

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹

เบญจวรรณ ทองเพ็ญ²

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาจากความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยพบว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานราชการ ทั้งการวางแผน การบังคับบัญชา การบริหารงานบุคคล เพื่อให้เกิดความร่วมมือกัน หรือบูรณาการทำงานร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งภายในและภายนอก องค์การเชื่อมโยงกันให้เกิดประสิทธิผลตามหลักการพื้นฐานของปรัชญาการบริหารภาครัฐ สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดจึงถือว่าเป็นสถาบันที่มีความสำคัญและเป็นกลไกของรัฐบาลของส่วนราชการในส่วนกลางและของกระทรวงมหาดไทย³ และนอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ให้อำนาจไว้แล้วนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอย่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย⁴ โดยให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการทำความเห็นแย้ง กรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ตามมาตรา 145 โดยกฎหมายได้บัญญัติกระบวนการไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งตามกระบวนการดำเนินคดีอาญาทั่วไป เมื่อมีการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ และเมื่อเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วก็จะทำความเห็นทางคดีอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วแต่กรณี เช่น งดการสอบสวน เห็นควรให้งดการสอบสวน ควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-142 แล้ว ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งในชั้นการพิจารณาของพนักงานอัยการ กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการ ที่จะสั่งตามที่เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อมี

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ งานประดับและอาจารย์ ดร.พิรพงศ์ จงไพศาลสกุล

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ฐูริดา สุวรรณรัตน์ และคณะ. “การปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อบูรณาการการบริหารราชการแผ่นดิน.” วารสารรัชต์ภาคย์ 13. 31 (ตุลาคม-ธันวาคม, 2562): 235.

⁴สุกิจ เจริญรัตนกุล. “บทความรับเชิญ ราชการส่วนภูมิภาคกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทย.” วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ 14. 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2566): 3-4.

คำสั่งต่อไปก็ได้ ตามมาตรา 143 และเมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วมีคำสั่งฟ้องคดี คำสั่งนี้เป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่อาจมีผู้ใดโต้แย้งได้ แต่ถ้าพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี และคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145⁵ โดยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตามระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้ศึกษาได้ทำการสรุปในแต่ละครั้ง ดังนั้น จากปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงเป็นเรื่องที่ควรแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังประเด็นปัญหาต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงผู้เดียวพิจารณาในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องในจังหวัดอื่นซึ่งมิใช่กรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) คือผู้ที่ดำรงตำแหน่งในฐานะผู้ปกครองบังคับบัญชาของจังหวัด โดยอำนาจหน้าที่จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม⁶ โดยจังหวัดเกิดจากการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอ จัดตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้งยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด⁷ และให้เป็นหัวหน้าของส่วนราชการภูมิภาคในจังหวัด โดยหลักแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติงานในทางปกครองเป็นหลัก แต่ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ในหมวดการสอบสวนสามัญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หากพนักงานอัยการที่ไม่ใช่อัยการสูงสุดเป็นผู้มีคำสั่งไม่ฟ้อง ในกรณีของจังหวัดอื่นกฎหมายกำหนดให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นการให้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้ดุลพินิจพิจารณาในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

ทั้งนี้ การที่กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงผู้เดียวพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องนี้ จึงทำให้เกิดเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาว่า การที่กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงผู้เดียวในการตรวจสอบคำสั่ง

⁵ พงศกร เกษสนิท. “การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2565.

⁶ ธีรศักดิ์ คูศิริรัตน และคณะ. “บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดไทยในการบริหารเมือง.” วารสารวิชาการสถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ 6. 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2563): 84-85.

⁷ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. ทำไม่.... จังหวัดต้องจัดการตนเอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: บริษัท มาตราการพิมพ์ จำกัด, 2558.

