้องคดีเสมอไป ดังนี้เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าคดีใดควรจะฟ้องหรือไม่ โดยไม่จำเป็นว่าเมื่อเห็นว่าผิดแล้วก็ต้องฟ้องเสมอไป เนื่องจากว่าถ้า Attorney General หรือ D.P.P. เห็นว่าไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วก็ย่อมจะใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ผู้ใดยื่นฟ้องคดีนั้นต่อศาลได้²⁰

กล่าวโดยสรุป ปัจจุบันแม้ว่าประเทศอังกฤษจะยังคงใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนอยู่ก็ตาม แต่รัฐก็ได้เข้าควบคุมการฟ้องคดีอาญาในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าควบคุมการดำเนินคดีอาญาของเอกชนให้อยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเกิดประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง เพราะแม้แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนมาแต่ดั้งเดิม ก็ยังมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐได้เพิ่มบทบาทในการควบคุมการดำเนินคดีอาญาของเอกชนมากยิ่งขึ้น

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-60.

2.3 สิทธิในการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐยอมจะเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่มีสิทธิฟ้องคดีอาญา ส่วนเอกชนจะไม่มีสิทธิในการฟ้องคดีอาญา แต่ประการใดแต่อย่างไรก็ตาม การยึดถือหลักการดังกล่าวโดยเคร่งครัด อาจจะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป ส่งผลให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาของรัฐมีลักษณะเป็นการรวบอำนาจแบบเผด็จการ ซึ่งประชาชนจะไม่มีโอกาสที่จะตรวจสอบควบคุมการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งอาจจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงกำหนดหลักเกณฑ์เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนสามารถดำเนินการในลักษณะที่เป็นการโต้แย้งผลการดำเนินคดีอาญาโดยเจ้าพนักงานของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในประเทศไทยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 34 ได้ให้อำนาจผู้เสียหายในคดีอาญาสามารถฟ้องคดีอาญาได้อีกแม้ว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีเรื่องนั้นแล้วก็ตาม และสำหรับในประเทศอื่น ๆ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวในรูปแบบที่แตกต่างกันตามแนวความคิดของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น

2.3.1 ในประเทศโปแลนด์ ถ้าอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายต้องร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณามีคำสั่งให้อัยการฟ้องคดี³⁰

2.3.2 ในสาธารณรัฐอาหรับผู้เสียหายต้องทำการร้องขอไปยังหัวหน้าของกรมอัยการก่อนสิ้นอายุความฟ้องร้อง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของอัยการ³¹

³⁰ กุลพล พลวัน "ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการกับผู้เสียหายในคดีอาญา" วารสารกฎหมาย ปีที่ 13 ฉบับที่ 1, (พฤศจิกายน 2532), หน้า 130

³¹ เรื่องเดียวกัน

2.3.3 ในประเทศฝรั่งเศสและเบลเยียม ซึ่งได้แบ่งความผิดออกเป็นสามประเภทตามความหนักเบาของโทษ สำหรับในความผิดที่มีโทษหนักนั้น เมื่ออัยการสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายอาจจะดำเนินคดีแพ่งต่อผู้พิพากษาได้ส่วน และผู้เสียหายจะใช้สิทธิฟ้องคดีเมื่ออัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องได้เฉพาะในความผิดที่มีโทษกลางหรือมีโทษเบาเท่านั้น^{๓๒}

2.3.4 ในประเทศเยอรมัน การควบคุมการสั่งคดีของพนักงานอัยการของเยอรมันมี 2 วิธี คือ^{๓๓}

2.3.4.1 การร้องทุกข์ตามสายงานการบังคับบัญชาสำนักงานอัยการ มีผู้บังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น และสำนักงานดังกล่าวสังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจที่จะสั่งการเพิกถอนคำสั่งไม่ฟ้องคดีและมีคำสั่งให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดีนั้นทำการฟ้องคดีได้และในเรื่องนี้บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ตาม หากไม่พอใจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ย่อมมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องทุกข์ตามสายงานการบังคับบัญชาจนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้

2.3.4.2 การร้องทุกข์ต่อศาลอุทธรณ์ของรัฐ ซึ่งวิธีการนี้เป็นสิทธิของผู้เสียหายเท่านั้นจะดำเนินการได้ โดยแบ่งการดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน

- 1) ให้ผู้เสียหายที่ไม่พอใจคำสั่งไม่ฟ้องคดี ยื่นคำร้องต่อสำนักงานอัยการเสียก่อนเพื่อแก้ไขคำสั่งเดิมของพนักงานอัยการ
- 2) ถ้าสำนักงานอัยการไม่ดำเนินการตามคำขอในข้อ 1) ให้สำนักงานอัยการชี้แจงเหตุผลให้ผู้เสียหายทราบ ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อ The federal Attorney general ได้ภายในสองสัปดาห์

^{๓๒} อุกทิส แสนโกติก "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา" หน้า 17

^{๓๓} รອງพล เจริญพันธ์ "บันทึกเรื่องระบบการฟ้องคดีอาญาและการควบคุมการสั่งคดีของอัยการตามกฎหมายเยอรมันและญี่ปุ่น", สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2529, (อัดสำเนา)

3) ถ้าไม่ได้รับการปฏิบัติตามข้อ 2) ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ต่อศาลอุทธรณ์ของรัฐภายใน 1 เดือน ซึ่งศาลดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควร

2.3.5 ในประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการการควบคุมการสังคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องโดยแบ่งออกเป็น 2 กรณีดังต่อไปนี้คือ

2.3.5.1 เป็นการตรวจสอบโดยใช้กระบวนการ "ไต่สวนการฟ้องคดี" มาตรการนี้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยการไต่สวนการฟ้องคดี 1948³⁴ (The Inquest of prosecution Law 1948) ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะโดยในศาลท้องถิ่นทุกศาลจะมี "คณะกรรมการไต่สวนการฟ้องร้อง" ซึ่งคล้ายกับคณะลูกขุนไต่สวนมูลฟ้อง (grand jury) ของสหรัฐอเมริกาคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยกรรมการ 11 ท่าน โดยได้รับแต่งตั้งจากการจับสลาก จากบรรดาผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Diet) และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 เดือน หน้าที่ประการหนึ่งของคณะกรรมการ คือ การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามคำขอของผู้เสียหาย คณะกรรมการมีอำนาจสอบปากคำพยานมติให้ฟ้องคดีของคณะกรรมการต้องมีผู้ออกเสียง 8 ราย ส่วนมติดังกล่าวต้องส่งให้สำนักงานอัยการ และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของพนักงานอัยการ (Examining Committee on Public Prosecutors' Qualifications) และจะต้องประกาศรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับมตินั้นไว้ในที่สาธารณะ สำหรับรายละเอียดนั้นจะต้องส่งให้แก่ผู้เสียหายตามคำขอด้วย มติของคณะกรรมการไม่ผูกพันอัยการแต่ "มติมหาชน" (public opinion) จะมีผลในการควบคุมอัยการให้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการทางอ้อม

ปลายปี ค.ศ.1980 คณะกรรมการไต่สวนการฟ้องร้องได้ทำคำวินิจฉัย 60,000 เรื่อง จากจำนวนผู้ต้องหา 4,700 คน พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องเพียง 810 คน ประมาณ 750 คนจากจำนวน 810 คน ได้ถูกดำเนินคดีในศาลชั้นต้น ประ

³⁴ เรื่องเดียวกัน

มาณ 91 % มีความผิด และประมาณ 9 % ได้รับการยกฟ้องปล่อยตัวไป³⁵

2.3.5.2 เป็นมาตรการเฉพาะสำหรับการสั่งไม่ฟ้องในความผิดบางประเภทคือความผิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ หรือความผิดเกี่ยวกับการใช้กำลัง หรือการกระทำทารุณของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ตามมาตรา 193 - 196 ของประมวลกฎหมายอาญา และความผิดตามมาตรา 45 ของกฎหมายการป้องกันการกระทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1952 (The Subversive Activities Prevention Law 1952) ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าว หากได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของพนักงานอัยการที่ไม่ฟ้องคดีนั้น มีสิทธิยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อ "district court" ที่สำนักงานอัยการนั้นอยู่ในเขตอำนาจ เพื่อให้ศาลสั่งการให้มีการฟ้องคดีได้ ในชั้นแรกคำร้องนั้นจะเสนอให้พนักงานอัยการพิจารณาก่อน หากอัยการยืนยันคำสั่งของตน ศาลจะต้องทำการไต่สวน ถ้าศาลเห็นว่าคำร้องมีมูลก็จะสั่งให้มีการฟ้องและพิจารณาคดี โดยแต่งตั้งทนายให้ดำเนินการแทนอัยการ โดยมีหน้าที่อย่างเดียวกับอัยการ³⁶ ในปี ค.ศ.1977 - 1979 มีผู้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้รับคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลถึง 1,633 ราย จากจำนวนที่ยื่นคำร้องดังกล่าวนี้ปรากฏว่าศาลสั่งยกคำร้อง 1,484 ราย ถอนคำร้อง 13 ราย และมีเพียงรายเดียวเท่านั้นที่ศาลรับเข้าดำเนินการพิจารณาในศาล³⁷

