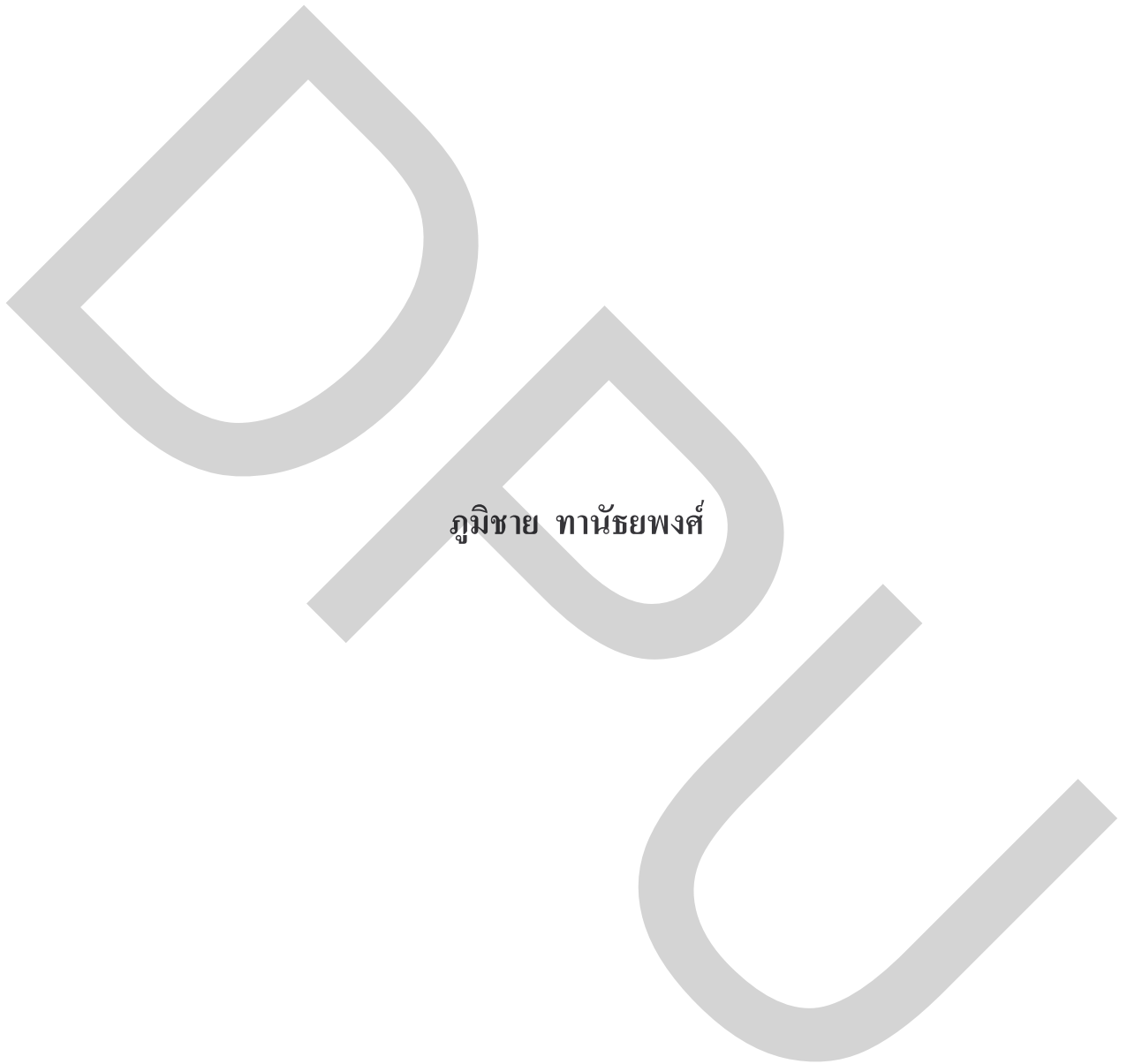


มาตรการตรวจสอบการสังเคราะห์การฟ้อง



ภูมิชาย ทานัชญพงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2551

The Mechanism on Reviewing the Power of Suspended Prosecution



Poomshine Thanattayapong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2008

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี อันเนื่องมาจากได้รับความกรุณาและอนุเคราะห์จากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาตลอดเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนและให้คำปรึกษาชี้แนะในการเขียนวิทยานิพนธ์ และติดตามความก้าวหน้าวิทยานิพนธ์อยู่เสมอ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงที่ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียนในครั้งนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ และรองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต และอาจารย์ ดร.อุทัย อาทิเวช ที่กรุณาตลอดเวลาอันมีค่าในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนในครั้งนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านกุศลพล พลวัน ท่านยงยุทธ วีระพงศ์ ท่านมนตรี สิงหะ ท่านสืบพงศ์ โอภางพันธ์ ที่กรุณาให้ข้อมูล ดำเนินการช่วยเหลือต่างๆ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอน้อมรำลึกถึงพระคุณบิดามารดา ที่คอยเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียน ทั้งยังคอยช่วยเหลืออุปการะและสนับสนุนในทุกๆ ด้านมาโดยตลอดการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของบิดามารดาผู้เขียน

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนของผู้เขียนทุกๆ คน ที่คอยช่วยเหลือผู้เขียนในการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของผู้เขียนที่ผ่านมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดนี้ให้กับบิดามารดา และครูบาอาจารย์ของผู้เขียนทุกท่านที่ได้ประสิทธิประสาทวิชากรให้แก่ผู้เขียน หากมีความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องเกิดขึ้นแก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ภูมิชาย ทานชัยพงศ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญภาพ.....	๘
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2. หลักการเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาและการตรวจสอบถ่วงดุลในชั้นกำหนดคดี.....	5
2.1 หลักในการดำเนินคดีอาญาและแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษ.....	5
2.1.1 หลักการดำเนินคดีอาญา.....	5
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษ.....	8
2.2 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา.....	9
2.2.1 การดำเนินคดีชั้นสอบสวน.....	9
2.2.2 การดำเนินคดีชั้นพนักงานอัยการ.....	10
2.2.3 การดำเนินคดีชั้นศาล.....	11
2.3 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา.....	12
2.3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ.....	12
2.3.2 พนักงานอัยการกับหลักการในการดำเนินคดีอาญา.....	15
2.3.3 ศาลกับหลักในการดำเนินคดีอาญา.....	18
2.3.4 การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ.....	19
2.3.4.1 การตรวจสอบภายในองค์กร.....	19
2.3.4.2 การตรวจสอบภายนอกองค์กร.....	21
3. การชะลอการฟ้องและกลไกการตรวจสอบการชะลอการฟ้องในต่างประเทศ.....	27

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.1 การชะลอการฟ้องและกลไกการตรวจสอบการชะลอการฟ้อง ในประเทศญี่ปุ่น.....	27
3.1.1 หลักการฟ้องคดีอาญา.....	27
3.1.2 ความเป็นมาและหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้อง.....	28
3.1.3 กลไกการตรวจสอบการชะลอการฟ้อง.....	31
3.2 การชะลอการฟ้องและกลไกการตรวจสอบการชะลอการฟ้อง ในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	40
3.2.1 หลักการฟ้องคดีอาญา.....	40
3.2.1.1 การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข.....	41
3.2.1.2 การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง.....	43
3.2.2 ความเป็นมาและหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้อง.....	43
3.2.3 กลไกการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของอัยการในสหรัฐอเมริกา.....	48
3.3 การชะลอการฟ้องและกลไกการตรวจสอบการชะลอการฟ้อง ในประเทศเยอรมัน.....	51
3.3.1 หลักการฟ้องคดีอาญา.....	51
3.3.1.1 การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข.....	52
3.3.1.2 การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง.....	54
3.3.2 ความเป็นมาและหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้อง.....	54
3.3.3 กลไกการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของอัยการเยอรมัน.....	58
3.3.3.1 การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน.....	58
3.3.3.2 การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก.....	59
4. ความเป็นมาและรูปแบบการชะลอการฟ้องที่ใช้ในประเทศไทย และมาตรการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง.....	63
4.1 ความเป็นมาของการชะลอการฟ้องในประเทศไทย.....	63
4.2 รูปแบบและวิธีการสั่งไม่ฟ้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเยาวชนและ ครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63.....	72
4.3 รูปแบบและวิธีการชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545.....	74

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.4 รูปแบบและวิธีการชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติ ชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรม.....	77
4.5 รูปแบบและวิธีการชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติ ชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 1.....	79
4.6 รูปแบบและวิธีการชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติ ชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 2	81
4.7 สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมและผลกระทบ จากการไม่มีกฎหมายชะลอการฟ้อง.....	83
4.7.1 สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรม.....	83
4.7.2 ผลกระทบจากการไม่มีกฎหมายชะลอการฟ้อง.....	84
4.8 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรม, ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 1 และร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 2.....	85
4.8.1 ขอบเขตอำนาจและลักษณะคดีที่ใช้วิธีการชะลอการฟ้อง.....	85
4.8.2 การออกคำสั่งชะลอการฟ้อง.....	87
4.8.3 มาตรการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง.....	90
4.8.4 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการชะลอการฟ้อง ในอดีตกับปัจจุบัน.....	92
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	95
5.1 บทสรุป.....	95
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	98
บรรณานุกรม.....	100
ภาคผนวก.....	107
ภาคผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี.....	108
ภาคผนวก ข ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 1 (ศาล).....	117

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก ค ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณา ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 2 (คณะกรรมการ).....	124
ภาคผนวก ง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ที่กรมอัยการเสนอ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้อง.....	132
ภาคผนวก จ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อร่างระเบียบ ว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของกรมอัยการ ที่เสนอต่อรัฐมนตรี....	137
ประวัติผู้เขียน.....	143

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
ภาพที่ 3.1	ขั้นตอนการชะลอการฟุ้งของประเทศไทย.....	39
ภาพที่ 3.2	ขั้นตอนการชะลอการฟุ้งของสหรัฐอเมริกา.....	50
ภาพที่ 3.3	ขั้นตอนการชะลอการฟุ้งของเยอรมัน.....	62

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง
ชื่อผู้เขียน	ภูมิชาย ทานัชญพงศ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา)
ปีการศึกษา	2550

บทคัดย่อ

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้น วิธีการปกติที่ดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอาญา เริ่มต้นจากการสอบสวนของพนักงานสอบสวน แล้วส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาหลักฐาน ตามสำนวนสอบสวนแล้วมีคำสั่งฟ้อง ไม่ฟ้อง กรณีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องก็จะยื่นฟ้องคดีต่อศาล หากทางพิจารณาของศาลฟังได้ว่ากระทำความผิดจริงก็จะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อที่จะใช้ลงโทษ คดีนี้ผู้กระทำความผิดให้กลับตนเป็นคนดี ทั้งที่ความจริงแล้วการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนั้น ไม่อาจกล่าวได้ว่าเกิดจากผู้กระทำความผิดมีเจตนาชั่วร้ายเสมอไป อาจเกิดจากสภาพความจำเป็นหรือ ความประมาทหรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ จึงกระทำความผิดไป ดังนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการลงโทษ เพื่อแก้ไขผู้กระทำความผิดจึงไม่สามารถใช้กับทุกคนและทุกคดี เพราะบุคคลที่กระทำความผิดโดยมิได้ มีเจตนาชั่วร้าย สมควรได้รับโอกาสผ่อนปรนไม่ต้องถูกฟ้องคดีต่อศาลให้ถูกลงโทษทางอาญา เพื่อเปิดโอกาสให้กลับตนเป็นคนดีของสังคมอีกครั้งหนึ่ง ไม่ต้องมีประวัติว่าถูกศาลพิพากษาลงโทษ ติดตัวไปตลอดชีวิต

“การชะลอการฟ้อง” เป็นการคุมประพฤติไว้ในชั้นก่อนฟ้องคดี ซึ่งเป็นวิธีดำเนินการ กับผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่มีจิตใจชั่วร้ายโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเสมอไป โดยให้เป็นอำนาจ ของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ให้ผู้กระทำความผิดได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติ ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หากปฏิบัติตามเงื่อนไขพนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งฟ้องและนำตัวไปฟ้องต่อศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป ซึ่งการชะลอการฟ้องเป็นวิธีการบริหารจัดการคดีที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและใช้กัน อย่างแพร่หลายในต่างประเทศ

