

ด่วนที่สุด

ที่ อส ๐๐๐๗(พก)/๑๕๒๓๗



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส29690

วันที่ : ๒20748/61

วันที่ : 11 ธ.ค. 61 เวลา : 15:44

สำนักงานอัยการสูงสุด

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๓๗๖๒๑

ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จึงขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือส่วนอื่นที่เห็นสมควรเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ภายในวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วยในหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

๑. ร่างมาตรา ๔ ที่ให้เพิ่มมาตรา ๑๑๗/๑ และมาตรา ๑๑๗/๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีข้อสังเกตดังนี้

๑.๑ การกำหนดมิให้นับระยะเวลาที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว และการกำหนดมิให้นับบทบัญญัติมาตรา ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับในกรณีจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ (ตามมาตรา ๑๑๗/๑)

๑.๑.๑ เห็นว่า การกำหนดให้ไม่นับระยะเวลาที่หลบหนีระหว่างการปล่อยชั่วคราวหรือหลบหนีภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ ตามมาตรา ๑๑๗/๑ นั้น มีลักษณะของกฎหมายสารบัญญัติ ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติเกี่ยวกับอายุความในการฟ้องคดีอาญาและอายุความในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษไว้ในมาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๘ ดังนั้น การกำหนดให้ไม่นับระยะเวลาที่หลบหนีระหว่างการปล่อยชั่วคราวหรือหลบหนีภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วเป็นส่วนหนึ่งของอายุความตามมาตรา ๑๑๗/๑ ควรจะนำไปบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

๑.๑.๒ หลักการ...

๑.๑.๒ หลักการตามมาตรา ๑๑๗/๑ มิได้มีการจำกัดหรือกำหนดประเภทของความผิดไว้เป็นการเฉพาะหรือมิได้มีการกำหนดอายุความตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด แม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับที่มีหลักการเช่นเดียวกับมาตรา ๑๑๗/๑ ก็ตาม เช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา และประเพณีมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๓ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๒๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ เป็นต้น ซึ่งลักษณะของความผิดตามกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะซึ่งมีความร้ายแรงและส่งผลกระทบในวงกว้าง

๑.๑.๓ กรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีจากการคุมขังอันจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๙๐ ซึ่งอายุความก็ยังคงนับเช่นเดิม ซึ่งอาจทำให้เกิดความแตกต่างกันในการบังคับใช้กฎหมาย

๑.๑.๔ การกำหนดให้ไม่นับระยะเวลาที่หลบหนีเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ ซึ่งมีผลทำให้มีการขยายอายุความออกไป จึงอาจส่งผลต่อการเร่งรัดของเจ้าหน้าที่ในการนำผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนี รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในระบบกระบวนการยุติธรรม ดังภาชิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม” และยังอาจขัดต่อมาตรา ๒๕๘ ง. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศให้เกิดผล โดยให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ แต่การกำหนดให้ไม่นับระยะเวลาที่หลบหนีเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ มิได้เป็นการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อมิให้คดีขาดอายุความตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ แต่กลับเป็นการกำหนดให้มีการขยายอายุความออกไป

๑.๑.๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ได้มีการร่างแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ในประเด็นเกี่ยวกับอายุความ ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ และได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นแล้วโดยมีการนำหลักการดังกล่าวตามมาตรา ๑๑๗/๑ ไปบัญญัติไว้ด้วยแล้ว เช่น การกำหนดมิให้นับระยะเวลาที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีในการกระทำความผิดบางกรณีเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ โดยต้องไม่เกินกำหนดระยะเวลาสองเท่าของอายุความสำหรับความผิดนั้น (เพิ่มมาตรา ๙๕/๓) การกำหนดมิให้นับระยะเวลาที่ผู้กระทำความผิดอยู่นอกราชอาณาจักร เป็นส่วนหนึ่งของอายุความ (เพิ่มมาตรา ๙๕/๔) การกำหนดมิให้นำอายุความล่วงเลยการลงโทษมาใช้บังคับในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดบางกรณีได้หลบหนีไปก่อนที่จะได้รับโทษหรือในระหว่างได้รับโทษแต่ยังไม่ครบถ้วน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๘)

