

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ¹

วินัย คล้ายทอง²

การอำนวยความสะดวกทางอาญา เป็นหน้าที่หลักของพนักงานอัยการในฐานะที่เป็นนายแผ่นดิน ในการพิจารณาดำเนินคดีอาญาพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสำนวนคดีอาญาที่ได้รับจาก พนักงานสอบสวน อาทิเช่น สำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการตรวจสำนวนแล้วพบว่ามีความผิดฐานสำคัญครบถ้วน และเมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้วสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษตามกฎหมายและมีความเหมาะสม ตามความร้ายแรง ของคดี พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องต่อศาล เป็นต้น

แต่หากเป็นสำนวนคดีอาญาที่ยังขาดพยานหลักฐานสำคัญในอันที่จะพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง ในเบื้องต้นพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจขอให้พนักงานสอบสวนตรวจพยานหลักฐาน โดยการสอบสวนเพิ่มเติม เพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานสำคัญเพื่อให้พยานหลักฐานครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งเมื่อพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมตามคำสั่งของพนักงานอัยการแล้ว หากได้พยานหลักฐานเพิ่มเติมจนครบถ้วน พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา แต่หากมีการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว ปรากฏว่ายังขาดพยานหลักฐานสำคัญ พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ฉะนั้นพยานหลักฐานเป็นสิ่งสำคัญ ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือ พยานหลักฐานโดยการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานบุคคลซึ่งเป็นประจักษ์พยานหรือ พยานบุคคล ที่พบเห็นการกระทำความผิดมาโดยตรง เนื่องจากพยานหลักฐานตามที่ได้อ้างมา หากพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว ย่อมจะสามารถพิสูจน์ได้ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริง และเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษอย่างเหมาะสมกับที่ได้กระทำความผิด

ปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 บัญญัติไว้ว่า “สำหรับการสอบสวน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการ สูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และ รองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดอุทัยธานี

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

...

ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น มาตรา 145/1 วรรคแรก ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “...ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ... ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ...” ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ผู้ที่มีอำนาจในการตรวจสำนวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องในต่างจังหวัด คือผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ทำหน้าที่ในการพิจารณาความเห็นของพนักงานอัยการ ซึ่งบุคคลดังกล่าวอยู่หน่วยงานเดียวกันกับพนักงานสอบสวนที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนคดีด้วย ซึ่งแตกต่างจากเดิมก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนนี้ ซึ่งเดิมกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดทำหน้าที่ในการพิจารณาความเห็นคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ มิใช่หน่วยงานเดียวกันกับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

ตามบทบัญญัติมาตรา 145/1 วรรคแรก นั้น สำนวนคดีที่เกิดในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง จะเสนอสำนวนไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจภูธรแห่งชาติ หรือสำนวนคดีที่เกิดในจังหวัดอื่นหรือต่างจังหวัด เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องจะเสนอสำนวนไปยังผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคเพื่อพิจารณาความเห็นของพนักงานอัยการที่สั่งไม่ฟ้อง ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาเนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาให้กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจภูธรแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคในการพิจารณาความเห็นคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งบางครั้งบุคคลดังกล่าวอาจจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณาสำนวนที่นานเกินไป ทำให้เกิดปัญหาการส่งสำนวนคืนให้กับพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนหรือส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุดมีความล่าช้า และส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายและผู้ต้องหาในการอำนวยความสะดวก

นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 วรรคแรก ยังได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุม หรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน...” ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการส่งสำนวนของพนักงานสอบสวนไปให้พนักงานอัยการ เนื่องจากจะมีกรณีสำนวนคดีที่จะครบกำหนดอายุความ

หรือจะครบฝากขังครั้งสุดท้าย แต่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้กับพนักงานอัยการในวันที่ใกล้จะครบอายุความหรือจะครบฝากขังครั้งสุดท้าย และเป็นสำนวนคดีที่ยังขาดพยานหลักฐานสำคัญ ทำให้เกิดปัญหาค้างคั่ง พนักงานอัยการเนื่องจากไม่มีระยะเวลาเพียงพอในการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม จึงต้องพิจารณาสั่งไม่ฟ้อง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ได้เปลี่ยนแปลงอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในคดีที่เกิดขึ้นในต่างจังหวัด ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวกันกับพนักงานสอบสวน และไม่มีกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาของบุคคลดังกล่าวให้ชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการส่งสำนวนต่ออัยการสูงสุดหรือการยื่นฟ้องคดีต่อศาลของพนักงานอัยการหากบุคคลดังกล่าวมีความเห็นแย้ง และอาจส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมและสิทธิของผู้เสียหายและผู้ต้องหาในที่สุด

นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 ก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาชัดเจนในการส่งสำนวนจากพนักงานสอบสวนไปยังอัยการ ทำให้บางครั้งสำนวนถูกส่งในช่วงใกล้ครบอายุความหรือใกล้ครบฝากขังครั้งสุดท้าย ส่งผลให้พนักงานอัยการไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ทันภายในกำหนดอายุความหรือระยะเวลาฝากขังครั้งสุดท้าย ทำให้พนักงานอัยการต้องสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ดังนั้น จึงยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการอยู่หลายประการที่ควรนำมาศึกษา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของ พนักงานอัยการ ตามมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 145/1 วรรคแรก บัญญัติว่า “...ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ... ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ...”

บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้คดีที่เกิดขึ้นในต่างจังหวัด เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาไม่ฟ้องคดีอาญาแล้ว สำนวนคดีอาญาจะต้องส่งไปยังผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคเป็นผู้พิจารณาความเห็นสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และบุคคลดังกล่าวสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ จึงเป็นประเด็นกฎหมายว่ามาตราดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบระหว่างหน่วยงานของรัฐเนื่องจากกรณีสำนวนการสอบสวนในต่างจังหวัดหรือจังหวัดอื่น หลักในการตรวจสอบที่เหมาะสมในการตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนไม่ควรถูกตรวจสอบ โดยตำรวจด้วยตนเอง และสำนวนการสอบสวนที่ทำโดยพนักงานสอบสวนแล้วเสนอสำนวนต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาความเห็นและคำสั่ง แต่ผู้ที่มีอำนาจในการตรวจสอบคือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

มาเป็นผู้ตรวจสอบความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ ย่อมทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพและ
 ไม่มีความน่าเชื่อถือ และไม่ปฏิบัติตามหลักการถ่วงดุลอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อพนักงานสอบสวน
 ในฐานะที่เป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพื่อส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณา
 ความเห็นและมีคำสั่ง แต่ผู้แทนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติกลับมีอำนาจในการตรวจสอบความเห็นและ
 คำสั่งของพนักงานอัยการเสียเอง การตรวจสอบจึงไม่มีการถ่วงดุลที่เหมาะสมและย้อนแย้งกันเอง และ
 ขัดกับหลักการถ่วงดุลและขัดกับลำดับอำนาจการสั่งคดี เช่น ในบางกรณีอธิบดีอัยการภาคซึ่งมีอาวุโสและ
 อำนาจในการสั่งคดีอาญาที่สูงกว่า แต่ต้องเสนอสำนวนต่อรองผู้บัญชาการภาคที่มีลำดับอาวุโสและอำนาจ
 สั่งคดีที่น้อยกว่า เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลทำให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือประชาชนที่เกี่ยวข้องไม่ได้รับความ
 ยุติธรรม และไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งหากเป็นองค์กรอื่นก็จะมี
 ความเหมาะสมมากกว่าให้ผู้มีอำนาจตรวจสอบอยู่องค์กรเดียวกัน

2. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของผู้มีอำนาจความเห็นแย้งคำสั่ง
 ไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 145/1 วรรคแรก บัญญัติว่า “...ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของ
 อัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจ
 แห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่ง
 สำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงาน
 สอบสวนผู้รับผิดชอบ...”