ในประเทศไทยเริ่มต้นแนวความคิดนี้มากกว่าสามสิบปีแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการนำการชะลอ การฟ้องมาใช้อย่างจริงจัง เหตุผลสำคัญที่การชะลอการฟ้องมิได้นำมาใช้เนื่องจากมีการโต้แย้งกันว่า องค์กรใดควรเป็นผู้ใช้อำนาจชะลอการฟ้อง แม้ในที่สุดจะได้มีร่างกฎหมายชะลอการฟ้องออกมา แต่ก็ยังมีการโต้แย้งกันเรื่องอำนาจการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง

วิทยานิพนธ์นี้จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องแต่ละฉบับ อำนาจการออกคำสั่งชะลอการฟ้องที่นานาประเทศใช้นั้น มีหลักการและขั้นตอน รวมถึงมาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้องอย่างไร ตลอดจนเสนอแนวทางนำไปสู่ความสมบูรณ์ของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย โดยให้อำนาจพนักงานอัยการเป็นผู้ออกคำสั่งชะลอการฟ้อง รวมถึงมาตรการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ในกรณีที่ไม่เห็นชอบกับคำสั่งชะลอการฟ้อง โดยให้ผู้เสียหายสามารถร้องต่ออัยการสูงสุดหรือศาลให้ตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้อง อันเป็นไปตามหลักตรวจสอบถ่วงดุลการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

Thesis Title	The Mechanism on Reviewing the Power of Suspended Prosecution
Author	Poomshine Thanattayapong
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Dr. Surasak Lidasitwattanakul
Department	Law (Criminal Law)
Academic Year	2007

ABSTRACT

At the time of crime committed, the normal process for the wrongdoer begins with the investigation by the interrogator. Then, the investigating file will be presented to the public prosecutor. After considering all the evidence in the file, the public prosecutor will have an order 'to prosecute' or 'not to prosecute'. If the case is indicted and the court views that the accused did commit a crime, the court will pass a sentence punishing the accused in order to alter the wrongdoer's habits for his remorse and to become a good man. However, it cannot be said that all offences are done with a guilty mind. In contrast, they may be committed with necessity or carelessness or even innocence. Hence, the concept of punishment for adjusting the wrongdoer could not be applied to everyone and every case as the wrongdoer has no guilty mind. In fact, he with leniency deserves an opportunity not to be prosecuted. It is a chance of adjusting himself and becoming a good man in the society without the criminal record.

Suspended prosecution is a kind of probation before prosecuting. This suspension will be given to the wrongdoer who has no guilty mind and who is unnecessary to be prosecuted. Power of suspended prosecution belongs to the public prosecutor but subjects to the conditions of probation within a period of time. If the wrongdoer complies with the conditions; the public prosecutor will order 'not to prosecute'. Nonetheless, provided the wrongdoer violates any condition, the public prosecutor will have an order 'to prosecute' and indict the wrongdoer to the courts for trial. Suspended prosecution is a case management beneficial to people and is popular in many countries.

In Thailand, there has been the concept for more than thirty years but has never been applied given the argument of which agency should be in charge of the power. Even during drafting the legislation of suspended prosecution, the struggle of the power still exists.

The power to issue an order for suspending prosecution belongs to the public prosecutor not the court or the Commission for suspended prosecution under the two drafts of ‘the Suspended Prosecution B.E...’ of the Council of State. However, the court and the Commission should have roles in checking the power in cases that the injured person or the accused disagree with the order. In this case, the injured person is able to ask a one-step-above chief of the ordering public prosecutor, the Attorney General, the court, or the Commission to review the order under the principle of balance of power.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สถิติการกระทำความผิดอาญาในปัจจุบันนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิม ซึ่งเมื่อพิจารณา มูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดแล้วพบว่า มีปัจจัยหลายประการที่ก่อให้เกิดการกระทำความผิด เช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สภาพแวดล้อม รวมถึงสภาพปัญหาในครอบครัว ดังนั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าผู้กระทำความผิดเป็นอาชญากรที่มีจิตใจชั่วร้ายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยหลัก ของกระบวนการยุติธรรมที่นำมาบังคับใช้ในสังคม ก็เพื่อจัดระเบียบสังคมให้ได้อย่างสงบสุขและ ลงโทษผู้ที่ก่อความเดือดร้อนและละเมิดสิทธิของผู้อื่น อีกทั้งยังมีวัตถุประสงค์มุ่งเยียวยาฟื้นฟู ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษให้กลับคืนสู่สังคมใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นได้ “การชะลอการฟ้อง” เป็นหนทางหนึ่งที่น่าสนใจเพื่อแก้ไขผู้กระทำความผิดอาญาที่มีจิตใจชั่วร้าย ซึ่งเมื่อได้มีการสืบประวัติ ความประพฤติ การศึกษาและฐานะในสังคมแล้ว บุคคลดังกล่าวอาจเป็นคนดีและประกอบคุณงามความดี ให้กับสังคม แต่ได้กระทำความผิดโดยประมาทหรือความผิดเล็กน้อย ซึ่งผู้กระทำความผิดก็สำนึกในความผิด และพร้อมที่จะเยียวยาแก้ไขการกระทำของตน ซึ่งการจะฟ้องคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดดังกล่าว ไม่เป็นผลดีแก่ชีวิตและอนาคตของบุคคลเหล่านั้น เพราะจะต้องถูกออกจากราชการหรือเลิกจ้าง ที่เป็นนักเรียนหรือนักศึกษาต้องออกจากสถานศึกษา เสียอนาคต และการจำคุกผู้กระทำความผิดดังกล่าว เป็นการทำลายสถานะทางสังคมของเขาอย่างร้ายแรง แม้ว่าบางกรณีศาลอาจรอการลงอาญาให้ แต่บุคคลนั้นก็จะมีประวัติอาชญากรไปตลอดชีวิตว่าเคยถูกศาลพิพากษาลงโทษ และทางด้านสังคม การฟ้องคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดประเภทดังกล่าวไม่เป็นผลดีแก่สังคม เพราะต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่าย ในการดำเนินคดี รัฐต้องสร้างสถานที่กักขังและจ่ายค่าเลี้ยงดูเป็นจำนวนมาก และการลงโทษ ผู้กระทำความผิดประเภทดังกล่าวได้ผลในทางป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมน้อยมาก ดังนั้น จึงควรให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสกลับตัวเป็นคนดีของสังคมอีกครั้ง และเพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุง ความประพฤติของเขาในการอยู่ร่วมกันในสังคมได้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น และกลับเข้าสู่สังคมได้ อย่างเต็มภาคภูมิโดยไม่ต้องมีประวัติอาชญากรติดตัวไปตลอดชีวิต โดยนำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้ ซึ่งแนวความคิดเรื่องการชะลอการฟ้องนี้ ในต่างประเทศมีการนำมาใช้แล้ว ประสบความสำเร็จ เป็นอย่างมาก ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเยอรมัน

ประเทศไทยได้มีแนวคิดริเริ่มนำการชะลอการฟ้องมาใช้เมื่อประมาณเดือนตุลาคม พ.ศ.2519 โดยกรมอัยการในขณะนั้นได้จัดทำโครงการชะลอการฟ้องขึ้นและเสนอไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อขออนุมัติในหลักการ และกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติในหลักการให้กรมอัยการดำเนินการต่อไปได้ กรมอัยการได้มีการตั้งคณะทำงานศึกษาค้นคว้าที่มาของการชะลอการฟ้อง จนในที่สุด คณะกรรมการมีความเห็นว่า การชะลอการฟ้องเป็นการใช้อำนาจอย่างหนึ่งของอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอธิบดีกรมอัยการมีอำนาจออกระเบียบชะลอการฟ้องได้ และอธิบดีกรมอัยการในขณะนั้นได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ออกระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง แต่ก็ได้มีการคัดค้าน โดยเฉพาะจากศาล อ้างว่าเป็นการก้าวล่วงงานของศาล และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้ขาดว่าระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าว เป็นระเบียบที่ออกโดยเกินอำนาจกฎหมายแม่บทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลใช้บังคับ ต่อมาได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้อง ซึ่งร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับดังกล่าว มีหลักการและวิธีการเช่นเดียวกับระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 โดยเปลี่ยนชื่อจาก “ชะลอการฟ้อง” เป็น “รอการสั่งฟ้อง” แต่ในที่สุดก็ยังไม่สามารถออกเป็นกฎหมายได้ เนื่องจากขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง ทำให้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเรื่องชะลอการฟ้องบังคับใช้ แม้ต่อมาจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63 ซึ่งให้อำนาจผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กสามารถมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนที่เห็นว่าอาจกลับตนเป็นพลเมืองดีได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลและกระทำความผิดที่มีอัตราโทษอย่างสูงไม่เกินห้าปีแล้วเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยความเห็นของผู้อำนวยการสถานพินิจ พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งคำสั่งของพนักงานอัยการเป็นที่สุดโดยไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากศาล ซึ่งมีหลักการคล้ายกับการชะลอการฟ้องแต่กฎหมายดังกล่าวมิใช่การชะลอการฟ้องแต่เป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข จวบจนได้มีการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในคดีเกี่ยวกับผู้เสพยาเสพติด ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ให้พนักงานอัยการมีอำนาจชะลอการฟ้องได้ แต่ก็ยังเป็นเพียงเฉพาะคดีเกี่ยวกับยาเสพติดเท่านั้น แต่ก็ยังไม่มีความหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการชะลอการฟ้องไว้ โดยเฉพาะ จนกระทั่งได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. แล้วแต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ได้มีการปัญหาเถียงกันอย่างกว้างขวางว่าใครควรจะเป็นผู้ใช้อำนาจสั่งชะลอการฟ้อง ในที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ออกมาสองแบบ

โดยให้ศาลเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องร่งหนึ่ง และให้คณะกรรมการเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องอีกร่างหนึ่ง จึงมีปัญหว่าองค์กรใดควรจะเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว และควรมีมาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้องอย่างไร เพื่อให้ถูกต้องตามหลักการดำเนินคดีและเกิดประสิทธิภาพรวมทั้งคุ้มครองสิทธิของประชาชน ได้มากที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดและวิวัฒนาการของประเทศที่มีการนำการชะลอการฟ้องมาใช้บังคับว่ารูปแบบในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องเป็นอย่างไร

1.2.2 เพื่อศึกษาอำนาจการสั่งชะลอการฟ้องและมาตรการควบคุมการออกคำสั่งชะลอการฟ้องของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาและหารูปแบบในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องและมาตรการตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

อำนาจของศาลในการให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ตามที่บัญญัติในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ยังไม่มีความเหมาะสมและถูกต้องตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ควรให้องค์กรฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งชะลอการฟ้อง และควรมีมาตรการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้องที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยนี้จะเน้นศึกษาเฉพาะอำนาจในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ในส่วนที่ให้ศาลเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยศึกษาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. กระทรวงยุติธรรม

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. คณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 1 ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. คณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 2 หนังสือดำราที่เกี่ยวข้อง บทความจากวารสารวิทยานิติพนธ์ รวมทั้งระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 และคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทำให้ทราบถึงความหมายและหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้อง
- 1.6.2 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการชะลอฟ้อง อำนาจในการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง รวมถึงมาตรการในการตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้อง
- 1.6.3 ทำให้ทราบถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการนำชะลอการฟ้องมาใช้
- 1.6.4 ทำให้ทราบถึงรูปแบบการชะลอการฟ้องที่เหมาะสม และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

บทที่ 2

หลักการเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาและการตรวจสอบถ่วงดุลในชั้นกำหนดคดี

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของทุกประเทศนั้น ล้วนสร้างระบบการฟ้องร้องดำเนินคดี ที่ให้ความยุติธรรมอย่างเสมอภาค ทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในประเทศไทย ก็เช่นเดียวกัน การสร้างกลไกในตรวจสอบการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องและชั้นพิจารณาพิพากษา ได้ถูกนำมาใช้ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อให้เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

2.1 หลักในการดำเนินคดีอาญาและแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษ

2.1.1 หลักการดำเนินคดีอาญา

หลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย แบ่งเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Offizialklage หรือ Public Prosecution) และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน (Privatklage หรือ Private Prosecution) ซึ่งรัฐมิได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียว หากแต่ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องคดีได้เอง ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และใช้หลักการดำเนินคดีในระบบกล่าวหา ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ การแยกหน้าที่การสอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้องค์กรอัยการทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและศาลทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี¹ ในแต่ละขั้นตอนนั้นองค์กรทั้งสองมีอิสระจากกัน² ซึ่งต่างจากระบบไต่สวนที่ไม่มีการแยกหน้าที่การสอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดอยู่ในมือขององค์กรเดียว คือ ผู้พิพากษาหรือศาล³

การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาโดยพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นขั้นตอนของการสอบสวน และฟ้องร้องนั้น มีสาระสำคัญอยู่ที่ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานจะมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีเสมอไปหรือไม่ และเมื่อการสอบสวนปรากฏว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงแล้ว เจ้าพนักงานจะต้องฟ้องร้องผู้ต้องหาเสมอไปหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้มีหลัก

¹ คณิต ฌ นคร ก (2546). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 46.