๑.๒ การกำหนดให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนีไปในระหว่างที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว เป็นความผิดต้องระวางโทษ และหากเป็นการกระทำในระหว่างที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวจากศาล ให้ศาลที่มีคำสั่งเช่นนั้นนี้อาจได้สวนและลงโทษผู้กระทำความผิดได้โดยมิต้องฟ้อง (ตามมาตรา ๑๑๗/๒)

๑.๒.๑ การกำหนดให้การกระทำของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนีไปในระหว่างที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว เป็นความผิดต้องระวางโทษ (ตามมาตรา ๑๑๗/๒ วรรคหนึ่ง) นั้น มีลักษณะของกฎหมายสารบัญญัติ จึงควรจะได้นำไปบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

๑.๒.๒ การกำหนดให้การกระทำความผิดที่หลบหนีไปในระหว่างที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวจากศาล ให้ศาลที่มีคำสั่งมีอำนาจไต่สวนและลงโทษผู้กระทำความผิดได้โดยมิต้องฟ้อง (ตามมาตรา ๑๑๗/๒ วรรคสอง)

เห็นว่า หลักการในเรื่องของการดำเนินคดีและการลงโทษทางอาญาแก่บุคคลใดนั้น หากเป็นการกระทำโดยรัฐต้องผ่านการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หากเป็นกรณีผู้เสียหายหรือราษฎรฟ้องร้องดำเนินคดีเองต้องมีการไต่สวนมูลฟ้อง และในคดีอาญาโจทก์มีหน้าที่ต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย ซึ่งการกำหนดให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หลบหนีไปในระหว่างที่ได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวเป็นความผิดต้องระวางโทษนั้น มีความแตกต่างจากลักษณะการละเมิดอำนาจศาล เนื่องจาก การพิจารณาคดีของศาลนั้นเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กฎหมายจึงบัญญัติให้ศาลมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งในศาลและนอกศาล โดยให้ศาลมีอำนาจไต่สวนและลงโทษผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องก่อน ดังนั้น การจะลงโทษผู้กระทำความผิดกรณีหลบหนีจากการปล่อยชั่วคราวของศาลนั้น จึงสมควรที่จะต้องดำเนินการโดยกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและการฟ้องร้องของพนักงานอัยการเช่นเดียวกับการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาที่หลบหนีการปล่อยชั่วคราวจากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ

๒. ร่างมาตรา ๕ ให้เพิ่มมาตรา ๑๒๑/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในคดีความผิดบางประเภท ตามมาตรา ๑๒๑/๑ วรรคหนึ่ง นั้น มีข้อสังเกตดังนี้

เห็นว่า การให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนในคดีบางประเภท เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีอาญา และเพื่อให้ระบบการสอบสวนคดีอาญาสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการได้พิจารณาว่าพยานหลักฐานใดบ้างที่ต้องรวบรวมตั้งแต่ต้นเพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา และพยานหลักฐานมีเพียงพอที่จะแจ้งข้อหาหรือแจ้งข้อหาใดบ้างแก่ผู้ต้องหา ดังนั้น พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่พิสูจน์ความผิดของจำเลยในชั้นศาล ย่อมที่จะทราบว่าในการดำเนินกระบวนการพิจารณามีพยานหลักฐานใดบ้างที่สามารถพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ หากมีการกำหนดให้พนักงานอัยการได้เข้าร่วมทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นคดีจะทำให้การสอบสวน การถามปากคำ ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือพยาน สามารถได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนโดยไม่ต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งสอดคล้องกับ มาตรา ๑๒๑/๑ วรรคสองที่กำหนดว่า “ให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้คำแนะนำหรือตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวน” จึงควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนไว้ใน มาตรา ๑๒๑/๑ ไว้ดังนี้

“มาตรา ๑๒๑/๑ ในคดีดังต่อไปนี้ ก่อนเริ่มทำการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวน...”

