

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง ของพนักงานอัยการโดยองค์กรตำรวจ¹

ร้อยตำรวจเอกอนุศิษฐ์ อนันตะ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการสอบปากคำเด็กในคดีอาญา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายไทย และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยองค์กรตำรวจ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่าอัยการเป็นองค์กรที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา โดยจะเป็นผู้ทำหน้าที่ไต่สวนคดี ฟ้องร้อง ดำเนินคดีในศาล นอกจากนั้นอัยการยังมีบทบาทในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจของอัยการและภาระความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจ แนวคิดในเรื่องของการตรวจสอบนั้นก็คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย หลักนิติรัฐ เริ่มด้วยการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยของรัฐออกเป็นสามฝ่ายคือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เป็นการแบ่งแยกกิจการในหน้าที่ของรัฐ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอริปไตย เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจอริปไตยแบบรวมศูนย์ ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรรัฐ โดยอำนาจแต่ละฝ่ายสามารถควบคุมตรวจสอบยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ขั้นตอนการดำเนินงานทุกขั้นตอนมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้ใช้อำนาจอย่างมีความเป็นภาวะวิสัย หลักการตรวจสอบถ่วงดุลที่ดีต้องเป็นการตรวจสอบจากภายนอก ผลักดันให้เกิดการดุลและคานอำนาจระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

การพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่มีความเป็นอิสระ จะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และด้วยความเที่ยงธรรม คือ ถูกต้องตามพยานหลักฐานและตามกฎหมาย ดำรงในความสุจริตยุติธรรมโดยปราศจากอคติ ไม่เอนเอียงหรือหวั่นไหวต่ออำนาจอิทธิพลหรือการกดดันใด ๆ เคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติทุกกรณีและปฏิบัติอย่างเหมาะสม เพื่อคุ้มครองสังคมให้มีความสงบปลอดภัย และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากที่สุดเพื่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนเท่าที่จะสามารถกระทำได้นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการพิจารณาสั่งคดีตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้แล้ว แต่การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยองค์กรตำรวจ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิทิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คนพร จิตต์จรุงเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลา ภักดีกิจ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อัยการย่อมจะต้องแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสังคมต่อประชาชน ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีเหตุผล เปิดเผยและตรวจสอบได้ โดยอาจจะผ่านการกลั่นกรองจากระบบภายในขององค์กรอัยการตามระบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้นโดยสุจริต ดังนั้น ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการจึงมีความเป็นอิสระที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบได้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยองค์กรตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม และไม่เหมาะสมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นองค์กรเดียวกับพนักงานสอบสวน เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ทำให้ขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเปลี่ยนแปลงไปในกรณีต่างจังหวัด หากพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งสำนวนไปให้ผู้บัญชาการภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภาคเป็นผู้ตรวจสอบ ซึ่งหากผู้บัญชาการภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภาคเห็นด้วยกับพนักงานอัยการ คือสั่งไม่ฟ้อง คำสั่งไม่ฟ้องนั้นของพนักงานอัยการก็เป็นอันเด็ดขาด แต่หากกลับกันคือเห็นตามพนักงานสอบสวนคือให้สั่งฟ้อง กรณีเช่นนี้ต้องส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดชี้ขาดเป็นที่สุด ดังนั้น การเปลี่ยนอำนาจของผู้ทำการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจากผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นองค์กรตำรวจเช่นเดียวกันกับผู้ที่ทำการสอบสวน ทำให้สูญเสียการถ่วงดุลอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นองค์กรตำรวจ และอำนาจการฟ้องคดีขององค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรภายนอกไปสิ้นเชิง

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับไม่มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการขององค์กรตำรวจ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการดำเนินการของการตรวจสอบสำนวนคดีกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ว่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการแห่งชาติ ในกรณีที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่อยู่นอกเขตอำนาจของกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี จะเห็นพ้องกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการหรือจะดำเนินการทำความเห็นแย้งภายในระยะเวลาใด ทำให้การดำเนินคดีอาญาอาจเกิดความล่าช้าได้ และก่อให้เกิดผลเสียต่อการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะต้องเป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม หากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกิดความล่าช้า ย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อความเป็นธรรมและสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ด้วยเหตุนี้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงควรดำเนินไปโดยไม่ล่าช้าในทุกขั้นตอน อีกทั้งปัญหาความไม่ได้สัดส่วนของคดีในต่างจังหวัดระหว่างผู้มีอำนาจตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่มีจำนวนน้อยมากใน