² ณรงค์ ใจหาญ ก (2543). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. หน้า 29.

³ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 44.

ดำเนินคดีอาญาอยู่ 2 ลักษณะ คือ หลักดำเนินคดีตามกฎหมาย (Absolute) หรือ Legality Principle และหลักดำเนินคดีโดยดุลพินิจ (Discretionary) หรือ Opportunity Principle⁴

การดำเนินคดีอาญาตามหลักดำเนินคดีตามกฎหมายหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การดำเนินคดีโดยเด็ดขาดนั้น เจ้าพนักงานจะมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดี เมื่อทราบว่าได้มีการกระทำความผิดขึ้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนแล้วคดีมีมูล เจ้าพนักงานก็ต้องฟ้องร้องต่อไปโดยไม่อาจเลือกปฏิบัติเป็นประการอื่น หลักดำเนินคดีเช่นนี้เป็นไปตามทฤษฎีทางอาญาว่าด้วยการแก้แค้นทดแทน (Retribution)⁵ ซึ่งข้อดีของหลักดำเนินคดีตามกฎหมาย ก็คือ เป็นประกันความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและเป็นเกราะป้องกันอิทธิพลจากภายนอกที่จะบีบบังคับเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่

การดำเนินคดีอาญาตามหลักดำเนินคดีโดยดุลพินิจ คือ หลักการดำเนินคดีที่เปิดทางให้เจ้าพนักงานมีโอกาสเลือกปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพการณ์แวดล้อมในแต่ละคดี ซึ่งมักจะมี ความแตกต่างกัน โดยคำนึงถึงนโยบายทางสังคมหรือที่เรียกว่า รัฐประศาสนโยบาย (Public Policy) เป็นประการสำคัญ กล่าวคือ ในบางกรณีแม้จะปรากฏว่าได้มีการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดนั้น แต่เจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินคดีนั้นให้ถึงที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขั้นตอนของอัยการ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐ ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงผลเสียอันไม่พึงปรารถนา โดยที่เจ้าพนักงานดังกล่าวจะต้องสามารถบันทึกจุดแข็งเหตุผลของการตัดสินใจ เช่นนั้นให้ปรากฏอย่างชัดเจน⁶ หลักดำเนินคดีเช่นนี้เป็นไปตามทฤษฎีทางอาญาว่าด้วยการป้องกันสังคม (Preventive Doctrine) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มีแนวโน้มได้รับการยอมรับมากขึ้นทุกขณะ เพราะเหตุผลที่ว่า บุคคลแต่ละคนควรได้รับการปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพที่เป็นจริงในชีวิตของเขานั้นเป็นที่ยอมรับของนักอาชญาวิทยาสมัยใหม่อย่างกว้างขวาง⁷

การที่จะพิจารณาว่าการดำเนินคดีของประเทศใดใช้หลักดำเนินคดีโดยเด็ดขาด หรือหลักดำเนินคดีโดยดุลพินิจนั้น จะต้องพิจารณาระบบความยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice System) ของประเทศนั้นๆ ทั้งระบบ เพราะแต่ละระบบจะมีลักษณะเฉพาะ (Characteristics) ของตน กล่าวคือ

⁴ คณิต ฅ นคร ข (2521). ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. หน้า 17 - 53.

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 25.

⁶ Rudolf B. Schlesinger. (n.d.). **Comparative Law**. pp. 180 – 183. อ้างถึงใน เรวัต น้าเฉลิม. (2522). **ชะลอการฟ้อง**. หน้า 24.

⁷ อรัญ สุวรรณบุปผา. (2518). **หลักอาชญาวิทยา**. หน้า 144 - 146.

หลักการดำเนินคดีโดยเด็ดขาดนั้น ถือว่าองค์กรที่เป็นศูนย์กลางหรือที่เป็นหลัก (Principal Institution) ในกระบวนการยุติธรรม คือ ศาล โดยกฎหมายจะกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการตรวจสอบ (Review) การปฏิบัติของเจ้าพนักงานฝ่ายอื่นๆ โดยในชั้นสอบสวน ศาลมีบทบาทในการรับรู้และควบคุมการสอบสวนอย่างค่อนข้างใกล้ชิด เช่น มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนต้องรายงานความคืบหน้าในการสอบสวนคดีสำคัญๆ ทุกระยะ การจับกุมและการตรวจค้นใดๆ จะกระทำได้อต่อเมื่อมีหมายศาลเท่านั้น ในชั้นฟ้องร้องดำเนินคดี การตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือไม่ จะขึ้นอยู่กับพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาได้ว่าการกระทำเข้าองค์ประกอบความผิดดังกล่าว อัยการก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอไป และในบางกรณีที่แม้อัยการจะได้วินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องไปแล้ว ศาลยังมีอำนาจเรียกดำเนินคดีนั้นไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากศาลมีความเห็นแตกต่างจากอัยการ ศาลก็มีอำนาจสั่งให้อัยการยื่นคำฟ้องต่อศาลได้ และเมื่ออัยการได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ถือว่าคดีนั้นตกอยู่ในอำนาจของศาล โดยสิ้นเชิง อัยการไม่มีสิทธิถอนฟ้องไม่ว่ากรณีใด

การพิจารณาคดีมีลักษณะเป็นระบบไต่สวน (Inquisitorial System) กล่าวคือ ผู้พิพากษาจะมีบทบาท (Active Role) ในการค้นหาความจริงเกี่ยวกับคดีนั้น โดยมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีทุกฝ่ายปฏิบัติตามเพื่อหาพยานหลักฐานมาสู่ศาลให้ได้ อัยการและทนายความมีบทบาทเสมือนเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของศาลเท่านั้น ในชั้นบังคับโทษภายหลังพิพากษาคดี เช่น การลดโทษ การพักโทษ การคุมประพฤติและการอภัยโทษ ฝ่ายบริหารต้องเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบเสมอ

หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจนั้น ถือว่าการดำเนินการอันเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ไม่ว่าในชั้นสอบสวน ชั้นฟ้องร้องดำเนินคดี ชั้นบังคับโทษ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ส่วนศาลมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น โดยในชั้นสอบสวนเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร ได้แก่ ตำรวจและอัยการ ส่วนศาลจะเกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องที่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น การจับกุม คุมขัง และตรวจค้น ซึ่งกฎหมายกำหนด ให้ศาลอนุญาตก่อนออกหมายจับหรือหมายค้น เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิ ในชั้นฟ้องร้องดำเนินคดี การตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือไม่ พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ นอกจากพิจารณาด้านข้อกฎหมายแล้ว ยังพิจารณาด้านสังคม ด้านรัฐประศาสนโยบาย และด้านอาชญาวิทยาประกอบด้วย

โดยศาลไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบ และเมื่อยื่นฟ้องแล้ว อัยการอาจถอนฟ้องได้ในภายหลัง ในชั้นพิจารณาคดีเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้คดีเพื่อให้ความจริงปรากฏ โดยศาล อัยการ และทนายความ จะมีบทบาทที่สำคัญในการค้นหาความจริง แล้วศาลจะเป็นผู้พิพากษาคดีในชั้นบังคับโทษ

เช่น การพักโทษ และการอภัยโทษ เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารไม่ต้องเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบแต่อย่างใด

ในปัจจุบันการนำระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหามาใช้ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ เห็นได้จากบางคดีผู้กระทำความผิดมีความจำเป็นในการกระทำความผิดแต่ความผิดนั้นมีโทษเพียงเล็กน้อยและไม่ร้ายแรง เจ้าพนักงานฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยอาศัยหลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ ทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งไม่ได้มีจิตใจชั่วร้ายต้องถูกฟ้องคดีโดยไม่จำเป็น ซึ่งหากพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล ศาลก็จะมีคำสั่งให้พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติ ความประพฤติรวมถึงการบรรเทาผลร้ายของจำเลย เพื่อนำมาเป็นดุลพินิจในการพิพากษาคดี ซึ่งศาลมักจะรอการลงโทษเพื่อให้จำเลยกลับตนเป็นพลเมืองดี จะเห็นได้ว่าผลของคำพิพากษาก็ไม่ต่างจากการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เท่ากับเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็น และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ซึ่งเมื่อเทียบกับหลักการดำเนินคดีโดยเด็ดขาดแล้ว จะเห็นได้ว่าประชาชนได้รับประโยชน์ตามกฎหมายมากกว่า เพราะการที่กฎหมายจะลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น นอกจากจะได้รับความว่าผู้นั้นเป็นผู้ได้กระทำความผิดจริงแล้ว ยังต้องพิจารณาอีกด้วยว่า การลงโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดนั้นจะใช้วิธีการลงโทษแบบใดจึงจะสามารถทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สำนึกและกลับเข้าสู่สังคมได้

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษ

กฎหมายถูกกำหนดขึ้นมาเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความมั่นคง ปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคมและความคุมให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุข ไม่มีผู้ใดอยากถูกลงโทษ แต่ทุกคนต้องเคารพกฎกติกาในการอยู่ร่วมกันในสังคม การลงโทษผู้กระทำความผิดจึงถูกกำหนดขึ้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution)
2. การลงโทษเพื่อชดเชย (Atonement)
3. การลงโทษเพื่อการยับยั้งหรือข่มขู่ (Deterrence)
4. การลงโทษเพื่อป้องกัน (Protection)
5. การลงโทษเพื่อแก้ไขปรับปรุง (Reformation)⁸

⁸ Walter C. Reckless. (1940). **Criminal Behavior**. p. 270. อ้างถึงใน รายงานการศึกษาเชิงวิจัย เรื่อง การชะลอการฟ้องสมควรนำมาใช้ในสภาวะปัจจุบันหรือไม่ หลักสูตรอัยการจังหวัด รุ่นที่ 18 สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2542. หน้า 7.