บทบัญญัติดังกล่าว เพียงแต่มีการกำหนดให้รับส่งสำนวนที่พนักงานอัยการ สั่งไม่ฟ้องเสนอไป
 ยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ
 กรณีในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็น
 ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่บทบัญญัตินี้ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลา
 สำหรับการพิจารณาของบุคคลดังกล่าวในการที่จะพิจารณาความเห็นของพนักงานอัยการ ซึ่งหากมีการพิจารณา
 ที่ใช้เวลานานเกินไป อาจส่งผลกระทบต่ออายุความในการฟ้องคดี และการรวบรวมพยานหลักฐาน
 เพิ่มเติมของพนักงานอัยการหากพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังไม่เพียงพอหรือยังขาด
 พยานหลักฐานสำคัญ

เนื่องจากแต่ละสำนวนการสอบสวนจะมีอายุความในการฟ้องคดีที่แตกต่างกันไปตามประเภท
 ของข้อหาความผิด หากบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความเห็นแย้งต่อคำสั่งของพนักงานอัยการ สำนวนดังกล่าว
 จะต้องถูกส่งต่อไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาและชี้ขาดตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ทั้งนี้ หากเป็น
 คดีที่ใกล้ครบอายุความ ซึ่งพนักงานอัยการได้พิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วพบว่ายังขาดพยานหลักฐาน
 สำคัญ แต่สำนวนการสอบสวนดังกล่าวใกล้ครบอายุความแล้ว ในบางกรณีพนักงานอัยการก็จำเป็นต้องสั่ง
 ไม่ฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ และส่งสำนวนไปยังบุคคลที่มีอำนาจในการตรวจความเห็นและ
 คำสั่งของพนักงานอัยการ เมื่อขั้นตอนการตรวจสอบนี้ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาสำนวนของ

บุคคลดังกล่าวไว้ ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าจะทำการพิจารณาสำนวนแล้วเสร็จเมื่อใด และอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและการอำนวยความสะดวก ซึ่งหากมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการก็จะต้องส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดตามที่กล่าวมาข้างต้น

และถึงแม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 วรรคสอง จะกำหนดกรณีที่คดีใกล้ขาดอายุความ หรือมีเหตุจำเป็นที่พนักงานอัยการจำเป็นต้องเร่งดำเนินการฟ้องคดีหากบุคคลดังกล่าวมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เพื่อป้องกันไม่ให้คดีขาดอายุความ โดยให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีไปก่อนที่จะส่งสำนวนให้กับอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาชี้ขาด เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้คดีขาดอายุความ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหา ในเบื้องต้นในแต่ละกรณีเท่านั้น ซึ่งไม่ได้เป็นการป้องกันเพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีกแต่อย่างใด ทั้งนี้ การฟ้องคดีเพื่อป้องกันมิให้คดีขาดอายุความ อาจส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินคดี เนื่องจากในเบื้องต้นพนักงานอัยการได้พิจารณาสำนวนและมีคำสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานสำคัญยังไม่ครบถ้วนหรือยังขาดพยานหลักฐานสำคัญในอันที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาได้ และยังส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงการสืบพยานในชั้นศาลและหากศาลพิพากษายกฟ้อง ย่อมไม่อาจฟ้องใหม่ได้ ทำให้มีผลต่อการอำนวยความสะดวกทางอาญาแก่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และประชาชนที่เกี่ยวข้อง

3. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกำหนดระยะเวลาให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนคดีให้พนักงานอัยการตามมาตรา 142 และมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 142 วรรคแรก บัญญัติว่า “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุม หรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน...”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าว แม้เป็นสำนวนการสอบสวนที่รู้ตัวผู้กระทำความผิด และอยู่ระหว่างถูกควบคุมหรือฝากขัง หรือได้รับการปล่อยชั่วคราว แต่หากเป็นสำนวนที่ใกล้ครบอายุความหรือใกล้ครบฝากขังครั้งสุดท้าย และยังไม่แน่ชัดว่าพยานหลักฐานสำคัญในสำนวนสมบูรณ์ครบถ้วนในอันที่จะพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาสำนวนคดีของพนักงานอัยการ และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องต่อไป
- (2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป

(ข) ...”

บทบัญญัติดังกล่าว เป็นขั้นตอนและแนวทางของพนักงานอัยการเมื่อได้ทำการตรวจสอบของพนักงานสอบสวนแล้ว กล่าวคือ หากเห็นชอบ สั่งไม่ฟ้อง ก็ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็สั่งฟ้องและให้พนักงานสอบสวน ส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อศาล แต่อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกพยานมาซักถามเพื่อประกอบการพิจารณาของพนักงานอัยการต่อไป

ตามที่คุณศึกษาได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ได้บทสรุปสำหรับปัญหากฎหมายดังกล่าว เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพ โดยผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามมาตรา 145/1

กฎหมายเดิม มาตรา 145/1 วรรคแรก บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ... ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ...”

