

บันทึก

เรื่อง อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม
ตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรมตำรวจมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๓.๒๑/๑๒๓๕๔ ลงวันที่ ๑๗
กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เดิมกรมตำรวจได้มีหนังสือ ที่
มท ๐๖๐๓.๒/๑๐๐๒๑ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้
ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ในกรณีที่พนักงานสอบสวนกองปราบปรามร่วมกับพนักงาน
สอบสวนสถานีตำรวจภูธร อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ทำความเห็นสั่งไม่ฟ้องพันตำรวจเอก
ดำริ นิสสัยพันธ์ กับพวก รวม ๑๒ คน ส่งไปยังพนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดตะกั่วป่า
พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนโดยยังมีได้ทำการสอบสวนปากคำผู้ต้องหาและยังมีได้แจ้งข้อหา
ให้ผู้ต้องหาทราบนั้น พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดตะกั่วป่าจะมีอำนาจสั่งให้พนักงาน
สอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความอาญา^๑ โดยให้ทำการสอบสวนปากคำของผู้ต้องหาได้หรือไม่ ซึ่งกรมตำรวจมี
ความเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาไปแล้ว กรณีจึงไม่มีเหตุผลและ
ความจำเป็นที่จะต้องเรียกตัวผู้ต้องหามาสอบสวนปากคำอีก เพราะถ้าหากพนักงานสอบสวน
ปฏิบัติตามก็จะเป็นเหตุให้ต้องเรียกตัวผู้ต้องหามาแจ้งข้อหา จับกุมตัว และควบคุมตัวตาม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้
พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่พนักงานสอบสวนทำความเห็นสั่งไม่ฟ้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้

^๑ มาตรา ๑๔๓ เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา
ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้
สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องต่อไป

(๒) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่
เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคน
ใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่ง แล้วแต่กรณี
และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือ
ตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือ
ผู้รักษาราชการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดตะกั่วป่าโดยมิได้สอบสวนปากคำของผู้ต้องหาตามมาตรา ๑๓๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^๒ นั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว ถ้าพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามความเห็นของพนักงานสอบสวน ก็ไม่ต้องสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนปากคำของผู้ต้องหา แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่เห็นชอบด้วยก็ต้องสั่งฟ้องเสียก่อน จึงจะมีอำนาจตามมาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^๓ แจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาไปฟ้อง ซึ่งพนักงานสอบสวนก็ต้องสอบสวนปากคำของผู้ต้องหาตามมาตรา ๑๓๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^๔ ดังนั้นการที่พนักงานอัยการสั่งให้ดำเนินการสอบสวนปากคำของผู้ต้องหาทั้ง ๑๒ คนโดยมิได้สั่งฟ้องจึงไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๔๒^๕ และมาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง (๑)^๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ต่อมากรมตำรวจได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๓.๒/๑๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นโดยที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกรมอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) และได้เสนอความเห็นของกรมอัยการที่ไม่เห็นฟ้องด้วยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวไปยังกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้กรมตำรวจทบทวนความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่ง ในการนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาที่กรมตำรวจขอทบทวนแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจพิจารณาให้

^๒ มาตรา ๑๓๔ เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียก หรือส่งตัวมา หรือเข้าหาพนักงานสอบสวนเองหรือปรากฏว่าผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อหน้าเจ้าพนักงานเป็นผู้ต้องหา ให้ถามชื่อตัว นามสกุล ชาติ บังคับ บิดามารดา อายุ อาชีพ ที่อยู่ ที่เกิด และแจ้งข้อหาให้ทราบและต้องบอกให้ทราบก่อนว่าถ้อยคำที่ผู้ต้องหากล่าวนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันเขาในการพิจารณาได้ เมื่อผู้ต้องหาเต็มใจให้การอย่างไร ก็ให้จัดคำให้การไว้ ถ้าผู้ต้องหาไม่เต็มใจให้การละเลย ก็ให้บันทึกไว้

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น

^๕ มาตรา ๑๔๒ ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งแต่สำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราวถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ให้ขอเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังแล้ว