การลงโทษผู้กระทำความผิดในสมัยเริ่มแรกมีลักษณะรุนแรง โหดร้ายทารุณซึ่งวัตถุประสงค์ของการลงโทษก็เพื่อการแก้แค้นทดแทน โดยมีวิธีการลงโทษที่ป่าเถื่อนและไม่เป็นมนุษยธรรม ส่งผลในทางลบต่อผู้กระทำความผิด ก่อให้เกิดความเกลียดแค้นและชิงชังสังคมที่ลงโทษตน แต่ไม่ได้ก่อประโยชน์ในด้านป้องกันอาชญากรรมแต่อย่างใด ต่อมารูปแบบของการลงโทษได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการลงโทษเพื่อการยับยั้งป้องกันการกระทำผิด ตลอดจนถึงการลงโทษเพื่อการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิด ปัจจุบันได้มีแนวความคิดใหม่ คือ การลงโทษเพื่อการป้องกันสังคม

ซึ่งแนวความคิดด้านป้องกันสังคมนี้เน้นหนักด้านมนุษยธรรมเป็นปัจจัยสำคัญ กล่าวคือบุคคลมีอิสระทางความคิดภายในขอบเขตของสิ่งแวดล้อม แต่กฎหมายป้องกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาต้องมีอยู่ อาชญากรรมต้องถูกกำหนดนิยามตามทั้งหลักนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์ รวมทั้งยอมรับวิธีการวิทยาศาสตร์ โดยคำนึงถึงค่านิยมและมีการแก้ไขกฎหมายอาญาให้สอดคล้องกับหลักพฤติกรรมศาสตร์ นอกจากนี้แล้วเป้าหมายสำคัญ คือ การป้องกันสังคมและปรับปรุงผู้กระทำความผิดนั่นเอง⁹ ปัจจุบันโทษที่ใช้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน โดยโทษแต่ละอย่างที่มีบัญญัติขึ้นมานั้นก็เพื่อให้เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำความผิดนั้น ขั้นตอนที่จะนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระทำอย่างรอบคอบเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดและสามารถใช้วิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับความผิด

2.2 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา

2.2.1 การดำเนินคดีชั้นสอบสวน

การดำเนินคดีชั้นสอบสวนหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า กระบวนการก่อนฟ้องคดี เริ่มต้นเมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษว่า ได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หลังจากนั้นพนักงานสอบสวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดหรือเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ในบางประเทศอำนาจการสอบสวนอยู่ที่พนักงานอัยการ แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แยกอำนาจการสอบสวนกับฟ้องร้องให้แยกจากกัน คือ ให้อำนาจสอบสวนอยู่กับพนักงานสอบสวน ซึ่งได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจและทำการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 18,

⁹ ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์. (2525, มกราคม). “ความขัดแย้งด้านปรัชญาอาชญาวิทยาซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม.” วารสารอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม. หน้า 34.

19, 20) ส่วนพนักงานอัยการมีเพียงอำนาจฟ้องร้องเว้นแต่จะเป็นความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ซึ่งเป็นอำนาจของอัยการสูงสุด (มาตรา 20)

เมื่อมีความผิดเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนผู้มีเขตอำนาจจะทำการสอบสวนหลังจากที่มีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ หรือพนักงานสอบสวนพบด้วยตนเอง เว้นแต่จะเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ต้องมีการร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนจึงจะมีอำนาจสอบสวน (มาตรา 121 วรรคสอง) พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อที่จะพิสูจน์ความผิด เช่น การสอบปากคำผู้ต้องหา ผู้เสียหาย พยานผู้รู้เห็น รวบรวมเอกสารต่างๆ ส่งลายพิมพ์นิ้วมือ ลายมือการเขียนหนังสือหรือของกลางไปตรวจพิสูจน์ เป็นต้น โดยพนักงานสอบสวนจะต้องทำเป็นบันทึกรวบรวมไว้ในสำนวน ระหว่างการสอบสวนพนักงานสอบสวนมีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนด เช่น ออกหมายเรียกบุคคลให้มาที่ทำการหรือจับบุคคลใดที่สงสัยว่าเป็นผู้ต้องหา นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการค้น ควบคุมและปล่อยชั่วคราวระหว่างสอบสวนหลังจากรวบรวมพยานหลักฐานได้เพียงพอแล้ว พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะทำความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อสั่งคดี ซึ่งความเห็นของพนักงานสอบสวนนี้อาจจะเป็นการงดการสอบสวน ควรสั่งไม่ฟ้องหรือควรสั่งฟ้องแล้วแต่กรณี ในกรณีเสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง พนักงานสอบสวนต้องนำตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการพร้อมสำนวนการสอบสวน (มาตรา 140 – 142)

2.2.2 การดำเนินคดีชั้นพนักงานอัยการ

กระบวนการในชั้นพนักงานอัยการอยู่ในกระบวนการก่อนฟ้อง การสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการย่อมสั่งคดีได้โดยอิสระไม่ผูกมัดกับคำพิพากษาของศาล แม้ศาลจะเคยพิพากษาว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือเป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย หากพนักงานอัยการเห็นเป็นอย่างอื่นก็มีอำนาจที่จะสั่งและดำเนินการในทางตรงข้ามได้ กล่าวคือเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการจะมีอิสระในการสั่งคดี โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมส่งมาให้โดยละเอียดรอบคอบ

กรณีที่มีความผิดเกิดขึ้นพนักงานสอบสวนได้ทำการสืบสวนสอบสวนมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่ยังไม่รู้ตัวผู้กระทำผิด พนักงานสอบสวนจะมีความเห็นควรงดการสอบสวน เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพนักงานสอบสวนได้ทำการสืบสวนสอบสวนมาช่วงระยะเวลาหนึ่งก็ยังไม่ทราบตัวผู้กระทำผิด พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งว่า “ให้งดการสอบสวน แต่หากต่อมาหากรู้ตัวผู้กระทำผิด ก็ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไปได้” แต่หากเป็นกรณีพนักงานสอบสวนยังทำการสอบสวนไม่เต็มที่ ยังพอที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิด หรือเป็นกรณีรู้ตัวผู้กระทำผิดพนักงานอัยการก็จะส่งสำนวนคืนพนักงานสอบสวนให้ทำการสอบสวนต่อไป

กรณีที่พนักงานสอบสวนสั่งไม่ฟ้อง แต่พนักงานอัยการเห็นว่า การกระทำของผู้ต้องหา เป็นความผิดและมีพยานหลักฐานที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ พนักงานอัยการก็จะคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา และให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องต่อศาล

กรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐาน ไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยคดีได้ พนักงานอัยการ จะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วส่งมารวมไว้ในสำนวนการสอบสวน

กรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการเห็นว่า การกระทำของผู้ต้องหา ไม่เป็นความผิดหรือไม่มีพยานหลักฐานที่จะเอาผิดผู้ต้องหาได้ พนักงานอัยการก็จะ มีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา หรือแม้หากฟังได้ว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดและมีพยานหลักฐาน พอฟ้อง แต่หากพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะขัด ต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือ ความมั่นคงของชาติ พนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 เห็นได้ว่า หลักการสั่งคดี ของพนักงานอัยการนั้น จึงเป็นการดำเนินคดีโดยดุลพินิจนั่นเอง

2.2.3 การดำเนินคดีชั้นศาล

กระบวนการชั้นนี้ถือได้ว่าเป็นกระบวนการหลังฟ้องคดี เริ่มเมื่อพนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ศาลจึงจะเข้ามามีอำนาจการดำเนินคดี ซึ่งศาลชั้นต้นที่รับฟ้อง ก็จะดำเนินการ ดังนี้

การตรวจฟ้อง คือ ก่อนที่ศาลจะรับฟ้องไว้พิจารณา ศาลจะมีหน้าที่ตรวจดูคำฟ้องว่า ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 หรือไม่ และ พิจารณาด้วยว่า ศาลของตนมีเขตอำนาจที่จะรับฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าศาลตรวจแล้วเห็นว่า ฟ้องไม่ถูกต้อง ศาลจะสั่งได้ 3 กรณี ดังนี้ สั่งให้แก้ฟ้องให้ถูกต้อง ยกฟ้อง หรือไม่ประทับรับฟ้อง ตามแต่ดุลพินิจของศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 โดยในคดีที่ พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ในทางปฏิบัติศาลจะประทับฟ้องโดยไม่ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเป็นคดีที่ ราษฎรเป็นโจทก์ ศาลจะทำการไต่สวนมูลฟ้องก่อน ถ้าคดีมีมูลศาลจึงจะประทับฟ้อง เหตุที่ต้องมี การไต่สวนเนื่องจากต้องการกลั่นกรองไม่ให้ราษฎรเกลี้ยฟ้องกันเอง

การพิจารณาคดีในปัจจุบันใช้ระบบกล่าวหา เป็นการค้นหาความจริงจากพยานหลักฐาน ที่โจทก์และจำเลยนำเสนอเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย โจทก์มีหน้าที่นำสืบพิสูจน์ว่าจำเลย เป็นผู้กระทำผิด มิฉะนั้นต้องถือว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ การพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย และต่อหน้าจำเลย เว้นแต่เป็นการพิจารณาคดีลับหลัง ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้จำเลยได้ทราบถึง ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ โดยเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปเข้าฟังการพิจารณาได้ ยกเว้น

การพิจารณาลับ โดยในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิตหรือในคดีที่จำเลยมีอายุไม่เกินสิบแปดปี ในวันที่ถูกฟ้อง ศาลต้องถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีศาลต้องตั้งทนายความให้ ส่วนในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก ศาลต้องถามว่ามีทนายหรือไม่ หากไม่มีทนายความ ศาลจะตั้งทนายความให้ต่อเมื่อจำเลยต้องการเพื่อให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่จำเลย เมื่อการพิจารณาสืบพยานฝ่ายโจทก์และจำเลยสิ้นสุด ศาลก็จะพิจารณาพยานหลักฐานฝ่ายโจทก์ว่ามีพยานหลักฐานน่าเชื่อว่าจำเลยกระทำผิดหรือไม่ ถ้าไม่น่าเชื่อหรือเป็นที่สงสัย ศาลจะยกฟ้องโจทก์โดยไม่ต้องคำนึงถึงพยานหลักฐานจำเลย แต่ถ้าพยานหลักฐานของโจทก์น่าเชื่อศาลต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่จำเลยนำเสนอว่าหักล้างพยานฝ่ายโจทก์ได้หรือไม่ อย่างไร ถ้าหักล้างได้ศาลจะยกฟ้อง ถ้าหักล้างไม่ได้ ศาลจึงพิจารณาต่อไปว่าจำเลยมีเหตุที่กฎหมายยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษหรือไม่ ถ้ามีศาลต้องยกฟ้อง แต่ถ้าไม่มีศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลย แต่การลงโทษจำเลยนั้น ศาลจะลงโทษไม่เกินกว่าที่โจทก์ขอ กล่าวคือ ศาลจะตัดสินนอกฟ้องไม่ได้

2.3 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

2.3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมซึ่งจะขาดไม่ได้ เนื่องจากพนักงานอัยการกระทำในนามของรัฐ เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษและคุ้มครอง ผู้บริสุทธิ์ให้พ้นจากการที่ต้องถูกลงโทษ รายงานการประชุมนักกฎหมายทั่วโลกเกี่ยวกับกฎหมายอาญา ครั้งที่ 9 ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี 2507¹⁰ เรื่อง บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา สรุปบทบาทของอัยการได้ดังต่อไปนี้คือ

- 1) อัยการไม่ใช่คู่ความฝ่ายตรงข้ามกับจำเลย อัยการต้องดูแลคุ้มครองรักษาประโยชน์ให้แก่ฝ่ายจำเลยด้วย เพราะเขามีสิทธิควรได้รับการคุ้มครองเช่นกัน
- 2) อัยการควรให้ความสนใจผู้กระทำผิดในฐานะเป็นมนุษย์ สนใจต่อศักดิ์ศรีและสิทธิส่วนตัวได้เสียของเขา ดังนั้น วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดจึงต้องให้เหมาะสมแก่แต่ละบุคคล และเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะปรับปรุงผู้กระทำผิดให้กลับเข้าสู่สังคมได้
- 3) อัยการย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีมนุษยธรรม โดยต้องเป็นผู้รักษาส่วนได้เสียของสังคมรวมทั้งผู้ต้องหาด้วย

¹⁰ อุตทิส แสตน โกลติก. (2508). “บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา.” อัยการนิเทศ, 27, 1.