ไม่พื่อนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากการกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีเป็นจำนวนมาก แต่การพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจเฉพาะของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งถือเป็นผู้ช่วยของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในทางปฏิบัติรองผู้ว่าราชการจังหวัดจึงลงนามในฐานะผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้อง

ประเด็นที่สองปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายให้มีคณะกรรมการช่วยกลั่นกรองการตรวจสอบ คำสั่งไม่ฟ้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาท อำนาจหน้าที่ เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอ โดยมีหน้าที่หลักในการบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี หรือราชการส่วนกลางมอบหมาย กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด และส่วนราชการต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมตั้งขึ้นในจังหวัดนั้น โดยแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการจังหวัด เพื่อเป็นที่ปรึกษาให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการภายในจังหวัด ตามที่กฎหมาย หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด แต่อย่างไรก็ดีแม้กฎหมายจะกำหนดให้มีคณะกรรมการจังหวัดขึ้น เพื่อให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด^๘ แต่ก็ไม่ได้ระบุให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องของการช่วยกลั่นกรองการตรวจสอบ คำสั่งไม่ฟ้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด การพิจารณากลั่นกรองการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ จึงเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณา อย่างไรก็ตามได้มีหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0208.2/ ว 2210 ลงวันที่ 30 มกราคม 2567 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม^๙ กำหนดแนวทางสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยกำหนดให้มีคณะทำงานสนับสนุนการพิจารณาทบทวนคำสั่งของพนักงานอัยการ โดยมีปลัดจังหวัด เป็นหัวหน้าคณะทำงาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นรองหัวหน้าคณะทำงาน ผู้อำนวยการกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด จำจังหวัด นิติกร สำนักงานจังหวัด ที่ได้รับมอบหมาย และนิติกร ที่ทำการปกครอง

^๘ นริศรา พึ่งสำโรง, “กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน กรณีศึกษา อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.” วารสาร มจร การพัฒนาศังคม 6. 3 (กันยายน-ธันวาคม, 2564): 81.

^๙ หนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0208.2/ ว 2210 ลงวันที่ 30 มกราคม 2567 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

จังหวัด ที่ได้รับมอบหมาย เป็นคณะทำงาน โดยมีหน้าที่กำกับ ดูแล ติดตาม ให้ความเห็นหรือคำแนะนำในการดำเนินงาน หรือปัญหาข้อกฎหมาย เชิญข้าราชการ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด ๆ เพื่อให้ข้อมูล เอกสารหลักฐาน หรือให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะทำงาน

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในกรณีที่ไม่มีกฎหมายให้คณะกรรมการช่วยกลั่นกรองการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ มีประเด็นที่ควรทำการศึกษาว่า บุคคลที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องควรเป็นบุคคลจากองค์กรใด มีคุณสมบัติ ตลอดจนองค์ประกอบของคณะกรรมการควรเป็นอย่างไร ซึ่งในกรณีที่มีหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดให้มีคณะทำงานสนับสนุนการพิจารณาทบทวนคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ แต่ไม่มีการกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองร่วมเป็นคณะทำงานด้วย ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวควรจะมีผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เช่น เกี่ยวกับด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข เข้าร่วมเป็นคณะทำงานด้วย

ประเด็นที่สามปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้อง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสอง กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นแย้งกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 วรรคสองให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาดได้ และหากว่าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน โดยเหตุที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ เพื่อให้มีการทบทวนกลั่นกรองคำสั่งไม่ฟ้องคดี หรือการจะถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาของพนักงานอัยการเพื่อเป็นการสร้างกลไกของการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างองค์กรผู้ทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการอำนวยความยุติธรรมให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ กลับไม่มีกฎหมายกำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ที่จะจำกัดเรื่องกรอบอำนาจในการสั่งการไว้ ซึ่งโดยปกติกฎหมายจะกำหนดกรอบระยะเวลาไว้เข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระยะเวลาตามที่กำหนดในกฎหมายหรือระเบียบหลักเกณฑ์ของทางราชการ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดเวลาไว้การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องตกอยู่ภายใต้ดุลพินิจ ซึ่งอาจใช้ดุลพินิจอันมิชอบด้วยกฎหมายได้ อาจทำให้เกิดความล่าช้าจนคดีขาดอายุความได้ ควรแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนขึ้น ว่าด้วยเรื่องระยะเวลากรณีที่อยู่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาดให้มีระยะเวลา

¹⁰ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145.

เป็นที่แน่นอนในการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นให้เป็นไปตามหลักกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรมให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง 3 ประเด็น ปัญหา ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงผู้เดียวพิจารณาในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องในจังหวัดอื่นซึ่งมีใช้กรุงเทพมหานคร

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไข เพิ่มเติม มาตรา 145 วรรคแรก

มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักคุณพินิจของฝ่ายปกครองซึ่งต้องผูกพันตาม “หลักความเสมอภาค” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” หรือที่เรียกว่า “หลักความสมควรแก่เหตุ” ประกอบกับหลักการถ่วงดุลอำนาจ โดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันมาพิจารณาในการแก้ไขเพิ่มเติม โดยแก้ไข เพิ่มเติม จากเดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

แก้เป็น “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งนั้นไปเสนอยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องนั้นไปเสนอยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143”

เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 145/2

เพิ่มเป็น “กรณีที่อยู่ในจังหวัดอื่นตามมาตรา 145 หากเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย บุคคลดังกล่าวนี้จะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ ด้วย”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายให้มีคณะกรรมการช่วยกลั่นกรองการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่ม มาตรา 53/3

การเพิ่มมาตรา 53/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เนื่องจากหลักการถ่วงดุลเป็นการคานอำนาจ และในส่วนของตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจนั้นเป็นไปตามหลักการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยองค์กรหนึ่งเพื่อตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง ผลของการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะมีผลต่อการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวังในการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น การถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอกนั้นมีเพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ และป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไปจนไม่สามารถตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรนั้นได้ โดยการเพิ่มเติมจากเดิม มาตรา 53 บัญญัติว่า “ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวง หรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรมการจังหวัดและเลขานุการ

ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรมต่าง ๆ ในกระทรวงหรือทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคนให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวงในคณะกรรมการจังหวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็ได้”

เพิ่มเป็น “ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลตามมาตรา 53 เป็นคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือ กลั่นกรอง ให้คำปรึกษา ในการพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนั้น ๆ”

3. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้อง

ผู้ศึกษาเห็นควรเพิ่ม มาตรา 145/2

การเพิ่มมาตรา 145/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเหมาะสมหรือหลักความสัมฤทธิ์ผล ซึ่งเป็นหลักการที่บังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐต้องพิจารณาเลือกออกคำสั่งที่สามารถดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมาย ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ให้สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น การเพิ่มมาตรา 145/2 จากเดิม ไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการอันมิใช่คำสั่งของอธิบดีอัยการคงมีเพียงแต่หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติในการทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการทำความเห็นแย้งภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องจากพนักงานอัยการ

เพิ่มเป็น “การพิจารณาความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามมาตรา 145 วรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเห็นแย้งภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องจากพนักงานอัยการเว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

ธีรศักดิ์ คูศิริรัตน์ และคณะ. “บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดไทยในการบริหารเมือง.” วารสารวิชาการสถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ 6. 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2563): 84-85.

ฐวธิดา สุวรรณรัตน์ และคณะ. “การปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อบูรณาการการบริหารราชการแผ่นดิน.” วารสารรัชต์ภาคย์ 13. 31 (ตุลาคม-ธันวาคม, 2562): 235.

นริศรา พิงสำโรง. “กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามโครงการไทยนิยม ยั่งยืน กรณีศึกษา อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.” วารสาร มจร การพัฒนาสังคม 6. 3 (กันยายน-ธันวาคม, 2564): 81.

พงศกร เคยสนิท. “การตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2565.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. **ทำไม.... จังหวัดต้องจัดการตนเอง.** พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: บริษัท มาตา การพิมพ์ จำกัด, 2558.

สุกิจ เจริญรัตนกุล. “บทความรับเชิญ ราชการส่วนภูมิภาคกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในรัฐไทย.” วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ 14. 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2566): 3-4.

สุทธีนันท์ สุวรรณวิจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล. “การกระจายอำนาจการปกครอง.” วารสารมหาจุฬานาครทรรศ 8. 5 (พฤษภาคม 2564): 132.