๓. ร่างมาตรา ๒ ให้เพิ่มมาตรา ๑๒๑/๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การดำเนินการของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๒๑/๒ วรรคหนึ่งนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจกระทำได้ ๒ กรณีคือ แจ้งให้พนักงานสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือพนักงานอัยการอาจรับทำการสอบสวนเองก็ได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งหากเป็นกรณีที่พนักงานอัยการรับทำการสอบสวนเอง การดำเนินการจะเป็นไปตามมาตรา ๑๒๑/๒ วรรคสอง คือ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ส่วนการแจ้งให้พนักงานสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้น พนักงานสอบสวนย่อมมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบด้วย เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะทำความเห็นในทางคดีได้ตามอำนาจหน้าที่ของตน ดังนั้น ข้อความในมาตรา ๑๒๑/๒ วรรคสาม ที่กำหนดให้การสอบสวนตามมาตรา ๑๒๑/๒ ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ อาจเป็นการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนได้ จึงไม่ควรกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบไว้ในมาตรา ๑๒๑/๒ ในวรรคสามอีก

๔. ร่างมาตรา ๑๐ ให้เพิ่มมาตรา ๑๓๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๔.๑ การกำหนดประเภทคดี “ในคดีที่มีข้อหาในความผิดที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำไว้ให้จำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป” เห็นว่า ตามประมวลกฎหมายอาญายังมีความผิดบางฐานความผิดที่กำหนดอัตราโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตสถานเดียวซึ่งเป็นโทษสถานที่หนักกว่า จึงควรที่จะกำหนดประเภทคดีดังกล่าวไว้ในร่างมาตรานี้ด้วย ดังนี้ “ในคดีที่มีข้อหาในความผิดที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำไว้ให้จำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป หรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น”

๔.๒ ตามมาตรา ๑๓๖/๑ (๓) การกำหนด “ให้ศาลรอกการกำหนดโทษจำเลยผู้นั้นไว้ก่อนจนกว่าจำเลยนั้นจะไปเป็นพยานในคดีที่ผู้ับการ ... ถูกฟ้องเป็นจำเลยแล้วและหากศาลเห็นว่าคำเบิกความของจำเลยนั้นเป็นข้อมูลสำคัญ.... ศาลจะลงโทษจำเลยผู้นั้นน้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นก็ได้” เห็นว่า การใช้ถ้อยคำในมาตรา ๑๓๖/๑ (๓) ว่า “รอกการกำหนดโทษ” อาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเพราะมีเนื้อความอย่างเดียวกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ซึ่งจะเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่ให้รอกการกำหนดโทษเพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ แต่ตามมาตรา ๑๓๖/๑ (๓) น่าจะเป็นขั้นตอนที่ศาลรอกการมีคำพิพากษาไว้ก่อนจึงควรใช้ถ้อยคำว่า “รอกการพิพากษาคดี” แทนคำว่า “รอกการกำหนดโทษ”

๔.๓ ตามมาตรา ๑๓๖/๑ (๓) การกำหนดให้ “.....ศาลจะลงโทษจำเลยผู้นั้นน้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นก็ได้” เห็นว่า หากคดีดังกล่าวมีแต่อัตราโทษขั้นสูงโดยไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำหรือมีแต่อัตราโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตสถานเดียว ดังนี้ ย่อมไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำที่ศาลจะลงโทษได้ จึงเห็นว่าควรแก้ไขเป็น “ศาลจะลงโทษจำเลยผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้”

๕. ร่างมาตรา ๑๔ ให้เพิ่มมาตรา ๑๖๑/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หลักการการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๑๖๑/๑ วรรคหนึ่งนี้ แม้เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๑ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งในมาตรา ๑๖๑/๑ มีการนำหลักการในเรื่องการใช้สิทธิฟ้องคดี

โดยไม่สุจริตตามมาตรา ๑๖๑/๑ ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังกล่าวไม่มีการกำหนดหลักการตามมาตรา ๑๖๑/๑ วรรคสอง ที่ว่า “คำสั่งเช่นว่านี้ไม่ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่” จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๑๖๑/๑ ดังกล่าว ไว้ด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นางปิยะพันธุ์ อุดมศิลป์)

รองอัยการสูงสุด ปฏิบัติราชการแทน

อัยการสูงสุด

สำนักงานวิชาการ

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย

โทร. /โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๔๙๑

E-mail : dlaw@ago.go.th