4) อัยการมีหน้าที่ต้องแนะนำจำเลยให้ทราบถึงสิทธิตามกฎหมายที่เขาควรได้รับ แม้ว่าเขามีทนายอยู่แล้วก็ตาม

จากบทบาทข้างต้นเห็นได้ว่า อัยการมีสองบทบาท ซึ่งนอกจากเป็นฝ่ายตรงข้ามกับผู้กระทำผิด โดยมีหน้าที่ในการสังคดีและดำเนินคดีในฐานะโจทก์ในศาลแล้ว ยังมีหน้าที่ช่วยเหลือดูแลคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำผิด และในปัจจุบันมีการพัฒนาบทบาทของอัยการในการป้องกันสังคม อันได้แก่ การปราบปรามผู้กระทำผิด การคุ้มครองผู้บริสุทธิ์และการคุ้มครองประโยชน์สังคม¹¹ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะให้อัยการควรมีบทบาทเพิ่มขึ้น กล่าวคือ¹² อัยการควรมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องคดีแก่ผู้กระทำผิดซึ่งมีเหตุอันควรปรานี เช่น ความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ ความผิดที่เกิดเพราะบันดาลโทสะ ป้องกันหรือจำเป็นสมควรแก่เหตุความผิด เพราะยากจนเหลือทนทาน ซึ่งเป็นการแยกผู้กระทำผิดที่มีได้มีสันดานอาชญากรให้ไม่ต้องกระทบกระเทือนจิตใจ และต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการที่ต้องถูกพิจารณาคดีชั้นศาลโดยวางเงื่อนไขที่เหมาะสมกับผู้กระทำผิด เพื่อให้โอกาสเป็นบุคคลในสังคมต่อไป

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 มาตรา 6¹³ บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ดังนี้

- 1) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ
- 2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ
- 3) ในคดีแพ่งหรืออาญา ซึ่งเจ้าพนักงานถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรืออาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้สั่งการ โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควร พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างก็ได้
- 4) ในคดีแพ่งที่เทศบาลหรือสุขาภิบาลเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย ซึ่งมีไม่ใช่เป็นคดีพิพาทกับรัฐบาล เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้

¹¹ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2524). ความรู้เกี่ยวกับอัยการ. หน้า 111.

¹² แหล่งเดิม. หน้า 112.

¹³ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502. (2502, 1 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 110. หน้า 598.

5) ในคดีแพ่งที่นิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย และมีใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาลเมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้

6) ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควร พนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

7) ในคดีศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใดโดยลำพัง ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้นเมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะฎีกาก็ได้

8) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น และในการนี้มีให้เรียกค่าอาชกรรมนิยมจากพนักงานอัยการ

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 39 บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดว่า “สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่ง และให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี”¹⁴ ในปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดได้เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 แต่อย่างไรก็ตามสำนักงานอัยการสูงสุดยังคงมีภารกิจหลัก 4 ประการ กล่าวคือ

1) การอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญา โดยใช้หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

2) การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยการดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาล แก้ต่างให้แก่เจ้าพนักงานซึ่งถูกฟ้องในคดีแพ่งและอาญา ตรวจร่างสัญญาต่างๆ ที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะทำกับเอกชน รวมถึงเป็นที่ปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาลและส่วนราชการ

3) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและช่วยประนอมข้อพิพาทแก่ประชาชน

4) การร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา ในการดำเนินคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition) ตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 และการร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาตาม “พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535” เพื่อให้การช่วยเหลือหรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในเรื่องการสอบสวนและการสืบหาพยานหลักฐาน การจัดหา

¹⁴ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534. (2534, 4 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 108, ตอนที่ 156. หน้า 42.

และการให้เอกสารหรือข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ การจัดส่งเอกสาร การค้นและยึด การโอนบุคคลที่ถูกคุมขังเพื่อสืบพยาน การสืบหาบุคคล การเริ่มกระบวนการคดีทางอาญา และการริบหรือยึดทรัพย์

2.3.2 พนักงานอัยการกับหลักการในการดำเนินคดีอาญา

หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการซึ่งเป็นขั้นตอนของการสอบสวนและฟ้องร้องนั้น มีสาระสำคัญอยู่ว่า เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดี แล้วสรุปสำนวนส่งพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา และเมื่อพิจารณาแล้วปรากฏว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงแล้ว พนักงานอัยการจะต้องฟ้องร้องผู้ต้องหาไปหรือไม่ย่อมเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการ เนื่องจากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเรานั้น ไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่อง ในทางปฏิบัติที่ปรากฏอัยการสูงสุดเคยชี้ขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่เป็นผู้กระทำความผิด แต่มีเหตุไม่ควรฟ้องมาแล้วหลายเรื่อง และแม้พนักงานอัยการจะฟ้องคดีแล้ว กฎหมายก็ยังอนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องได้ด้วย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติว่า “คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้...” การถอนฟ้องได้ดังกล่าวของพนักงานอัยการแสดงให้เห็นถึงหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ และยังแสดงให้เห็นว่าตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยไม่มี “หลักการเปลี่ยนแปลงไม่ได้”¹⁵ แม้ว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 จะบัญญัติความว่า “ถ้าคำร้องขอถอนฟ้องได้ยื่นในภายหลังเมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้องให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย” นั้น เป็นแต่แสดงให้เห็นว่า ตามกฎหมาย จำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการชี้ขาดถึงความบริสุทธิ์ของตนเท่านั้น¹⁶ การถอนฟ้องเป็นเพียงแต่สิทธิของบุคคลที่เป็นโจทก์ที่ได้ยื่นฟ้องและถอนฟ้องไปไม่ให้ฟ้องจำเลยได้อีก¹⁷ ซึ่งแสดงว่าหลักดำเนินคดีอาญาของอัยการ คือ หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจอันเป็นหลักผ่อนคลาย ความเข้มงวดในการใช้กฎหมาย และเนื่องจากในปัจจุบัน ทฤษฎีการลงโทษได้แปรเปลี่ยนไป ประเทศต่างๆ เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้น ทั้งนี้เห็นว่าการลงโทษควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันทั่วไป”¹⁸ คือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่า สังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นว่า ถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีก ก็จะต้องได้รับโทษเช่นนั้นเช่นกัน กับเห็นว่าการลงโทษนั้น

¹⁵ คณิต ฒ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 381.

¹⁶ แหล่งเดิม.

¹⁷ คณิง ภาไชย. (2541). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. หน้า 122.

¹⁸ คณิต ฒ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 296.

ควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันพิเศษ”¹⁹ กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำผิด เพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีก และเพื่อให้เขากลับเข้าสู่สังคมได้อีก แตกต่างจากประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย เช่น เยอรมัน อิตาลี สเปน กรีก โปแลนด์ เป็นต้น ที่เมื่ออัยการมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย อัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลทุกกรณี และเมื่อยื่นฟ้องแล้วจะยุติคดีโดยการถอนฟ้องไม่ได้ เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลแล้ว

การใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีของพนักงานอัยการไทย ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง” ซึ่งให้อำนาจ การใช้ดุลพินิจแก่พนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี แต่หลักเกณฑ์ประกอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวควรอยู่บนพื้นฐานอะไรบ้างนั้น ในประเทศไทยแต่เดิมยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่พอจะยึดถือเป็นแนวทางได้ สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องไว้ในระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 มีดังนี้ “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีใด จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

¹⁹ แหล่งเดิม.

ให้เสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาก่อน” การสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นไปตามลำดับขั้นตอน ดังนี้²⁰

- 1) พิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี หรือเงื่อนไขระงับคดี ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องกระทำก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาคดีในขั้นต่อไป ถ้ามีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการก็ต้องสั่งระงับคดีเพราะเหตุนั้นๆ
- 2) เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วว่ากรณีนั้นไม่มีเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่มีความผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา
- 3) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น
- 4) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย และเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอพนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา
- 5) แม้ว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่ามีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาพนักงานอัยการก็ชอบที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

เห็นได้ว่า หลักดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการคือหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ การสั่งคดีจึงต้องพิจารณาตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น

นับตั้งแต่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบกำหนดเกณฑ์การใช้ดุลพินิจดังกล่าวปรากฏว่าอัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่การฟ้องจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ทำให้คดีขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็นและไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเป็นธรรมและสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เป็นจำนวนมากขึ้น ซึ่งมีคดีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องอันทำให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชน เช่น คดีที่ผู้ต้องหากระทำชำเราผู้เสียหายซึ่งขณะนั้นมีอายุ 14 ปีเศษ บิดาผู้เสียหายได้แจ้งความดำเนินคดี ต่อมาจับผู้ต้องหาได้ซึ่งขณะที่ถูกจับผู้ต้องหามีอายุ 20 ปีแล้ว และได้อยู่กับผู้เสียหายฉันท์สามีภรรยาจนมีบุตรชาย 1 คน โดยบิดาผู้เสียหายยกผู้เสียหายให้แต่งงานกับผู้ต้องหา และผู้เสียหายไม่ประสงค์ที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาซึ่งเป็นสามีตน การฟ้องผู้ต้องหา

²⁰ แหล่งเดิม. หน้า 303 - 304.

จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนกลับจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อครอบครัวของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย หรือ

คดีที่ผู้ต้องหากระทำความผิดขณะกระทำความผิดอายุ 19 ปี โดยลักปลอกมือโลหะของรถจักรยานยนต์ ราคา 180 บาท ของผู้เสียหาย แล้วนำไปใช้กับรถจักรยานยนต์ของตนเอง ซึ่งขณะเกิดเหตุไม่มีประจักษ์พยาน เมื่อตำรวจไปสอบถามก็ให้การรับสารภาพ และนำเอาปลอกมือโลหะที่ลักไปคืนให้เจ้าหน้าที่แสดงว่าผู้ต้องหาสำนึกในการกระทำผิด ในระหว่างผู้ต้องหาได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวไปได้ประสพอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์ชนกันเป็นเหตุให้เป็นอัมพาตไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ หากผู้ต้องหาได้รับการจำคุกย่อมเป็นภาระต่อทางราชการ เช่น การรักษาพยาบาล การฟ้องคดีจึงไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือ

คดีที่ผู้ต้องหาอายุ 13 ปี ขับจักรยานยนต์โดยประมาทชนเสาหินข้างทาง เป็นเหตุให้เพื่อนผู้นั่งซ้อนท้ายตาย 1 คน ได้รับอันตรายสาหัส 2 คน ผู้ต้องหาขาหักได้รับอันตรายสาหัส แต่ผู้ต้องหาไม่เคยกระทำความผิดอาญามาก่อน ผู้เสียหายทุกคนได้รับการชดเชยค่าเสียหายเป็นที่พอใจแล้ว และผู้ต้องหาเป็นนักเรียน การฟ้องผู้ต้องหาน่าจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี การฟ้องไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือ

คดีที่ผู้ต้องหาลักเอาเงินสดแทนใช้จากรถของผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายเป็นประจักษ์พยาน และผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา แต่ขณะกระทำความผิด ผู้ต้องหาอายุ 16 ปีเศษ กำลังเรียนหนังสือ มีผู้ใหญ่บ้านรับรองว่า ผู้ต้องหา มีความประพฤติเรียบร้อย ไม่เคยทำผิดมาก่อน ทั้งทรัพย์สินของกลางที่ลักมีราคาเล็กน้อยเพียง 200 บาท และผู้เสียหายไม่ใส่ใจเอาความ ระหว่างสอบสวนผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่ 4 วัน นับว่าได้รับโทษเพียงพอให้เกิดความเจ็บช้ำแล้ว การฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

ประโยชน์จากการสั่งไม่ฟ้องคดีตามหลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจดังกล่าว ถือว่าเป็นการยกระดับบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาให้เป็นสากลมากขึ้นเทียบเคียงนานาอารยประเทศ ซึ่งให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการแก้ไข เยียวยาฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมากกว่าการมุ่งประสงค์ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว

2.3.3 ศาลกับหลักในการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันใช้ระบบกล่าวหาซึ่งพัฒนาแก้ไขมาจากระบบไต่สวนนั่นเอง ลักษณะสำคัญของการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ศาลจะมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ส่วนหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องจะเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งต่างจากระบบไต่สวนที่ศาลจะมีหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีได้ต่อเมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องขึ้นมา แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยก็ยังเป็นไปตาม

