

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังต่อไปนี้

โดยที่การบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม ต้องให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยเฉพาะในระบบการสอบสวนคดีอาญาต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม ตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๕๘ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น การวินิจฉัยคำสั่งไม่ฟ้องหรือคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาหรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกา ของพนักงานอัยการและการทำความเห็นแย้งคำสั่งดังกล่าว ควรกระทำโดยหน่วยงานที่เป็นกลางและเหมาะสม สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๔๕ ได้กำหนดไว้แล้ว ตามหลักการ “ตรวจสอบถ่วงดุล”

เหตุผล

เนื่องจากปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕/๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้เปลี่ยนแปลงหลักการเดิมที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๔๕ ส่งผลต่อการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ ในการทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องหรือคำสั่งไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกาหรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกา ของพนักงานอัยการ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในคดีอาญาให้กับประชาชน ซึ่งขัดกับหลักการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินภายในอำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๒/๑ (๑) และ (๒) ซึ่งจะต้องนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์และดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม และไม่สอดคล้องกับการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์และแก้ไขปัญหาของประชาชน ให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในเขตจังหวัด เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สรุปสาระสำคัญการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยยกเลิกมาตรา ๑๔๕/๑

เจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเรื่องของการสอบสวนนั้น กฎหมายประสงค์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดในส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี อันถือได้ว่าเป็นคนกลางระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้อำนาจการสอบสวนและการฟ้องคดีเป็นอำนาจของรัฐ โดยให้อำนาจการสอบสวนอยู่กับพนักงานสอบสวนและอำนาจการฟ้องคดีอยู่กับพนักงานอัยการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นฝ่ายปกครองทำหน้าที่ถ่วงดุลในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกาของพนักงานอัยการทุกสำนวนคดีซึ่งเป็นลำดับการควบคุม ตรวจสอบคำสั่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ เพื่อให้คดีเกิดความยุติธรรม อันนำไปสู่ความเป็นธรรมในสังคมและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

ซึ่งหลักการข้างต้นนี้เป็นความพยายามของระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทุกประเทศทั่วโลกที่จะต้องจัดความสมดุลระหว่างหลักการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) และหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (Due Process Model) เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งตามหลักกฎหมายต้องการให้ใช้เหตุผลในการใช้อำนาจตรวจสอบ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย

แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕/๑ ส่งผลให้เป็นการตัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการถ่วงดุลตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการ ในการสั่งคดีออกไป โดยให้การถ่วงดุลตรวจสอบย้อนกลับไปที่ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการเป็นผู้ทำแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้เริ่มต้นคดีและเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ตรวจสอบกลับกรองขั้นสุดท้าย ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล คือ เป็นผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาของตำรวจในภาคเดียวกันอันเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกันให้เป็นผู้ถ่วงดุลตรวจสอบอีกเป็นครั้งที่สอง ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจจะไม่เป็นกลาง ขัดกับหลักประกันความโปร่งใสของระบบสอบสวน จึงเป็นการทำลายหลักการถ่วงดุลอำนาจของกระบวนการยุติธรรมและเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ต้องการให้มีการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องการให้มีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีอำนาจร่วมกันในการถ่วงดุลตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกัน ทำให้ประชาชนมีที่พึ่งในเรื่องของความเป็นธรรมจากหลายฝ่าย อันจะเป็นผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม ตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๕๘ ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม (๒) จึงเห็นควรเสนอให้ยกเลิกมาตรา ๑๔๕/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยคำสั่ง ไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา ของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ ตามเดิม เพื่อจักได้เป็นการอำนวยการอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนในเขตอำนาจของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ตารางสรุปอำนาจหน้าที่ในการทำความเข้าใจ
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๕/๑

อำนาจหน้าที่การทำความเข้าใจ				
กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา หรือ ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกา				
ก่อนมีประกาศ คสช. ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ (ป.วิ.อาญา มาตรา ๑๔๕)		หลังมีประกาศ คสช. ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม ป.วิ.อาญา มาตรา ๑๔๕/๑		
ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายตำรวจ	ฝ่ายปกครอง	ฝ่ายตำรวจ	
<u>ในต่างจังหวัด</u>	<u>ในกรุงเทพฯ</u>	ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณา มีความเห็นแย้ง คำสั่งไม่ฟ้องฯ ของพนักงานอัยการ เหลือเฉพาะคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแขวง และศาลเยาวชน และครอบครัว (ที่มีอัตราโทษในเขตอำนาจศาลแขวง)	การสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจทั้งหมด	
ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณา มีความเห็นแย้ง คำสั่งไม่ฟ้องฯ ของพนักงานอัยการ โดยความเห็นแย้งนั้นให้ส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด	ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) รอง ผบ.ตร.หรือผู้ช่วย ผบ.ตร. มีอำนาจพิจารณา มีความเห็นแย้ง คำสั่งไม่ฟ้องฯ ของพนักงานอัยการ โดยความเห็นแย้งนั้นให้ส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด		ต่างจังหวัด	กรุงเทพฯ
			ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคหรือรองผู้บัญชาการ	ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) รอง ผบ.ตร. หรือผู้ช่วย ผบ.ตร.
		มีอำนาจพิจารณาความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องฯ ของพนักงานอัยการ		
<p>หมายเหตุ : ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอสอบอัยการตำรวจรองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓</p> <p>ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน</p> <p>บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาโดยอนุโลม”</p>		<p>หมายเหตุ : ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕/๑ บัญญัติไว้ว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและ คำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓</p> <p>ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็น ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน</p> <p>บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา โดยอนุโลม”</p>		

