ปัญหาการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1[1]

ก้องภพ ชาตะกาญจน์[2]

จากการศึกษาเกี่ยวกับการพิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงทำการศึกษาและค้นคว้าหลักกฎหมาย แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้ง และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดที่เกี่ยวกับการพิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับการพิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการณ์และสังคมในประเทศไทย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าประการแรก ปัญหาไม่มีบทบัญญัติกรณีอัยการสูงสุดมีคำสั่งว่าไม่ใช่ความเห็นแย้งคำสั่งที่อัยการสูงสุดจะต้องพิจารณาชี้ขาดถือเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ตามมาตรา 145 และ 145/1 ได้บัญญัติ กรณีผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมายังอัยการสูงสุด อัยการสูงสุดจะพิจารณาแล้วมีคำสั่ง ซึ่งเมื่ออัยการสูงสุดชี้ขาดให้ฟ้องก็จะเป็นการกลับคำสั่งเดิมจะส่งผลให้ต้องนำผู้ต้องหาไปยังศาลเพื่อฟ้องคดี แต่หากอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้วก็จะถือว่าเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง มาตรา 147 ใช้คำว่าคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ซึ่งส่งผลให้ห้ามมีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันอีก และมาตรา 146 ที่ได้กำหนดให้แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ก็ให้ปล่อยหรือขอให้ศาลปล่อย

มีข้อควรพิจารณาว่า กรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งว่าไม่ใช่ความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องที่อัยการสูงสุดจะถือเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือไม่ โดยกรณีนี้เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด มีการแบ่งออกเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งมองว่าเป็นคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ดังจะเห็นได้จากความเห็นที่ว่า เมื่อความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ไม่ปรากฏว่ามีการโต้แย้งแสดงเหตุผลหักล้างการรับฟังพยานหลักฐานของพนักงานอัยการที่สั่งไม่ฟ้อง โดยมิชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างไร จึงไม่ใช่ความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่อัยการสูงสุดต้องพิจารณาชี้ขาด คำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ตามข้อกล่าวหาของอัยการจังหวัด จึงเด็ดขาดแล้ว แต่มีความเห็นอีกฝ่ายเห็นว่ายังไม่เป็นคำสั่งเด็ดขาด ดังจะเห็นได้

---

[1]บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ์ เทพสุเมธานนท์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพรหม อินทรัมพรรย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทรัตน์ เตชะมา

[2]นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากความเห็นที่ว่า เมื่อความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้แสดงเหตุผลโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการว่าอาศัยเหตุผลและพยานหลักฐานใดจึงเห็นว่าผู้ต้องหาทำผิดตามข้อกล่าวหา จึงถือไม่ได้ว่าเป็นความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดจะพิจารณาชี้ขาด ให้ส่งสำนวนคืนเพื่อให้ทำความเห็นแย้งแสดงเหตุผลประกอบการโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องให้ชัดเจนต่อไป ด้วยเหตุที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติในกรณีนี้ ทำให้คำวินิจฉัยชี้ขาดประเภทนี้มีการตีความได้หลายแนวทาง ส่งผลทำให้เกิดการตีความไม่ตรงกันได้และจะหาข้อสรุปไม่ได้ทำให้ส่งผลตามมาและเกิดปัญหาขึ้นเพราะไม่มีหลักการที่แน่นอนว่าควรจะปฏิบัติอย่างไรต่อพนักงานอัยการคนใดเห็นว่าคดีถึงที่สุดแล้วก็จะไม่ดำเนินการอย่างใดต่อไป หรือพนักงานอัยการคนใดเห็นว่ายังไม่ถึงที่สุดก็จะส่งสำนวนคดีไปให้ทำความเห็นแย้งกลับไปใหม่ ทำให้เกิดการปฏิบัติไม่ตรงกัน หรือสอดคล้องกันทั้งประเทศ