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย ดังนั้นทุกฝ่ายจึงมีหน้าที่ตรวจสอบค้นหาความจริง ทั้งในชั้นเจ้าพนักงานตำรวจ อัยการ และศาลมีหน้าที่ต้องสืบค้นหาความจริง โดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใด ศาลเองมีหน้าที่ต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริงจะวางเฉย (passive) ไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติ ศาลมักจะคิดว่าภารกิจพิสูจน์ความผิดจำเลยเป็นหน้าที่ของโจทก์ไม่ใช่ศาล ดังนั้นศาลจึงวางเฉยโดยสิ้นเชิง ทั้งที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 228 ได้เปิดโอกาสให้ศาลสามารถซักถามพยานได้

ในการทำหน้าที่ตรวจสอบค้นหาความจริงของศาลนั้น ศาลมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริงจนเป็นที่พอใจ ซึ่งเรียกว่า “หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา” ศาลต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาที่จะแก้ข้อกล่าวหาได้เต็มที่ตาม “หลักฟังความทุกฝ่าย” และการพิจารณาต้องกระทำต่อหน้าจำเลยรวมทั้งให้โอกาสประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าฟังได้

เมื่อพิจารณาคดีเสร็จแล้วก่อนที่จะทำคำพิพากษา ศาลจะต้องมาพิจารณาซึ่งน้ำหนักรพยาน ซึ่งศาลมีอิสระอย่างเต็มที่โดยปราศจากหลักเกณฑ์ผูกมัด โดยถือตามหลักความเป็นอิสระในการซึ่งน้ำหนักรพยาน ดังนั้น ศาลจึงมีอิสระในการรับฟังพยานหลักฐานทุกชนิด เว้นแต่พยานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่มีความสงสัยตามควรในข้อเท็จจริงในคดี ก็ต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลยตาม “หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย” ซึ่งศาลมักจะยึดตามหลักนี้ตลอดมา จนมีการกล่าวกันว่า ปล่อยคนผิดไปสิบคน ดีกว่าลงโทษคนบริสุทธิ์เพียงคนเดียว ในคดีที่จำเลยรับสารภาพ และศาลเห็นว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรง ผู้กระทำรู้สำนึกในความผิด ได้มีการบรรเทาผลร้ายโดยการชดเชยค่าเสียหาย เช่น คดีความผิดกระทำโดยประมาท ศาลมักจะรอกการลงโทษจำคุกจำเลยเพื่อให้กลับตนเป็นพลเมืองดีและกลับสู่สังคมโดยไม่ต้องมีประวัติว่าถูกจำคุกจริงๆ

กระบวนการยุติธรรมทั้งในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล ต่างมีความสำคัญด้วยกันทั้งสิ้น การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์ต่างก็มุ่งที่จะให้เกิดความยุติธรรม แก่ทุกฝ่ายโดยไม่เลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ความเคลือบแคลงสงสัยในการใช้อำนาจหน้าที่ย่อมเกิดขึ้นต่อทุกหน่วยงาน จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีระบบการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความโปร่งใส เช่น การสั่งคดีของพนักงานอัยการก็มีการตรวจสอบเช่นเดียวกัน

2.3.4 การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในปัจจุบัน มีดังนี้

2.3.4.1 การตรวจสอบภายในองค์กร พนักงานอัยการทุกคนมีอิสระในการทำความเข้าใจ ควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องได้เสมอ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสั่งคดีของพนักงานอัยการจึงเป็นการใช้อำนาจบริหารกิ่งตุลาการ อย่างไรก็ตามการพิจารณาทำความเข้าใจและคำสั่งของพนักงานอัยการยังคงต้องอยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา อำนาจเด็ดขาด

ในการสั่งคดีอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาของตนตามลำดับชั้น โดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดคืออัยการสูงสุดและมีอำนาจตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 ว่า “ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติการได้” เพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบในการสั่งคดีและเป็นการตรวจสอบการทำงานของพนักงานอัยการที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา อัยการสูงสุด จึงได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ดังนี้

ในกรุงเทพมหานคร อัยการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอความเห็นต่ออัยการผู้กำกับการรองงาน และหัวหน้าพนักงานอัยการ (อัยการพิเศษฝ่าย) เพื่อพิจารณาตามลำดับ ตามระเบียบฯ ข้อ 52

ในต่างจังหวัด อัยการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอความเห็นอัยการผู้กำกับการรองงานและอัยการจังหวัดเพื่อพิจารณาตามลำดับ ตามระเบียบฯ ข้อ 52

ในกรณีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมโดยผู้เสียหาย หรือผู้ต้องหาในกรุงเทพมหานคร ต้องเสนอความเห็นต่ออธิบดีอัยการฝ่ายคดีตามที่พนักงานอัยการสังกัดอยู่เพื่อพิจารณาตามระเบียบฯ ข้อ 48

ในกรณีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมในต่างจังหวัด ต้องเสนอความเห็นต่ออธิบดีอัยการเขตตามที่พนักงานอัยการสังกัดอยู่ เพื่อพิจารณาตามระเบียบฯ ข้อ 48

ดังนั้น หากพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคนใดจะมีความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ก็จะต้องเสนอความเห็นให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับดังกล่าวแล้ว มิฉะนั้นอาจมีความผิดต้องได้รับโทษทางวินัยและอาจมีความผิดทางอาญาด้วย หากมีข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ กรณีที่พนักงานอัยการที่เป็นผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการผู้อยู่ได้บังคับบัญชา ก็อาจมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นอย่างอื่นได้เสมอ เช่น อัยการเจ้าของสำนวนเสนอความเห็นสั่งไม่ฟ้อง แต่หัวหน้าพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเห็นว่าควรสั่งฟ้องก็อาจจะกลับความเห็นของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน โดยมีคำสั่งฟ้องได้ หรือหากอัยการเจ้าของสำนวนเสนอความเห็นสั่งฟ้อง แต่หัวหน้าพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเห็นว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ก็อาจจะกลับความเห็นของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน โดยมีคำสั่งไม่ฟ้องได้เช่นกัน (หากเป็นกรณีอำนาจในการสั่งสำนวนตามปกติ ในกรุงเทพมหานคร หัวหน้าพนักงานอัยการหมายถึง อัยการพิเศษฝ่าย ส่วนในต่างจังหวัด หัวหน้าพนักงานอัยการ หมายถึง อัยการจังหวัด) แต่ทั้งนี้ คำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยเด็ดก็ยังคงเป็นอำนาจของอัยการสูงสุด เพราะอัยการสูงสุดอาจเรียกสำนวนคดีไปเป็นผู้สั่งสำนวนเองได้ ทั้งในกรณีสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้อง แต่ในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดจะไม่เข้ามาก้าวก่ายการทำงานของพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาโดยจะปล่อยให้ไป

ตามขั้นตอนของกฎหมาย เฉพาะกรณีสิ่งไม่พึงคดีอาญาที่มีมูล ซึ่ง “การฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ” พนักงานอัยการจึงต้องทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาก่อนเสมอ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 นอกจากนี้ในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องนั้น อัยการสูงสุดก็ได้วางระเบียบเพื่อตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการเอาไว้ โดยกำหนดให้หัวหน้าพนักงานอัยการจัดทำรายงานบัญชีแสดงรายละเอียดโดยสรุปเฉพาะคดีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องแล้วรายงานให้อธิบดีอัยการหรือรองอธิบดีอัยการทราบทุกเดือน ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 23 เพื่อให้ทราบสถิติคดีและควบคุมการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชา

2.3.4.2 การตรวจสอบภายนอกองค์กร

1) การตรวจสอบโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ (ปัจจุบันคืออัยการสูงสุด) ถ้าในนครหลวงธนบุรี (ปัจจุบันคือกรุงเทพมหานคร) ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ (ปัจจุบันคือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) รองอธิบดีกรมตำรวจ (ปัจจุบันคือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (ปัจจุบันคือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นแย้งไปให้อธิบดีกรมอัยการชี้ขาด กรณีที่ให้ตำรวจตรวจสอบนั้นต้องมีการกลั่นกรองโดยกองบังคับการกองคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จับทางด้านกฎหมายคอยตรวจสอบสำนวนของพนักงานอัยการ ก่อนจะส่งไปยังผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ เพื่อพิจารณาลงนาม (ในทางปฏิบัติผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ลงนาม) แต่กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นไม่มีผู้ช่วยกลั่นกรอง ประกอบกับภารกิจอื่นก็มีมาก จึงไม่อาจตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการโดยละเอียดอย่างมีประสิทธิภาพ²¹ ซึ่งในทางปฏิบัติจะผู้ว่าราชการจังหวัด

²¹ ณรงค์ ใจหาญ ข (ม.ป.ป.). การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ. หน้า 218.

มอบหมายให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา แต่ในบางจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาลงนามเอง แต่หากเป็นกรณีมีความเห็นแย้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องลงนามเอง²²

2) การตรวจสอบโดยผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) ได้บัญญัติให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เช่นเดียวกับพนักงานอัยการ นอกจากนั้นมาตรา 34 ยังบัญญัติว่า คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของอัยการไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเอง ซึ่งการให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้เป็นการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยทางอ้อม แต่มีแนวความคิดที่แตกต่างออกไปว่าบทบัญญัติมาตรา 28 (2) และมาตรา 34 ยังไม่ใช่หลักการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ โดยผู้เสียหาย แต่เป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับหลักการฟ้องคดีอาญาโดยเอกชน (Private Prosecution) เท่านั้น เนื่องจากการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการโดยผู้เสียหายในต่างประเทศนั้น หมายความว่า โดยหลักแล้วอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา แต่เมื่ออัยการสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายจึงจะฟ้องคดีได้เอง²³ นอกจากนี้ในมาตรา 146 ได้กำหนดให้แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้ร้องทุกข์ (ผู้เสียหาย) ทราบด้วย ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการในการสั่งคดีได้ด้วย และอัยการสูงสุดได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 84 ให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแก่พนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาหรือผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว

อัยการสูงสุดได้วางระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 56 กำหนดให้อัยการต้องสั่งสำนวนโดยละเอียดรอบคอบ ไม่ว่าจะคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง และในกรณีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องต้องแจ้งผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ให้ทราบผู้เสียหายหรือผู้เกี่ยวข้องก็สามารถขอทราบตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 84 และผู้เสียหาย ผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียขอทราบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการได้ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 24 ซึ่งสอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 ที่ให้แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ และผู้เสียหาย ผู้ต้องหา

²² คำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุดที่ 17/2539 วินิจฉัยว่า อำนาจในการพิจารณาทำความเห็นแย้งมิใช่อำนาจการบริหารทั่วไปอันจะมอบอำนาจกันได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 (9) แต่เป็นอำนาจทางกระบวนการยุติธรรมซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่อาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าฯ ทำความเห็นแย้งได้

²³ กุลพล พลวัน ก (2538, สิงหาคม). “การวิเคราะห์บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา.” วารสารอัยการ, 18, 210. หน้า 189.

หรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีได้ อันจะเห็นได้ว่าระเบียบการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการสอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความเสียหายอันจะช่วยให้ผู้เสียหายสามารถตรวจสอบอัยการได้และหากผู้เสียหายไม่พอใจในเหตุผลก็สามารถฟ้องคดีได้เอง

นอกจากผู้เสียหายจะเข้ามาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยวิธีการฟ้องผู้ต้องหาเป็นคดีอาญาต่อศาลเองแล้ว ผู้เสียหายก็อาจจะร้องทุกข์กล่าวโทษหรือฟ้องร้องพนักงานอัยการที่สั่งไม่ฟ้องว่ากระทำความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้ แม้ว่าความผิดดังกล่าวจะถือว่าเป็นความผิดอาญาแผ่นดินซึ่งโดยหลักแล้วรัฐเป็นผู้เสียหาย แต่ศาลฎีกาก็ได้วางหลักเอาไว้ว่า หากเอกชนคนใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐ แล้วก็ถือว่าเอกชนผู้นั้นเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษหรือฟ้องร้องพนักงานอัยการในความผิดดังกล่าวได้ ถือเป็นการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องอัยการได้ในทางอ้อม แต่ยังคงมีอุปสรรคหลายประการ เช่น การแสวงหาพยานหลักฐานที่บ่งชี้ถึงการกระทำความผิด ซึ่งมักจะอยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงานเป็นส่วนใหญ่ การแก่งแย่งฟ้องคดีกัน หรือแม้แต่การสมยอมกันระหว่างเอกชนผู้ฟ้องกับเจ้าพนักงาน เป็นช่องทางที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมที่ผิดวัตถุประสงค์ เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้พนักงานอัยการขาดความมั่นใจที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี เพราะถูกผู้เสียหายฟ้องร้อง

3) การตรวจสอบโดยรัฐสภา ในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับสำนวนคดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีคณะกรรมการยุติธรรมของสภาฯ ซึ่งอาจเชิญอัยการหรืออัยการสูงสุดให้ไปชี้แจงเหตุผลต่อคณะกรรมการของสภาฯ ก็ได้²⁴ นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 270 และ 271 หากปรากฏว่าอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการทุจริตต่อหน้าที่ วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

4) การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งตามบทนิยามในมาตรา 3 “สำนักงานอัยการสูงสุด” อยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยราชการ” ดังนั้น ผู้เสียหายหรือประชาชนจึงสามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ทำการพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงว่า อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการคนใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ได้ (มาตรา 16) ซึ่งแม้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่สามารถสั่งการให้อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการกระทำการใดๆ ได้

²⁴ ณรงค์ ใจหาญ ข เล่มเดิม. หน้า 216 - 217.

แต่เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาด้วย จึงอาจทำข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุด จากที่มีผู้มาร้องเรียนเสนอต่อรัฐสภาได้ ซึ่งหากรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า มีมูลความผิดก็สามารถใช้กลไกของการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 1 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่สามารถร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนได้

5) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการเอาไว้ดังนี้ คือ

(1) อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 39) ซึ่ง ปปช. มีอำนาจที่จะกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมได้ (มาตรา 40)

(2) เมื่ออัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริต ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่าทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 58) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาให้มิมติถอดถอนได้ (มาตรา 59)

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว ก็จะทำการตรวจสอบและส่งเรื่อง ปปช. เพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 63) ซึ่งหากไต่สวนได้ความว่าคำร้องมีมูลความจริง ก็จะเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ถอดถอนต่อไป (มาตรา 64, 65)

(3) อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการ (ซึ่งเป็น ‘เจ้าหน้าที่ของรัฐ’ ตามนิยามในมาตรา 4 อาจถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติได้ ซึ่งเมื่อมีผู้กล่าวหา ปปช. ก็จะเป็นผู้ไต่สวน (มาตรา 75) ในกรณีที่ไต่สวนแล้วมีมูลความจริง หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นรองอัยการสูงสุด ปปช. จะเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเอง หากมีผู้กล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ประธาน ปปช. จะเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเอง และหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นพนักงานอัยการทั่วไป ปปช. ก็จะแจ้งให้อัยการสูงสุดร้องขอต่อศาลเพื่อสั่งให้ทรัพย์สินจากเป็นของแผ่นดิน และทุกกรณีให้ประธาน ปปช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งให้ถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งด้วย (มาตรา 80)

(4) ผู้เสียหายอาจยื่นคำกล่าวหาต่อ ปปช. ว่าอัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการกระทำความผิดอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมได้ (มาตรา 84) ในกรณีที่ผู้เสียหายไปร้องทุกข์ไว้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องส่งเรื่องให้ ปปช. เป็นผู้ดำเนินการ (มาตรา 89) เมื่อได้รับคำกล่าวหาแล้วให้ ปปช. ทำการไต่สวน ซึ่งหากไต่สวนแล้วมีมูลทางวินัย ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นรองอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการ ให้ ปปช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่ง (มาตรา 92) แต่หากมีมูลความผิดอาญา ให้ประธาน ปปช. ส่งรายงานและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ให้ประธาน ปปช. เป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจด้วยตนเอง (มาตรา 197)

6) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี มาตรา 15 (2) และมาตรา 23 กำหนดว่า ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อทำการตรวจสอบได้ ซึ่งในการใช้อำนาจของอัยการไม่ว่าจะเป็นการตั้งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ก็อาจมีผู้โต้แย้งว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ได้ ตัวอย่างเช่น ในคดีที่มีผู้ต้องหาหลายคนแล้ว ผู้ต้องหาบางคนอัยการสั่งไม่ฟ้องทั้งที่คดีมีมูล ผู้ต้องหาที่ถูกสั่งฟ้องก็อาจเห็นว่า คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการนี้ละเมิดสิทธิมนุษยชนเพราะขัดต่อหลักความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ข้อ 7) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ข้อ 26) บัญญัติรับรองไว้²⁵ จึงยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ ซึ่งหากคณะกรรมการตรวจสอบแล้วเห็นว่ามีกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนจริง ก็อาจเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้ หากปรากฏว่าสำนักงานอัยการสูงสุดต้องถูกถอดถอนได้ด้วยเช่นกัน

7) การตรวจสอบโดยสาธารณชน ในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดหรืออัยการนั้น สาธารณชนสามารถแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ได้²⁶ เพราะไม่มีกฎหมายจำกัดสิทธิของประชาชนเช่นเดียวกับเรื่องละเมิดอำนาจศาล²⁷ และในทางปฏิบัติก็พบว่า สื่อมวลชน

²⁵ คณะกรรมการประสานงานองค์การสิทธิมนุษยชน. (2540, ธันวาคม). *สิทธิมนุษยชน*. หน้า 5 และ 30.

²⁶ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ก (ม.ป.ป.). “ความคิดทางกฎหมายของ ศ.ดร.คณิต ฒ นกร ในบริบทของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม.” *บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม*. หน้า 124.

²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 31.

ได้วิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินงานขององค์กรอยู่ตลอดมา นอกจากนั้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนสองหมื่นคน ขึ้นไป สามารถเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนอัยการสูงสุดได้ หากเห็นว่าอัยการสูงสุดใช้อำนาจโดยมิชอบ

เมื่อพิจารณากลไกการตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการแล้ว จะเห็นได้ว่า ในขั้นตอนการตรวจสอบภายในมีการเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งเป็นหลักประกัน ได้ว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ส่วนกลไกการตรวจสอบ ขององค์กรภายนอกนั้น แม้จะมีเพียงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ที่เป็นการตรวจสอบส่วนการสั่งไม่ฟ้องโดยตรง ส่วนการตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ นั้น ดูประหนึ่งว่า เป็นการตรวจสอบโดยทางอ้อมเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบโดยทางอ้อมดังกล่าวก็ย่อมทำให้ พนักงานอัยการใช้ความละเอียดรอบคอบในการสั่งคดีเพื่อมิให้เกิดการข้อสงสัยในการใช้อำนาจ จากองค์กรต่างๆ ดังกล่าว เพราะหากมีกรณีการตรวจสอบจากองค์กรอื่นเกิดขึ้น พนักงานอัยการ ก็จะต้องมีภาระต้องชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้บังคับบัญชา หากพบว่ามีความผิดเกิดขึ้นอาจถูกลงโทษ ทางวินัยหรืออาญาต่อไปได้ ซึ่งระบบการตรวจสอบการสั่งคดีนี้ได้ใช้กันอย่างแพร่หลายในทุกประเทศ และเป็นที่ยอมรับจากต่างประเทศว่าเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของความยุติธรรม

บทที่ 3

การชะลอการฟ้องและกลไกการตรวจสอบการชะลอการฟ้องในต่างประเทศ

กระบวนการยุติธรรมที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากจะเอื้อความเสมอภาคให้เกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายแล้ว สิ่งสำคัญที่นานาอารยประเทศต้องตระหนักและเร่งดำเนินการอย่างเร่งด่วนคือ มาตรการในการบริหารงานคดี ซึ่งกระบวนการนี้ส่วนหนึ่ง ก็คือ การชะลอการฟ้อง ถือว่าเป็นการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) หรือการคุมประพฤติก่อนการฟ้องคดี เป็นการใช้ระบบการดำเนินคดีโดยดุลพินิจของพนักงานอัยการในการตั้งไม่ฟ้องในกรณี “การฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ” ซึ่งเป็นการลดการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลและมีได้มุ่งลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว แต่ยังช่วยแก้ไขฟื้นฟู บรรเทาความเสียหายทั้งตัวผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดให้ไม่ต้องถูกฟ้องคดีและถูกศาลพิพากษาโดยไม่จำเป็น ในต่างประเทศได้นำวิธีการนี้มาใช้เป็นเวลานานแล้ว และได้ผลเป็นที่น่าพอใจจนถึงขั้นนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายโดยเรียกวิธีการนี้ว่า “การชะลอการฟ้อง”

3.1 การชะลอการฟ้องและกลไกการตรวจสอบการชะลอการฟ้องในประเทศญี่ปุ่น

3.1.1 หลักการฟ้องคดีอาญา

ญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (State Prosecution) พนักงานอัยการจึงเป็นผู้ฟ้องคดีในนามรัฐไว้แต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ พนักงานอัยการใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ดังนั้น อำนาจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นอำนาจเด็ดขาด กล่าวคือ พนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาโดยไม่ต้องเสนอความเห็นเพื่อรับความเห็นชอบจากผู้ใด เนื่องจากพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนการกระทำความผิดได้ ทำให้ทราบรายละเอียดแห่งความผิด จึงสามารถใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา และรวมถึงดุลพินิจที่จะชะลอการฟ้องด้วย (Suspend to Prosecute) โดยก่อนที่จะฟ้องคดี พนักงานอัยการจะพิจารณา

- เงื่อนไขในการฟ้อง เช่น เขตอำนาจศาล อำนาจฟ้องของอัยการ กฎหมายยกเลิความผิด อภัยโทษ อายุความ จำเลยตาย ฟ้องซ้ำ การร้องทุกข์ในคดีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีคำร้องทุกข์

- องค์ประกอบความผิดอาญา

- ข้อสงสัยในความผิดอาญา
- เหตุยกเว้นโทษ
- ความจำเป็นในการฟ้อง

หากเข้าใจในการฟ้อง ครอบงำประกอบความผิดอาญา มีข้อสงสัยในความผิดอาญา ไม่มีเหตุยกเว้นโทษ มีความจำเป็นในการฟ้องแล้วอัยการจะฟ้อง แต่หากเป็นไปในทางตรงข้าม อัยการจะสั่งไม่ฟ้อง รวมทั้งกรณีที่การไม่ฟ้องคดีจะช่วยให้ผู้กระทำผิดรู้สำนึกฟื้นฟูตนเอง หรือ เพราะผู้กระทำผิดได้ชดใช้ทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้ว และผู้เสียหายไม่ประสงค์ ที่จะฟ้องคดีอีก หรือเนื่องจากเหตุผลด้านนโยบาย เมื่อไม่มีความจำเป็นในการฟ้อง อัยการจะไม่ฟ้อง โดยอาศัยเหตุผลว่า “ชะลอการฟ้อง”