แต่ถ้าเป็นความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบชั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

ความเห็นทางกฎหมายได้ เนื่องจากเป็นการขัดกับข้อ ๙ (๑) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒^๓

หลังจากนั้น กรมตำรวจได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๓.๒/๖๕๖๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ยืนยันไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เกี่ยวกับปัญหาเรื่องอำนาจสั่งการให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการนี้ กรมตำรวจมิได้ประสงค์ที่จะให้ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาเฉพาะในคดีที่ระบุมาท่านั้น แต่มีความประสงค์ต้องการให้เป็นบรรทัดฐานเพื่อใช้เป็นแนวทางของการสอบสวนเป็นการทั่วไป จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทบทวนปัญหาดังกล่าวโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อที่กรมตำรวจจะได้ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า แม้ว่าเรื่องที่กรมตำรวจขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณานี้ กรมตำรวจประสงค์ขอให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเป็นการทั่วไปเพื่อเป็นบรรทัดฐานของแนวทางการสอบสวน มิใช่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะในคดีที่ระบุมาท่านั้นก็ตาม แต่ในการพิจารณาปัญหานี้ก็ต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงของเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาวินิจฉัยไว้แล้วในครั้งแรกด้วย ซึ่งเรื่องดังกล่าวขณะนี้มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้ได้เพราะขัดกับข้อ ๙ (๑) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒^๔

บัดนี้ กรมตำรวจได้รับรายงานจากพลตำรวจโทสนั่น ตูจันดา ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามคำสั่งกรมตำรวจ ที่ ๑๕๖๑/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ที่กรมตำรวจแต่งตั้งเพื่อทำการสืบสวนสอบสวนกรณีพลตำรวจโทสุพาสน์ จีระพันธ์ กล่าวโทษพลตำรวจเอกประทีน สันติประภพ ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ละเว้นไม่ดำเนินการทางวินัยและอาญาแก่เจ้าหน้าที่หน่วยเฉพาะกิจที่ไปจับกุมผู้ลักลอบเล่นการพนันที่บ้านเลขที่ ๑๓๗/๑ ถนนสุขุมวิท ตำบลลำโพงใต้ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ โดยมีพฤติการณ์ยึดเอานาฬิกาของผู้เล่นการพนันที่รับจำนำไว้

^๓ ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล
- (๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน
- (๓) เรื่องซึ่งหากให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบต่อกระเทือนในทางการเมืองหรือทางการต่างประเทศ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗ ข้างต้น

นำมาแบ่งกัน ซึ่งเมื่อได้ทำการสืบสวนสอบสวนผู้ที่เกี่ยวข้องและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วเห็นว่า พยานหลักฐานทางคดียังฟังไม่ได้ว่าพลตำรวจเอกประทีน สันติประภพได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา จึงมีความเห็นทางคดีควรสั่งไม่ฟ้องพลตำรวจเอกประทีน สันติประภพ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗^๙ และมาตรา ๒๐๐^{๑๐} โดยไม่ได้ทำการจับกุมและไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาแต่อย่างใด และได้เสนอสำนวนการสอบสวนให้กรมตำรวจพิจารณา ซึ่งกรมตำรวจพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา จึงได้มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องตามความเห็นของพนักงานสอบสวน ต่อมาพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการกองคดี สำนักงานอัยการสูงสุด พิจารณา พนักงานอัยการพิจารณาแล้วได้มีหนังสือที่ อส ๐๐๓.๑/๑๑๕๘ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๔ แจ้งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม โดยให้แจ้งข้อหาว่า เป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้หนึ่งผู้ใดและเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจสืบสวนคดีอาญาไม่กระทำการในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบเพื่อจะช่วยเหลือบุคคลใดมิให้ต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗^{๑๑} และมาตรา ๒๐๐^{๑๒} ให้ผู้ต้องหาทราบ และให้สอบสวนผู้ต้องหาในฐานะผู้ต้องหาว่าจะให้การอย่างไรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๕^{๑๓} และมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก)^{๑๔} และให้ส่งผลการสอบสวนเพิ่มเติมภายในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ซึ่งพลตำรวจโทสนั่น ตูจันทา หัวหน้าพนักงานสอบสวนเห็นว่า การสั่งการของพนักงานอัยการดังกล่าว ถ้าหากพนักงานสอบสวนปฏิบัติตามก็จะเป็นเหตุให้จำเป็นต้องเรียกตัวพลตำรวจเอกประทีน สันติประภพ มาแจ้งข้อหาจับกุมและควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับการตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) ที่เคยตอบข้อหารือของกรมตำรวจ แต่กรมอัยการไม่เห็นด้วยกับการตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว และคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ก็ยังมิได้พิจารณาวินิจฉัยในปัญหานี้ และโดยที่เรื่อง