แต่ละภาคกับจำนวนปริมาณคดีที่ส่งเข้ามาให้ทำความเห็นแย้งที่มีจำนวนมากกว่าผู้ตรวจสอบ ซึ่งประเทศไทยมีเพียง 9 ภาคเท่านั้นไม่ได้มีอยู่ทุกจังหวัด ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาและทำความเห็นแย้งยังทวีความล่าช้าในการทำความเห็นว่าจะควรถูกฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งโดยอัยการสูงสุด ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไว้ในกรณีกรุงเทพมหานคร ถ้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรถูกฟ้องแต่พนักงานอัยการมีความเห็นไม่ฟ้อง ให้รีบส่งคำสั่งไม่ฟ้องและสำนวนการสอบสวนไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่ถ้าในกรณีต่างจังหวัด หากพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีความเห็นควรถูกฟ้อง แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งสำนวนไปให้ผู้บัญชาการภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภาคเป็นผู้ตรวจสอบ ซึ่งหากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกรณีกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภาคกรณีต่างจังหวัดเห็นด้วยกับพนักงานอัยการ คือ สั่งไม่ฟ้อง คำสั่งไม่ฟ้องนั้นของพนักงานอัยการก็เป็นอันเด็ดขาด แต่หากกลับกัน คือ เห็นตามพนักงานสอบสวน คือ ให้สั่งฟ้อง กรณีเช่นนี้ต้องส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดชี้ขาดเป็นที่สุด ซึ่งอัยการสูงสุดก็เป็นบุคคลในองค์กรเดียวกับพนักงานอัยการ จึงทำให้ขาดความน่าเชื่อถือและเป็นกลางในการพิจารณาโดยมิใช่เป็นองค์กรภายนอก

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยองค์กรตำรวจ ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาองค์กรผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นองค์กรเดียวกับพนักงานสอบสวน ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 เรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยกำหนดให้ศาลเป็นองค์กรผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการแทนองค์กรตำรวจ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ เนื่องจากเป็นองค์กรภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย มีความเป็นกลาง และให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย ซึ่งหากศาลเห็นว่าควรถูกฟ้อง ก็ให้สั่งประทับรับฟ้องไว้พิจารณาต่อไป โดยไม่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้อัยการสูงสุดชี้ขาดแต่อย่างใดอีก เนื่องจากอัยการสูงสุดเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกับพนักงานอัยการ ย่อมมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น การให้อำนาจเด็ดขาดอยู่ที่อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว จึงไม่มีความเหมาะสม และไม่มีประสิทธิภาพ เหตุเพราะขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรภายนอกโดยสิ้นเชิง

แก้เป็น “มาตรา 145/1 ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอศาลที่มีเขตอำนาจชำระคดี หากความปรากฏตามทางได้สวนศาลเห็นว่าสำนวนการสอบสวนคดีนั้น มีมูลสมควรประทับรับฟ้องไว้พิจารณา ก็ให้ศาลมีคำสั่งให้พนักงาน

อัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหา ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143”

2. ปัญหาไม่มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยองค์กรตำรวจ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ในเรื่องกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติถ้าในกรุงเทพมหานคร และผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการถ้าในจังหวัดอื่น เพื่อลดความล่าช้าในการพิจารณาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง โดยเร่งรัดให้ตรวจสอบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

แก้เป็น “มาตรา 145 และมาตรา 145/1 วรรคสี่ ระยะเวลาการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ดำเนินการพิจารณาตรวจสอบและมีความเห็นให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวน กรณีมีเหตุจำเป็นอาจขยายระยะเวลาได้อีกหนึ่ง เดือน”

3. ปัญหาการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งโดยอัยการสูงสุด ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอแนะข้อ 1. โดยให้ศาลเป็นองค์กรผู้มีหน้าที่ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการแทนผู้มีหน้าที่ตรวจสอบในองค์กรตำรวจซึ่งเป็นบุคคลในองค์กรเดียวกับพนักงานสอบสวนแล้วนั้น ไม่จำเป็นต้องส่งสำนวนการสอบสวนมาให้อัยการสูงสุดชี้ขาดอีกแต่อย่างใด

แต่ถ้ากรณีไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามข้อเสนอแนะข้อ 1. ก็ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 145/1 วรรคสอง เรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งโดยอัยการสูงสุดมาเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งโดยศาลเช่นกัน เนื่องจากเป็นองค์กรภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย มีความเป็นกลาง และให้ความเป็นธรรม กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ก็ต้องส่งเรื่องให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติถ้าในกรุงเทพมหานคร และผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการถ้าในจังหวัดอื่นมีความเห็นแย้งต่อไป กรณีผู้มีหน้าที่ตรวจสอบขององค์กรตำรวจมีความเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้ส่งสำนวนให้ศาลชี้ขาดแทนอัยการสูงสุด

แก้เป็น “มาตรา 145/1 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังศาลเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน”

เอกสารอ้างอิง

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์.คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วย การดำเนินคดีในชั้นตอน

ก่อนการพิจารณา.พิมพ์ครั้งที่ 5.กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรรัชการพิมพ์,2549.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการสหรัฐอเมริกา.”วารสาร
นิติศาสตร์,10(1),2521.

คณิต ณ นคร. “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ.” วารสารอัยการ 5,2521.

สุขสมัย สุทธิบดี.เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาส่วนที่ 2.

กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2545.

อรรถพล ไหญ่สว่าง.คำอธิบายวิชาสัมมนากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 4.กรุงเทพมหานคร
: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์,2559.