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องการฟ้องคดีตามความเห็นของผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งไปก่อน ศึกษากรณีความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท จะเห็นได้ว่าในมาตรา 145 วรรคสองส่วนท้าย หรือมาตรา 145/1 วรรคสองส่วนท้าย ที่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดว่า ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุจำเป็นจะต้องรีบฟ้องความเห็นของผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งไปก่อน ซึ่งมีข้อควรพิจารณาในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวมีความผิดหลายบท มีทั้งบทหนักและบทเบา ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น คือ คดีเรื่องหนึ่งบทหนักเป็นความผิดฐานพยายามฆ่าเจ้าพนักงาน ซึ่งกระทำการตามหน้าที่ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 (2) มีระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต จึงมีอายุความ 20 ปี ส่วนความผิดบทเบาเป็นความผิดฐานต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานโดยใช้กำลังประทุษร้าย เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138 วรรคสอง มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี จึงมีอายุความ 10 ปี เมื่อความผิดบทเบาที่มีอายุความ 10 ปี ใกล้จะขาดอายุความและต้องการที่จะฟ้องไปก่อน จะต้องฟ้องไปเพียงบทเดียวเฉพาะบทที่จะขาดอายุความหรือจะต้องฟ้องไปก่อนทั้งสองบท คือ บทที่จะขาดอายุความและบทที่ไม่ขาดอายุความ หรือว่ากรณีนี้จะไม่เข้ากรณีที่จะฟ้องไปก่อนได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะการใช้กฎหมายในมาตรานี้ กฎหมายยังไม่ได้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมไว้อย่างเพียงพอ และยังไม่มีกฎหมายลำดับรองได้ขยายไว้แต่อย่างใด อีกทั้งในทางปฏิบัติก็ยังมิได้มีคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุดแต่อย่างใด จึงถือว่าเป็นประเด็นปัญหาเป็นอย่างมาก ดังนั้น กฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการชี้ขาดความขัดแย้งของอัยการสูงสุดในกรณีการฟ้องคดีตามความเห็นของผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งไปก่อน กรณีความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลังบท จึงยังคงเป็นปัญหาอยู่และควรได้รับการพิจารณาแก้ไข

ประการที่สาม ปัญหาไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องระยะเวลาในการโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้อง มาตรา 145 และ 145/1 ได้บัญญัติ “ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุด” มีข้อควรพิจารณา คือ บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการโต้แย้งคำสั่ง เป็นเหตุให้ผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งจะโต้แย้งไปอย่างไม่มีระยะเวลาจำกัด มีเพียงเรื่องอายุความเท่านั้นที่มีการบัญญัติให้เร่งดำเนินการ เมื่อคดีเรื่องนั้นใกล้จะขาดอายุความ ดังนั้น ในเรื่องการโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเมื่อไม่มีระยะเวลามาจำกัด

หรือมาควบคุมการโต้แย้งคำสั่ง ทำให้ส่งผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายประการ จะเห็นได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักการพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็ว ที่ได้มีการรับรองหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่มีจุดประสงค์ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างรวดเร็วและเป็นการคุ้มครองผู้ต้องหาไม่ให้ถูกดำเนินคดีเกินความจำเป็น อีกทั้งการพิจารณาคดีโดยรวดเร็วยังทำให้เกิดประโยชน์ไม่ว่าจะมีเรื่องการคุ้มครองพยานหลักฐาน การเยียวยาผู้เสียหายได้อย่างทันท่วงที ทั้งยังเป็นการคุ้มครองสังคมโดยรวมให้เกิดความสงบเรียบร้อย และคุ้มครองทั้งสิทธิและเสรีภาพของตัวผู้ต้องหาที่แม้พนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว คำสั่งนี้ก็ยังไม่เป็นคำสั่งเด็ดขาด ผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งยังโต้แย้งคำสั่งได้อีก