^๙ มาตรา ๑๕๗ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๑๐} มาตรา ๒๐๐ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดีพนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบเพื่อจะช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องโทษหรือให้รับโทษน้อยลง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

ถ้าการกระทำหรือไม่กระทำนั้นเป็นการเพื่อจะแกล้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องรับโทษรับโทษหนักขึ้น หรือต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙ ข้างต้น

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐ ข้างต้น

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

พลตำรวจโทสนั่น ตูจันดา หัวหน้าพนักงานสอบสวนรายงานให้กรมตำรวจทราบนี้แม้จะเป็นเรื่องทำนองเดียวกันกับคดีที่พลตำรวจเอกดำริ นิสสัยพันธ์ กับพวก ต้องหาคดีอาญา แต่เรื่องที่พลตำรวจโทสนั่น ตูจันดา รายงานให้กรมตำรวจทราบนี้ ขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของพนักงานอัยการ ซึ่งยังมีได้มีการฟ้องคดีต่อศาล จึงน่าจะไม่ใช่ข้อ ๙ (๑) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒^{๑๔} กรมตำรวจจึงขอให้หาปัญหาดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) อีกครั้งหนึ่งเพื่อที่กรมตำรวจจะได้ถือความเห็นหรือข้อพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ในปัญหาดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าแม้ว่าจะมีปัญหาคำขอกฎหมายในประเด็นเดียวกัน กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานสอบสวนทำความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนโดยยังมีได้ทำการสอบสวนปากคำผู้ต้องหาและมีได้แจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบนั้น พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้ทำการสอบสวนปากคำของผู้ต้องหาได้หรือไม่ แต่กรณีตามข้อหาหรือของกรมตำรวจในครั้งนี้เป็นคนละกรณีกับในครั้งก่อน ประกอบกับเรื่องนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ และการวินิจฉัยจะมีผลต่อประโยชน์สาธารณะอันสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการในเรื่องดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวตามนัยข้อ ๑๔ (๔) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒^{๑๖}

ในระหว่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอเรื่องนี้ในที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา กรมตำรวจมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท. ๐๖๐๑ (ปป.๒)/๓๐๒

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗ ข้างต้น

^{๑๖} ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งแตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะอื่น หรือคำวินิจฉัยของกรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เคยมีมาแล้ว