ขอเสนอให้แก้ไขใหม่เป็น มาตรา 145/1 วรรคแรก “สำหรับการสอบสวน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ... ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด...”

กฎหมายเดิม มาตรา 145/1 วรรคสอง บัญญัติว่า “...ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด ...”

ขอเสนอให้แก้ไขใหม่เป็น มาตรา 145/1 วรรคสอง “... ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด...”

2. การไม่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามมาตรา 145/1

กฎหมายเดิม มาตรา 145/1 วรรคแรก บัญญัติว่า “... ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ...”

ขอเสนอให้เพิ่มเติมใหม่เป็น มาตรา 145/1 วรรคแรก “... ถ้าในกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และเมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการแล้ว ให้รับดำเนินการพิจารณาสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวนการสอบสวนดังกล่าว เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้ำวล่วงได้ อาจขยายระยะเวลาในการพิจารณาเพิ่มเติมได้อีกสามสิบวัน...”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกำหนดระยะเวลาให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนคดี ให้พนักงานอัยการตามมาตรา 142 วรรคแรก

กฎหมายเดิม มาตรา 142 วรรคแรก บัญญัติว่า “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจตามท้องสำนวนการสอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน”

ขอเสนอให้เพิ่มเติมใหม่เป็น มาตรา 142 วรรคแรก “ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจตามท้องสำนวนการสอบสวนว่า ควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวนภายในสามสิบวันนับแต่รู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุม หรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก”

เอกสารอ้างอิง

โกเมน ภัทรภิรมย์. “อัยการฝรั่งเศส.” อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวบรวมโดยศูนย์บริการเอกสารและ

วิชาการ กรมอัยการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชุดวิชาการพิมพ์, 2533.

คณิต ณ นคร. “ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ.” รวบรวมบทความด้านวิชาการของ คณิต ณ นคร.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิมพ์อักษร, 2540.

_____. “การสั่งคดีและคำสั่งคดีของอัยการ.” วารสารอัยการ เล่มที่ 1 (กุมภาพันธ์ 2521): 7.

ชัยสิทธิ เงินจันทร์. ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญากรณีจำเลยเป็นผู้วิกลจริตในระหว่าง

พิจารณาของศาล [Online]. Available URL: <https://library.coj.go.th/pdf-view.html?fid=48892>

&table=files_biblio, 2568 (มีนาคม, 25).

ธานีศ เกศวพิทักษ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: สำนัก

ศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2562.

- นิติสิต ระเบียบธรรม. **หลักการพื้นฐานสำคัญในการดำเนินคดีอาญาในระบบสากล** [Online]. Available URL: <https://www1.ago.go.th/region9/wp-content/uploads/2024/10/lukkan.pdf>, 2568 (กุมภาพันธ์, 25).
- ประพันธ์ นัยโกวิท. **บทบาทของพนักงานอัยการต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาล** [Online]. Available URL: <https://www.kpi-lib.com/multim/ebook1/pgd325.pdf>, 2568, (พฤษภาคม, 1).
- ศิริระ บุญถิ่นิต. “การควบคุมดุลพินิจอัยการในประเทศญี่ปุ่นและการนำระบบการควบคุมดุลพินิจอัยการมาใช้ในประเทศไทย. ใน เอกสารทางวิชาการ เรื่อง การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันกฎหมายอาญา, 2540.
- สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. **หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567.
- สัตยา อรุณธานี. “อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2520.
- สำนักงานอัยการสูงสุด. **131 ป้องค์กรอัยการ “ที่พึ่งด้านกฎหมายของรัฐและประชาชน”** [Online]. Available URL: <https://www3.ago.go.th/cmiss/history/>, 2568 (กุมภาพันธ์, 25).
- _____. **คลังความรู้: การดำเนินคดีอาญา** [Online]. Available URL: <https://www3.ago.go.th/km2/page4.html>, 2568, (เมษายน, 12).
- อดิศร ไชยคุปต์. “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง*, 2542.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. **คำอธิบายวิชาสัมมนากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2566.