จากข้อเท็จจริงและปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ผู้ศึกษาตั้งคำถามไว้ว่า ปัญหาการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 มีปัญหาอย่างไร เพื่อให้ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการชี้ขาดความเห็นแย้งสามารถพัฒนาต่อไปได้ และเป็นการช่วยในการตีความกฎหมายเกี่ยวกับการชี้ขาดความเห็นแย้งให้มีความแน่นอน ทำให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องนี้ได้อย่างถูกต้องและเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน หากกฎหมายเกี่ยวกับการชี้ขาดความเห็นแย้งที่บังคับใช้อยู่นั้นมีความไม่ครอบคลุมหรือไม่มีความชัดเจนเพียงพออย่างไร ก็จะได้เสนอมาตรการในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เท่าทันกับปัญหาและเกิดความก้าวหน้าไปพร้อมกับการขยายตัวของประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลตามมาในเรื่องของการชี้ขาดความเห็นแย้งในปัจจุบันนี้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการวินิจฉัยชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ข้อเสนอแนะปัญหาไม่มีบทบัญญัติกรณีอัยการสูงสุดมีคำสั่งว่าไม่ใช่ความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่อัยการสูงสุดต้องพิจารณาชี้ขาด ถือเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และ 145/1 มีข้อเสนอแนะ คือ

1.1 กำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 โดยต้องกำหนดให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องวิธีการโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาของผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งเพื่อให้เกิดเป็นหลักการและมีความชัดเจนขึ้น ในเรื่องของการให้เหตุผลในความแย้ง กล่าวคือ

จากเดิม มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143 วรรคสอง ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวน พร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือ

มีเหตุ อย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน”

ให้แก้วรรคสองเป็น “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวน พร้อมกับความเห็นที่แย้งกันในปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมาย ที่เป็นประเด็นสำคัญในคดี ไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุ อย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

มาตรา 145/1 บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจของพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน”

ให้แก้วรรคสองเป็น “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งในปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมาย ที่เป็นประเด็นสำคัญในคดี ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน”

1.2 กำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 โดยต้องกำหนดให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องของคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาของอัยการสูงสุดเพื่อให้มีความชัดเจนและครอบคลุมขึ้น กล่าวคือ

จากเดิม มาตรา 147 บัญญัติว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้”

ให้แก้เป็น “เมื่อมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี หรือผู้แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ตามมาตรา 145 หรือ 145/1 มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องในเรื่องการแย้งคำสั่งให้ถือเป็นคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้”

2. ข้อเสนอแนะปัญหาเรื่องการฟ้องคดีตามความเห็นของผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งไปก่อน ศึกษากรณีความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท มีข้อเสนอแนะคือ

กำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 โดยต้องกำหนดให้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้วางระเบียบแบบแผนในกรณีที่มีเหตุจะต้องฟ้องไปก่อนตามความเห็นแย้งว่าจะให้ดำเนินการไปอย่างไร และมีขั้นตอนและวิธีการอย่างไรบ้าง โดยอาจกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปออกระเบียบในเรื่องนี้ ซึ่งควรจะเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด เพราะองค์กรที่มีหน้าที่จะต้องฟ้องคดีไปก่อนตามความเห็นแย้ง คือ พนักงานอัยการเท่านั้น ที่สามารถฟ้องคดีได้ โดยจะไม่มีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับอำนาจในการฟ้องคดีแทนรัฐเหล่านี้ จึงเห็นสมควรให้สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องออกระเบียบในเรื่องนี้

จากเดิม มาตรา 145 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวน พร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุ อย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน”

ให้แก้เป็น “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวน พร้อมกับความเห็นที่แย้งกัน ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุ อย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน โดยวิธีการยื่นฟ้องไปก่อนให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด”

มาตรา 145/1 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่น

จำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน”

ให้แก้เป็น “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้ง ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน โดยวิธีการยื่นฟ้องไปก่อนให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด”

3. ข้อเสนอแนะปัญหาการไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องระยะเวลาในการโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้อง มีข้อเสนอแนะ คือ

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าควรให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องการโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยจะต้องกำหนดให้มีระยะเวลามาควบคุมการโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องเพื่อให้กฎหมายเป็นไปตามหลักการพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดเรื่องการปฏิรูปประเทศ