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

(๓) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญแต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า พลตำรวจเอก ประทีน สันติประภพ ได้อ้างสิทธิตามมาตรา ๑๓๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๑๗} ขอเข้ามาขอตัวต่อพนักงานสอบสวนเพื่อขอต่อสู้คดี แต่พนักงานสอบสวนปฏิเสธไม่รับมอบตัว โดยอ้างว่าผ่านพ้นช่วงการมอบตัวไปแล้ว เพราะหัวหน้าพนักงานสอบสวนทั่วราชอาณาจักร (อธิบดีกรมตำรวจ) ได้มีคำสั่งไม่ฟ้องพลตำรวจเอกประทีน สันติประภพ ทุกข้อหาแล้ว และได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาจึงไม่มีข้อหาใดที่จะแจ้งหรือกล่าวหาพลตำรวจเอกประทีนฯ อีก พลตำรวจเอกประทีนฯ จึงได้ร้องต่ออธิบดีกรมตำรวจ ขอให้สั่งหัวหน้าพนักงานสอบสวนคดีนี้รับมอบตัว กรมตำรวจพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การสอบสวนในชั้นพนักงานสอบสวนได้เสร็จสิ้นไปแล้ว หัวหน้าพนักงานสอบสวนทั่วราชอาณาจักรได้มีคำสั่งไม่ฟ้องส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาแล้ว ไม่มีข้อหาใด ๆ ที่จะกล่าวหาอีกต่อไปจนกว่าจะได้รับคำสั่งฟ้องจากพนักงานอัยการเป็นการผ่านขั้นตอนการขอมอบตัวไปแล้ว พนักงานสอบสวนจึงไม่มีอำนาจที่จะรับมอบตัวหรือแจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหา ฝ่ายที่สอง เห็นว่า คดีนี้ยังไม่ถึงที่สุดผู้ต้องหายังมีสิทธิ์เข้ามาขอตัวต่อสู้คดีได้ พนักงานสอบสวนจึงจำเป็นต้องรับตัวและสอบสวนไปตามกฎหมาย กรมตำรวจจึงขอหารือเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่พลตำรวจเอกประทีนฯ ขอมอบตัวต่อสู้คดี พนักงานสอบสวนจะต้องรับตัวไว้ดำเนินคดีหรือไม่ เพื่อที่กรมตำรวจจักได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาที่กรมตำรวจหารือมาประกอบกับรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ) และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. กรณีมีปัญหาในเบื้องต้นว่าเรื่องที่กรมตำรวจหารือมานี้เป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายเพราะขัดกับข้อ ๙ (๑) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒^{๑๘} หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า ข้อ ๙ (๑) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาและให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒^{๑๙} มุ่งประสงค์มิให้ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายไปมีอิทธิพลต่อศาลในการพิจารณาพิพากษา “คดี” อันเป็นคดีใดคดีหนึ่งโดยตรงเท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงกรณีที่เป็นประเด็นทำนองเดียวกันและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเพียงการให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเท่านั้น เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายเป็นสำคัญ การตีความขยายข้อห้ามให้กว้างขวางจะทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่าอาจให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องที่ขอ

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗ ข้างต้น

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗ ข้างต้น

ทบพวนี้ได้โดยไม่ขัดกับข้อ ๙ (๑) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒^{๒๐}

๒. สำหรับปัญหาที่ว่า ในกรณีที่พนักงานสอบสวนทำความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนโดยยังมิได้ทำการสอบสวนปากคำผู้ต้องหาและยังมิได้แจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบ พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้ทำการสอบสวนปากคำของผู้ต้องหาได้หรือไม่ นั้น กรมอัยการเคยมีหนังสือ ที่ มท. ๑๐๐๒/๔๐๕๘ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๒๓ ตอบข้อหารือของกรมตำรวจว่า พนักงานอัยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๒๑} สั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนผู้ต้องหาเพิ่มเติมได้ แต่ต่อมากกรมอัยการมีความเห็นตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท. ๑๐๐๒/๙๐๒๙ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๒๕ ตอบข้อหารือของกรมตำรวจในอีกกรณีหนึ่งว่า การที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาและส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการโดยมิได้เรียกตัวผู้ต้องหามาแจ้งข้อหาและมิได้สอบสวนปากคำของผู้ต้องหานั้นเป็นการปฏิบัติที่ขัดด้วยมาตรา ๑๔๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๒๒} แล้ว พนักงานอัยการจะสั่งให้สอบสวนผู้ต้องหาเพิ่มเติมโดยที่ไม่มีการสั่งฟ้องก่อนไม่ได้ อย่างไรก็ตามในครั้งหลังสุดนี้ กรมอัยการได้มีหนังสือ ที่ มท. ๑๒๐๒/๘๒๓๘ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๑ ถึงกระทรวงมหาดไทยว่า กรมอัยการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) โดยกรมอัยการเห็นว่า พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนผู้ต้องหาเพิ่มเติมโดยยังไม่ต้องสั่งฟ้องผู้ต้องหา ก่อนได้ตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๒๓} กรณีเป็นที่เห็นได้ว่ากรมอัยการก็เคยมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันในเรื่องนี้มาก่อน แนวปฏิบัติในเรื่องนี้จึงยังสับสนและขัดแย้งกันอยู่จนเกิดเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างกรมตำรวจและสำนักงานอัยการสูงสุดจนถึงปัจจุบัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่าปัญหาที่หารือมานี้มีประเด็นโดยตรงที่จะต้องวินิจฉัยว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗ ข้างต้น

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

^{๒๒} มาตรา ๑๔๑ ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างใด ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง และให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้ส่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา มา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ ให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

มาตรา ๑๔๓^{๒๔} พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม ผู้ต้องหาได้หรือไม่ เมื่อได้พิจารณามาตรา ๑๔๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้ว^{๒๕} บทบัญญัติมาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง เป็นการกำหนด “หน้าที่” ของพนักงานอัยการไว้ว่า ในกรณีใดจะต้องปฏิบัติเช่นใด กล่าวคือ

(๑) ในกรณีที่ “พนักงานสอบสวน” มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องมาให้ “พนักงานอัยการ” ออกคำสั่งไม่ฟ้องตาม แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(๒) ในกรณีที่ “พนักงานสอบสวน” มีความเห็นควรสั่งฟ้องมาให้ “พนักงานอัยการ” ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ส่วนมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง เป็นการกำหนด “อำนาจ” ของพนักงานอัยการว่า ในการดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนดในมาตรา ๑๔๓ วรรคหนึ่ง นั้น พนักงานอัยการมีอำนาจเช่นใดบ้าง การที่บทบัญญัติวรรคสอง (ก) กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจ “(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถาม เพื่อส่งต่อไป” นั้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่าในขณะที่พนักงานอัยการขอให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมเป็นกรณีที่พนักงานอัยการ ยังมิได้สั่งสำนวน ไม่ว่าโดยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องก็ตาม และในการสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมนี้เมื่อการสอบสวนคือการ “รวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด” เพื่อจะารู้ตัวผู้กระทำผิดหรือพิสูจน์ให้เห็นความผิด (มาตรา ๑๓๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา)^{๒๖} การสอบสวนเพิ่มเติมจึงหมายถึงพยานหลักฐานทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนเพิ่มเติมจากพยานหรือจากผู้ต้องหาก็ตาม และในการสอบสวนเพิ่มเติมนี้หากเป็นกรณีการสอบสวนผู้ต้องหาที่ยังไม่มีการแจ้งข้อหา พนักงานสอบสวนก็ต้องแจ้งข้อหาให้ทราบก่อนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๒๗} ส่วนหลังจากนั้นพนักงานสอบสวนจะจับกุมหรือควบคุมผู้ต้องหาหรือไม่ก็ย่อมขึ้นอยู่กับพฤติการณ์แห่งคดีเป็นรายกรณี หากพนักงานสอบสวนยังคงมีความเห็นว่าผู้นั้นมิใช่ผู้กระทำความผิด แม้จะสอบสวนเพิ่มเติมแล้วก็ไม่อาจจะควบคุมตัวไว้ได้แต่อย่างใด สรุปแล้วในปัญหาข้อนี้ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมผู้ต้องหาได้โดยไม่ต้องสั่งฟ้องผู้ต้องหาเสียก่อน

๓. ส่วนปัญหาที่ว่า ในกรณีที่พลตำรวจเอกประทิน สันติประภพ ขอมอบตัวต่อสู้อคดี พนักงานสอบสวนจะต้องรับตัวไว้ดำเนินคดีหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

^{๒๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ข้างต้น

^{๒๖} มาตรา ๑๓๑ ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา และเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด

^{๒๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น

ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า เมื่อยังไม่มีคำสั่งคดีเป็นเด็ดขาดกระบวนการสอบสวนก็ยังไม่สิ้นสุดถึงแม้ว่าพนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการแล้วก็ตาม แต่พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนผู้ต้องหาเพิ่มเติมได้ ดังนั้นถ้าพลตำรวจเอกประทินฯ เข้าพบพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนจึงต้องสอบสวนพลตำรวจเอกประทินฯ และแจ้งข้อหาให้ทราบ โดยพลตำรวจเอกประทินฯ จะให้การหรือไม่อย่างไรก็ได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๓๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๒๘}

(นายไมตรี ต้นเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๔

^{๒๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น