³⁵ พงศกร จันทรศัพท์ และนารี ตัณฑเสถียร, "ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดี," หน้า 108-109.

³⁶ รongพล เจริญพันธ์ "บันทึกเรื่องระบบการฟ้องคดีอาญาและการควบคุมการสั่งคดีของอัยการตามกฎหมายเยอรมันและญี่ปุ่น"

³⁷ พงศกร จันทรศัพท์ และนารี ตัณฑเสถียร, "ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดี," หน้า 108-109.

2.3.6 ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าอัยการสามารถที่จะใช้ดุลพินิจที่จะไม่ฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวางในทุก ๆ คดีไม่ว่าจะมีความหนักเบาเพียงใดหรือผู้กระทำความผิดจะเป็นอาชญากรที่กระทำความผิดติดนิสัย หรือเป็นผู้กระทำความผิดโดยบังเอิญก็ตาม ถ้าอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ควรฟ้อง ก็สามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้ในทุกกรณี และไม่มีกฎหมายกำหนดให้อัยการต้องแจ้งเหตุผลของการสั่งไม่ฟ้องคดีหรือนโยบายทั่ว ๆ ไปในการวินิจฉัยไม่ฟ้องคดีดังกล่าวให้ผู้เสียหายหรือประชาชนทั่วไปทราบ อาจจะกล่าวได้ว่าอัยการในสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้เพราะอัยการมีบทบาทอันสำคัญซึ่งจะทำให้ผู้ที่กระทำความผิดทางอาญาไม่ต้องรับโทษ โดยการใช้อดุลพินิจไม่ฟ้องผู้นั้นต่อศาล และอำนาจดังกล่าวอาจจะเรียกได้ว่าเป็นอำนาจเด็ดขาด (absolute power) เพราะเมื่อสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดแล้วคดีนั้นก็เป็นอย่างน้อยที่สุดแต่เพียงเท่านั้น เนื่องจากไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะนำผู้นั้นมาลงโทษทางศาลได้อีก มีข้อสังเกตว่าในสหรัฐอเมริกา ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลโดยตรง และไม่มียกกฎหมายในมาตราใดที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการที่จะนำคดีมาสู่ศาลเมื่ออัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว³⁸ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อดุลพินิจของอัยการในสหรัฐอเมริกาจะต้องอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมซึ่งแบ่งเป็น 2 ประการ³⁹ คือ การควบคุมการใช้อดุลพินิจโดยพนักงานอัยการด้วยกันเอง ซึ่งเป็นการควบคุมตามระบบการปกครองบังคับบัญชา และการควบคุมภายนอกซึ่งได้แก่การควบคุมโดย U.S Attorney General หรือ State Attorney General, โดยอัยการพิเศษ, โดยศาล, โดยการให้ออกจากตำแหน่ง และโดยการให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุม ซึ่งการควบคุมโดยประชาชนดังกล่าวนี้เป็นโอกาสเปิดโอกาสให้ประชาชนควบคุมการใช้อดุลพินิจของอัยการได้เพียงวิธีเดียวเท่านั้น

³⁸ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ "ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 1, พ.ศ. 2521, หน้า 167-168

³⁹ เรื่องเดียวกัน

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้วไม่มีประเทศใดที่ให้สิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีด้วยตนเองได้โดยตรง และฟ้องได้ในคดีอาญาทุกประเภทเหมือนกับในประเทศไทย ซึ่งบัญญัติให้อ่านาจดังกล่าวแก่ผู้เสียหายไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 34 ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้วผู้เขียนเห็นว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยได้บัญญัติให้สิทธิผู้เสียหายในเรื่องนี้ไว้มากเกินความเหมาะสม ซึ่งการให้สิทธิผู้เสียหายอย่างกว้างขวางดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ อย่างมากมาย ซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย