

NOTE

RE: THE POWERS OF THE DIRECTOR-GENERAL OF THE PUBLIC PROSECUTION DEPARTMENT IN MATTER OF PROSECUTION

1. The Krisdika (Sub-committee No. 3) has examined the question raised by the Department of Public Prosecution as to the powers of the Director-general in matter of prosecution and non-prosecution.

2. The question submitted to the Krisdika comes to this: in addition to his special powers to issue himself a non-prosecution order (as reminded at the beginning of Section 145 Criminal P.C.), is the Director-General of the Public Prosecution Department empowered to issue any prosecution or non-prosecution order he thinks fit, when he deems convenient to modify the decision taken in the case by inferior authorities (namely the Public Prosecutor of Changvad, concurring or conflicting, as the case may be, with either the Director-General of the Police Department in Bangkok or the Commissioner of Changvad in the Provinces).

3. This Committee is not at all unwilling to admit that it should be desirable, especially in the transitory period in which we are, that the Director-General of the Public Prosecution department should have some extensive power. But the legal question is: is such a power refused or permitted by Sections 145, 146 and 147 Criminal P.C.?

4. It is of interest to remind here that, as a rule, in the countries where there is a Department of Public Prosecution, if the decisions of the inferior authorities of that Department are subject to revision by the highest Chief of the said Department, however a discrimination is usually made as follows: the Chief of the Department can order an inferior authority to prosecute (in other words, he may reverse the non-prosecution order of the inferior authority); but he cannot order an inferior authority not to prosecute (Cf. France, Cour de Cassation 1814, 1815, 1827).

5. In Siam, Section 145 Criminal P.C. specifies clearly a case where the Director-General is empowered to take the decision (Prosecution or non-prosecution) himself: that is the case where there is disagreement between the Public Prosecutor of Changvad and either the Director-General of Police in Bangkok or the Commissioner in the Changvad.

6. Consequently, only remains the case where there has been an agreement as to the decision between the competent inferior authorities. In that case, the following discrimination may be made.

7. A. Can the Director-General reverse the order of Prosecution which has been issued by the inferior authorities concurrently? Nothing in the Code shows that he has such a power. Moreover, it may be reminded that in the preliminary drafts of the Code, there was a section which said: At any time of the preparatory enquiry, the State Councilor in charge of the Ministry of the Interior has the right to direct the Public Prosecutor to issue a non-prosecution order, on grounds concerning public policy. Such directions shall be given in writing and attached to the file. This section has been finally deleted as being contrary to the independency of the Public Prosecutors and to the modern idea of equality of all citizens in matters of justice. The position is not exactly the same when the Director-General instead of the Minister is concerned; but there is however some analogy worthy of consideration.

8. B. Can the Director-General reverse an order of non-Prosecution which has been issued by the inferior authorities concurrently? It is reminded that such a power should concur with the system abroad as mentioned here before. However, if, in the absence of any indication in the new Code, such a power was to be given to the Director-General, it is tantamount to saying that the said power is given because nothing forbid sit in the law. This Committee do not favor interpretation of that kind and are of opinion that a statutory provision is necessary.

9. As to Section 146, where it is said that the notification of the non-prosecution order must be made only when the same is final, this Committee are of opinion that the word final is of no help in either way, since the question is just to know when a non-prosecution order may be said to become final (either when the decision has been taken by the inferior authorities concurrently, or by the Director-General in any case).

10. Opportunity could be taken of the revision of the Criminal P.C. for making clear the power of the Director-General, either in both cases (prosecution and non-prosecution order) or at least in the case of reversing a non-prosecution order if the discrimination noted in the foreign legislations seems commendable here. The directions of the Government should be requested to that effect.

Judicial Council,
8th January 1936

(คำแปล)

บันทึก

เรื่อง อำนาจของอธิบดีกรมอัยการในการสั่งฟ้องคดี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาของกรมอัยการเรื่องอำนาจอธิบดีกรมอัยการในการฟ้องและมีฟ้องคดีตลอดแล้ว

ปัญหาที่ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณามีอยู่ดังนี้คือ นอกจากอำนาจพิเศษที่จะสั่งไม่ฟ้องคดี (ดังจะเห็นได้ในตอนต้นของมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) แล้ว อธิบดีกรมอัยการจะมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเมื่อเห็นเป็นการสมควรที่จะแก้ไขคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรองลงไปที่ได้สั่งการไปแล้วได้หรือไม่ (กล่าวคือ ในกรณีที่อัยการจังหวัดมีความเห็นสอดคล้องหรือแย้งกับอธิบดีกรมตำรวจในจังหวัดพระนครและธนบุรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดในจังหวัดอื่น

ใช้ว่ากรรมการจะไม่สมควรยอมรับว่า เฉพาะอย่างยิ่งในสมัยที่เราอยู่ในระหว่างเฉพาะกาลเช่นนี้ เป็นการสมควรให้อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจกว้าง ๆ ไว้ข้างนั้น หามิได้ แต่ปัญหาในทางกฎหมายมีอยู่ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕ ,๑๔๖ และ ๑๔๗ บัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้หรือไม่

เป็นที่น่าสนใจในอันที่จะต้องเตือนให้ระลึกไว้ในที่นี้ว่า ในประเทศที่มีกรมอัยการนี้ ตามปกติถ้าคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอยู่ภายในอำนาจของหัวหน้าสูงสุดของกรม นั้นที่จะพิจารณาตรวจแก้ได้แล้ว มีข้อแตกต่างกันอยู่ในการกระทำดังต่อไปนี้ คือ หัวหน้ากรมอาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรองลงไปฟ้องคดีได้ (อีกนัยหนึ่งก็คือ หัวหน้ากรมอาจกลับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรองลงเสียก็ได้) แต่จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรองลงไปไม่ฟ้องคดีนั้นไม่ได้ (ขอให้เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๘๑๔, ๑๘๑๕ และ ๑๘๒๗)

ส่วนในประเทศสยาม มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ ระบุไว้ชัดถึงกรณีซึ่งอธิบดีกรมอัยการมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ (ให้ฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี) ได้ด้วยตนเองคือ กรณีที่มีความเห็นแย้งกันระหว่างอัยการจังหวัดกับอธิบดีกรมตำรวจในจังหวัดพระนครและธนบุรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัด

เพราะฉะนั้นจึงคงเหลือแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรองลงไปเห็นฟ้องต้องกันเท่านั้น ในกรณีนี้อาจแยกออกได้ดังต่อไปนี้

(ก) อธิบดีกรมอัยการจะกลับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรองลงไปซึ่งได้เห็นฟ้องต้องกันสั่งให้ฟ้องคดีได้หรือไม่? ในประมวลกฎหมายนั้นไม่ปรากฏว่าอธิบดีกรมอัยการมีอำนาจดังนี้ อนึ่ง พึงระลึกว่าในร่างชั้นแรกแห่งประมวลกฎหมายนี้มีมาตราหนึ่งว่า “ในเวลาใด

เวลาหนึ่งระหว่างการสอบสวน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีสิทธิในอันที่จะสั่งพนักงานอัยการให้ออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ในเหตุเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ คำสั่งเช่นว่านั้นให้ทำเป็นหนังสือติดไว้กับสำนวน” ในที่สุดได้ตัดร่างมาตรานี้ออกเสียโดยที่เห็นว่าเป็นการขัดกับอิสระของพนักงานอัยการและความคิดเห็นในสมัยนี้เกี่ยวกับความเสมอภาคของพลเมืองในควรความยุติธรรม ฐานะในเรื่องนี้ย่อมไม่เหมือนกันทีเดียวเมื่อเกี่ยวกับอธิบดีกรมอัยการ ซึ่งมีใช้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่อย่างไรก็ตามก็มีทางเทียบเคียงกันได้ ซึ่งควรพิจารณาอยู่บ้าง

(ข) อธิบดีกรมอัยการจะกลับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงไปได้เห็นพ้องต้องกันสั่งไม่ฟ้องคดีได้หรือไม่? ขอให้ระลึกว่าอำนาจเช่นนี้ควรเป็นเช่นเดียวกับวิธีการของต่างประเทศดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่เมื่อประมวลกฎหมายใหม่มิได้มีข้อความชี้แจงแสดงไว้อย่างใด จะถือว่าอำนาจดังกล่าวนี้ต้องให้ตกอยู่แก่อธิบดีกรมอัยการก็เท่ากับว่า อธิบดีกรมอัยการย่อมมีอำนาจดังกล่าวแล้ว เพราะเหตุที่มีได้มีบทบัญญัติห้ามไว้ในกฎหมาย กรรมการไม่เห็นด้วยกับการที่จะตีความไปในทำนองนี้ และมีความเห็นว่าเป็นการจำเป็นต้องมีบทกฎหมายกำหนดไว้

สำหรับมาตรา ๑๔๖ ที่กล่าวว่าต้องแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบต่อเมื่อเป็นคำสั่งเด็ดขาดนั้น กรรมการมีความเห็นว่า คำว่า เด็ดขาด ไม่ช่วยในการวินิจฉัยปัญหานี้ได้แต่อย่างใดเลย เพราะเหตุว่าปัญหาอันจะต้องทราบนั้นมีอยู่คือเมื่อใดจึงจะเรียกว่า คำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเด็ดขาด (คือเด็ดขาดเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจชั้นรองลงไปได้เห็นพ้องต้องกันวินิจฉัยสั่งการไปแล้ว หรือเมื่ออธิบดีกรมอัยการได้วินิจฉัยสั่งการไป)

ทั้งนี้ อาจถือโอกาสตรวจชำระประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสียใหม่เพื่อกำหนดอำนาจของอธิบดีกรมอัยการให้ชัดแจ้ง ทั้งสองกรณี (คือในเรื่องคำสั่งฟ้องและคำสั่งไม่ฟ้องคดี) หรืออย่างน้อยก็กำหนดให้ชัดแจ้งไว้เสีย ในกรณีกลับคำสั่งไม่ฟ้องคดี ถ้าเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะดำเนินตามวิธีการดังที่กฎหมายต่างประเทศได้แยกกำหนดไว้ จึงเห็นควรที่จะขอให้รัฐบาลออกคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามที่กล่าวมานี้

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) เดือน บุญนาค

(นายเดือน บุญนาค)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

๘ มกราคม ๒๔๗๘