

บันทึก
เรื่อง โครงการชะลอการฟ้อง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๑๑๗๙๐ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นตามมติของคณะรัฐมนตรีว่า การที่กรมอัยการได้ออกระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. ๒๕๖๐ จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายเพียงใดหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมอัยการและผู้แทนกระทรวงยุติธรรมแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) โดยที่ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ประเด็นที่พึงพิจารณาในเบื้องต้นจึงมีว่า มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจอธิบดีกรมอัยการที่จะออกระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องหรือไม่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๕ นั้นแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๕ ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมอัยการแต่เพียงที่จะออกระเบียบการใช้อำนาจหรือการกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามอำนาจหน้าที่ที่พนักงานอัยการมีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นเท่านั้น หาได้ให้อำนาจที่จะวางระเบียบการใช้อำนาจหรือการกระทำหน้าที่เพิ่มเติมไปจากที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้ไม่ และเมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระสำคัญของระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งอธิบดีกรมอัยการได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๐ จะเห็นได้ว่าเป็นระเบียบที่ให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งมีพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงและให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อตรวจความประพฤติดันเป็นอาจณของผู้ต้องหาได้นอกจากนั้นระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าวยังได้ให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาที่จะยื่นคำขอให้ชะลอการฟ้องโดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับความประพฤติได้อีกด้วย เมื่อระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องเป็นระเบียบที่เพิ่มอำนาจพนักงานอัยการและสิทธิของผู้ต้องหา นอกเหนือไปจากที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) จึงเห็นว่า เป็นระเบียบที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งตามหลักกฎหมาย จะต้องกระทำในรูป

^๑ มาตรา ๑๕ ในการใช้อำนาจหรือการกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉะนั้น การออกระเบียบ ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จึงเป็นการกระทำที่เกินอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้ เระเบียบ นั้นจึงไม่มีผลใช้บังคับ

(๒) นอกจากเหตุผลที่อธิบดีกรมอัยการไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ วางระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องได้แล้ว เนื้อหาสาระสำคัญของระเบียบดังกล่าวก็ยังขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ อีกด้วย อาทิ เช่น

(ก) เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นและการสอบสวนได้ความเป็นที่แน่ชัดว่าผู้ต้องหากระทำความผิด พนักงานอัยการซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล จะต้องดำเนินการสั่งฟ้องต่อไป พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้เมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนสอบสวนยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด ทั้งนี้ ตามนัยแห่งมาตรา ๑๔๓^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากนั้น ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๔๕^๓ ก็ยังได้กำหนดมาตรการในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ด้วย

^๒ มาตรา ๑๔๓ เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(๒) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่ง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

^๓ มาตรา ๑๔๕ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น แยกคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการ เพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรม

กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นอีกชั้นหนึ่ง จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิดไว้โดยอาศัยเหตุอื่นแต่ประการใด ดังนั้น การที่ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องได้กำหนดให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่เชื่อว่าได้กระทำความผิดอาญา นอกจากจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษ อันเป็นความผิดตามตามประมวลกฎหมายอาญ่อีกด้วย

(ข) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้บัญญัติให้ฟ้องผู้ต้องหาภายในเจ็ดสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ^๔ และในกรณีที่ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพต่อพนักงานสอบสวนพนักงานอัยการจะต้องนำตัวผู้ต้องหามาศาลโดยไม่ต้องทำการสอบสวนอีก และดำเนินการฟ้องด้วยวาจาต่อไป^๕ จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้มีการฟ้องคดีโดยเร็ว ฉะนั้น การที่พนักงานอัยการจะใช้วิธีการชะลอการฟ้องโดยอาศัยระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าว จึงย่อมเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงโดยแจ้งชัด

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) จึงเห็นว่า ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. ๒๕๒๐ ของกรมอัยการ นอกจากจะออกโดยเกินอำนาจกฎหมายแม่บทแล้ว ยังมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และมีหลักการที่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง

ตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๗ ในการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้เมื่อมีการจับตัวผู้ต้องหาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในกำหนดเวลาเจ็ดสิบสองชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ แต่มิให้นับเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวผู้ต้องหาจากที่จับมายังที่ทำการของพนักงานสอบสวน จากที่ทำการของพนักงานสอบสวนและหรือจากที่ทำการของพนักงานอัยการมาศาล เข้าในกำหนดเวลาเจ็ดสิบสองชั่วโมงนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๒๐ ในคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้ ถ้าผู้ต้องหาให้การรับสารภาพตลอดข้อหาต่อพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนนำผู้ต้องหายังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องศาลโดยมิต้องทำการสอบสวน และให้ฟ้องด้วยวาจา ให้ศาลถามผู้ต้องหาว่าจะให้การประการใด และผู้ต้องหายังให้การรับสารภาพ ให้ศาลบันทึกคำฟ้อง คำรับสารภาพ และทำคำพิพากษาในบันทึกฉบับเดียวกัน แล้วให้โจทก์จำเลยลงชื่อไว้ในบันทึกนั้น ถ้าผู้ต้องหาให้การปฏิเสธ ให้ศาลสั่งให้พนักงานอัยการรับตัวผู้ต้องหาคืนเพื่อดำเนินการต่อไป

ศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง ดังนั้น ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง
ดังกล่าวจึงเป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลใช้บังคับ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๐