ในส่วนการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม เมื่อคำนึงถึงการที่ผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งเมื่อได้รับสำนวนคดีก็จะต้องพิจารณาสำนวน แล้วทำความเห็นโดยเอกสารที่ใช้ในการพิจารณาจะอยู่ในสำนวนคดี ไม่สามารถนำพยานหลักฐานอื่นมาทำการวินิจฉัยได้อีก จึงไม่จำต้องใช้ระยะเวลาที่มากเกินไป โดยผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งสามารถทำได้แต่การโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องเพียงอย่างเดียว หากโต้แย้งคำสั่งก็ให้ส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด เมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ในต่างจังหวัดก็จะส่งสำนวนไปยังผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ซึ่งโดยส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในจังหวัดเดียวกันเนื่องจากประเทศไทยมีหลายจังหวัด แต่มีผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคเพียง 9 ภาค ซึ่งหากผู้มีอำนาจทำความเห็นแย้งโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องก็จะต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นแย้งไปยังอัยการสูงสุดซึ่งอยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยอาจมีความล่าช้าในการส่งสำนวนและเอกสารเกิดขึ้นได้ ส่วนพนักงานอัยการที่สั่งไม่ฟ้อง หากในกรุงเทพมหานครย่อมไม่ประสบปัญหาเรื่องการส่งสำนวนและเอกสารเกิดขึ้นเสียเท่าไรเพราะการส่งสำนวนให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโต้แย้ง หรือหากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโต้แย้งคำสั่งไม่ฟ้องแล้วต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นแย้งไปยังอัยการสูงสุดย่อมอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เพียงแต่ประสบปัญหาในเรื่องจำนวนคดีที่มีจำนวนเยอะที่จะส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าหรือตกหล่นขึ้นได้

เมื่อนำระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือยื่นฎีกาในคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 198 หรือมาตรา 216 ที่กฎหมายกำหนดให้มีระยะเวลายื่นได้ภายใน 1 เดือน มาเปรียบเทียบกับเรื่องการชี้ขาดความเห็นแย้ง ย่อมเป็นไปไม่ได้เพราะการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาคู่ความไม่ว่าฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลย ย่อมมีความเข้าใจในเนื้อหาคดีของตนอย่างละเอียดถี่ถ้วนเป็นอย่างดีอยู่แล้วเพราะได้ทำการ

พิจารณาและสืบพยานในศาลชั้นต้นไปเสร็จแล้ว ต่างกับเรื่องการชี้ขาดความเห็นแย้ง ที่ผู้พิจารณาทำความเห็นแย้งจะต้องทำความเข้าใจเนื้อหาในสำนวนการสอบสวนตั้งแต่ต้นใหม่ ก่อนที่จะทำความเห็นพร้อมเหตุผลในการวินิจฉัย อีกทั้งในบางกรณีเนื้อหาของคดีอาจมีความยุ่งยาก มีความสลับซับซ้อนหรือมีเอกสารเป็นจำนวนมากก็จะต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควรในการทำความเข้าใจ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าควรมีการเพิ่มระยะเวลาให้พอสมควรมากกว่าระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกา

จากเดิม มาตรา 145 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวน พร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุ อย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน”

ให้แก้เป็น “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวน พร้อมกับความเห็นที่แย้งกัน ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดภายใน 2 เดือน นับที่วันได้รับคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

มาตรา 145/1 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน”

ให้แก้เป็น “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้ง ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดภายใน 2 เดือน นับที่วันได้รับคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน”

เอกสารอ้างอิง

จิตติ เจริญฉ่ำ. **บันทึกทอง ท้ายชี้ขาดความเห็นแย้งของสำนักงานอัยการสูงสุด**. กรุงเทพมหานคร : หจก.พิมพ์อักษร, 2537.

ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์. **แนวปฏิบัติบางประการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2564.

คำชี้ขาดความเห็นแย้งที่ 1150/2562.

คำชี้ขาดความเห็นแย้งที่ 438/2551.