3.1.2 ความเป็นมาและลักษณะของการชะลอการฟ้อง¹

การชะลอการฟ้องเริ่มนำมาใช้เมื่อกลางปี ค.ศ. 1880 ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายบัญญัติ ให้อำนาจไว้ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1885 นายอะกิโยชิ ยามาตะ รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมได้ไปตรวจดู กิจกรรมศาลชั้นต้นต่างๆ ทั่วประเทศ แล้วพบว่า ทุกแห่งเต็มไปด้วยนักโทษที่ศาลตัดสินแล้วหรือ ผู้ที่รอการพิจารณาพิพากษาโดยถูกกล่าวหาด้วยความผิดเล็กน้อย ซึ่งเขาเห็นว่า การที่ศาลลงโทษ ระยะเวลาสั้นบุคคลดังกล่าว จะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณมากเกินไป และจะมีบุคคลที่ขึ้นชื่อว่า เป็นนักโทษมาแล้วปะปนอยู่ในสังคมจำนวนมาก จึงเสนอให้อยู่ในดุลพินิจของตำรวจและอัยการ ในการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีโดยคำนึงถึงความหนักเบาแห่งข้อหา หากเป็นคดีความผิดเล็กน้อย ผู้กระทำความผิดควรได้รับการปล่อยตัวไปหลังจากได้รับการตัดสินแล้วว่าจะไม่ทำความผิดอีก ในอนาคต ดีกว่าการฟ้องร้องและลงโทษ ซึ่งได้รับการตอบรับจากอัยการเป็นอย่างดี ซึ่งอัยการญี่ปุ่น ก็ได้ปฏิบัติเรื่อยมาทั้งที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง

ต่อมาในปี ค.ศ. 1914 ได้มีการนำมาตรการชะลอการฟ้องได้นำมาใช้กับคดีของนายคาเนทาเกะ โอรุระ รัฐมนตรีมหาดไทยผู้ทรงอิทธิพล ฐานให้สินบนแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภาไคเอ็ต) เพื่อให้ผ่านกฎหมายเกี่ยวกับการขยายการสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์ โดยอัยการให้เหตุผลว่า การกระทำ ของนายโอรุระมิได้มีมูลเหตุจูงใจเพื่อประโยชน์ของตนเอง และนายโอรุระได้ลาออกจากตำแหน่ง และเลิกเล่นการเมืองเพื่อแสดงความรับผิดชอบแล้ว การสั่งชะลอการฟ้องคดีนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ จากประชาชนและนักวิชาการว่า อัยการถูกอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงให้ชะลอการฟ้อง โดยเฉพาะนายฮันยู โทมิต้า ที่ไม่เห็นด้วยกับการชะลอการฟ้อง เพราะถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ภายใต้กฎหมาย แต่ก็ไม่ได้ทำให้อัยการญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงทัศนคติในการชะลอการฟ้องยังคงปฏิบัติ

¹ Shigemitsu Dando. (1970). *System of Discretionary Prosecution in Japan*. p. 519.

เรื่อยมา โดยเหตุผลที่อัยการญี่ปุ่นสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจในการชะลอการฟ้อง คือ วัตถุประสงค์ในการลงโทษนั้นมีได้มุ่งแต่ปรามประชาชนมิให้กระทำความผิด โดยแสดงให้เห็นความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีมุ่งทำให้ผู้กระทำความผิดสำนึกในการกระทำความผิดของตน และเกิดความตระหนักว่าตนจะต้องละเว้นไม่กระทำความผิดอีก ดังนั้น อัยการจะยื่นฟ้องผู้ใดก็ต่อเมื่อเห็นว่าวัตถุประสงค์ในการลงโทษดังกล่าวไม่มีทางบรรลุได้นอกจากการใช้วิธีลงโทษโดยตรงเท่านั้น² การชะลอการฟ้องในญี่ปุ่นได้มีการพัฒนามาตลอด จนถึงปี ค.ศ. 1922 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงได้บัญญัติรับรองอำนาจในการใช้ดุลพินิจฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก ในมาตรา 279 ได้บัญญัติไว้ว่า “อัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาเสมอไป หากเห็นว่าไม่จำเป็น เมื่อได้คำนึงถึงบุคคลลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อมผู้กระทำความผิด สภาพของความผิด หรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำความผิดแล้ว” ซึ่งต่อมาดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องตามมาตรานี้ได้พัฒนามาเป็นการชะลอการฟ้องหรือการสั่งไม่ฟ้องภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติหรือ “คิโซะ-ยูโยะ” (Kiso - yuyo) โดยช่วงแรกนั้น การชะลอการฟ้องไม่ได้เฉพาะกับความผิดเล็กน้อยเท่านั้น แต่ใช้กับความผิดร้ายแรงด้วย เพราะมาตรา 279 ไม่ได้กำหนดข้อจำกัดเอาไว้ จนกระทั่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับใหม่ขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1948 มาตรา 248 โดยบัญญัติไว้ว่า “อัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาเสมอไป หากเห็นว่าไม่จำเป็น เมื่อได้คำนึงถึงบุคคลลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อมผู้กระทำความผิดสภาพของความผิด และความร้ายแรงของความผิด หรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำความผิดแล้ว” ถ้อยคำของบทบัญญัติในมาตรา 279 แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดิมและในมาตรา 248 แห่งประมวลกฎหมายฉบับใหม่นั้น เหมือนกันแทบทุกประการเว้นแต่ในจุดที่สำคัญประการหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ “ความร้ายแรงของความผิด”

หลักเกณฑ์พิจารณาการชะลอการฟ้องแยกได้ 3 ปัจจัย คือ

1) ตัวผู้กระทำความผิด

(1) ลักษณะของผู้กระทำความผิด คือ ลักษณะตามธรรมชาติและประสบการณ์ที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อลักษณะของคน ซึ่งแต่ละคนจะมีรูปแบบความประพฤติที่ต่างกัน

ลักษณะของผู้กระทำความผิด ได้แก่ ลักษณะตามธรรมชาติ ความประพฤติเป็นอาชญา ลักษณะสืบเนื่องทางกรรมพันธุ์ นิสัย ความรู้ ความรู้สึก ความสำนึกทางศีลธรรม เป็นต้น

² จิรศักดิ์ พรหมทอง และพนัส ทัศนียานนท์. (2524, เมษายน). “ชะลอการฟ้อง: มาตรการสำหรับกรองผู้กระทำความผิดในกระบวนการลงโทษทางอาญาของญี่ปุ่น.” วารสารอัยการ, 4, 40. หน้า 50 – 51.

(2) อายุ ตามสถิติคนอายุมากขึ้นหรือคนแก่จะมีโอกาสได้รับการชะลอการฟ้องมากกว่าคนวัยฉกรรจ์ กล่าวคือ ในแง่ของนโยบายทางอาญา คนแก่จะมีพลังในการกระทำความผิดต่ำกว่าคนหนุ่มและคนแก่ยังมีความรับผิดชอบในครอบครัวสูง โอกาสในการกระทำความผิดต่อน้อยกว่าคนหนุ่ม

(3) สภาพแวดล้อม ได้แก่ ช่วงชีวิตในวัยเด็ก ประวัติชีวิต ครอบครัว (คู่สมรส บุตร ผู้ปกครอง พี่น้องญาติ) อาชีพ ตำแหน่งในสังคม การมีส่วนร่วมให้ต่อสังคม ความสัมพันธ์กับเพื่อน ความสัมพันธ์กับแก๊งยาสูบ การศึกษา ประวัติอาชญากรรม

2) ลักษณะของความผิด

(1) ความหนักเบาของการกระทำผิด ได้แก่ การพิจารณาการกระทำผิดในแง่ภาวะวิสัย (Objective) กล่าวคือ การหนักเบาของโทษตามกฎหมาย เหตุผลในการเพิ่มหรือลดโทษ จำนวนครั้งที่ทำความผิด ระดับความเสียหาย จำนวนครั้งของความเสียหาย

(2) สภาพความผิด พิจารณาการกระทำในแง่อัตตะวิสัย (Subjective) กล่าวคือ มูลเหตุจูงใจการกระทำความผิด ปัจจัย วิธีการ แผนการ การอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้อื่น ประโยชน์ส่วนตัวได้เสียของผู้กระทำความผิด ความสัมพันธ์กับผู้เสียหาย การมีส่วนร่วมผิดของผู้เสียหาย อิทธิพลของความผิดต่อสังคม การเป็นแบบอย่างให้ผู้อื่นกระทำความผิดตาม ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมกระทำผิด ความรู้สึกของผู้เสียหาย

3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด เช่น การสำนึกผิดของผู้กระทำความผิด การขอโทษ การชดใช้ความเสียหาย การหลบหนีการทำลายพยานหลักฐาน การมีผู้ที่รับจะดูแลควบคุมผู้ต้องหาในอนาคต

ในแง่ผู้เสียหาย เช่น การประนีประนอมกันการให้อภัย ความหนักเบาของความรู้สึกเสียหาย

ในแง่สภาพอื่นๆ เช่น สภาพเงื่อนไขทางสังคม ระยะเวลาสั้นยาวหลังเกิดเหตุ การแก้ไขกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงโทษ การอภัยโทษ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มีเหตุสำคัญ 9 ประการด้วยกัน ซึ่งพนักงานอัยการใช้พิจารณาในการชะลอการฟ้อง กล่าวคือ

- (1) ลักษณะของการกระทำความผิด
- (2) ประวัติอาชญากรรม
- (3) จำนวนผู้ร่วมกระทำความผิด
- (4) คุณค่าของทรัพย์สินที่ลัก
- (5) ประวัติการถูกลงโทษ
- (6) อายุของผู้กระทำความผิดในขณะที่กระทำความผิดครั้งแรก

(7) มีการนำทรัพย์สินที่ลักไปคืนให้ผู้เสียหายหรือมีการชดเชยราคาทรัพย์สินแก่ผู้เสียหายหรือไม่

(8) มีบุคคลที่เหมาะสมคอยดูแลผู้กระทำผิดอยู่หรือไม่

(9) ทักษะคดีของตำรวจเกี่ยวกับการชะลอการฟ้องคดีนี้

การนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในญี่ปุ่นก่อให้เกิดประสิทธิผลเป็นอย่างมากจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนรวมถึงนักวิชาการ เนื่องจากอัยการสามารถมีดุลพินิจในการชะลอการฟ้องได้อย่างกว้างขวางในความผิดทุกประเภทแม้แต่ในความผิดร้ายแรง และไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา ก่อน และเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ สถาบันครอบครัวของญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกที่ใกล้ชิดพอที่จะช่วยป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดอีกต่อไป จึงทำให้วิธีการชะลอการฟ้องประเทศญี่ปุ่นได้รับผลดี แม้การชะลอการฟ้องของอัยการญี่ปุ่นจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปก็ตาม แต่ก็ได้มีการกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการเพื่อให้ใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบก่อนมีคำสั่ง

3.1.3 กลไกการตรวจสอบการชะลอการฟ้อง

การดำเนินคดีอาญาของญี่ปุ่นเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การฟ้องคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการเพียงผู้เดียว ซึ่งพนักงานอัยการของญี่ปุ่นสามารถฟ้องคดีได้ตามดุลพินิจ ไม่ใช่ตามกฎหมาย ดังนั้น พนักงานอัยการญี่ปุ่นจึงมีอำนาจมากสามารถสั่งชะลอการฟ้องโดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาล แต่การใช้ดุลพินิจของอัยการไม่ว่ารูปแบบใดล้วนแต่มีความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power) ทั้งสิ้น การชะลอการฟ้องก็ไม่พ้นความเสี่ยงนี้เช่นเดียวกัน และความเสี่ยงก็ยังมีมากขึ้น เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของอัยการนี้ไม่มีการตรวจสอบโดยศาลก่อนใช้ดุลพินิจ การตัดสินใจชะลอการฟ้องของอัยการอาจจะได้รับอิทธิพลจากแรงกดดันต่างๆ หรืออาจจะเกิดจากอคติของอัยการผู้นั้นเอง เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นหรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของอัยการ ดังนั้นจึงต้องมีระบบการตรวจสอบ³

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องของอัยการในประเทศญี่ปุ่นมีดังนี้

1) การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน

อัยการแต่ละคนมีอำนาจเต็มที่ในการปฏิบัติงานฟ้องดำเนินคดีในฐานะสำนักงานหนึ่งเดียว แต่ในอีกด้านหนึ่งอัยการอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการอาวุโส กล่าวคือ ต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการอาวุโสในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี อัยการแต่ละคนตระหนักดีว่าตนเองอาจพิจารณา

³ Report of the Seminar a (1996, March). **Public Participation in the Treatment of Offenders.** p. 175. และ EHS Law Bulletin Series. (1950, 25 May). **Japan, Law for Immediate Aid to Offenders, etc.**

โดยยึดความเห็นของตนทำให้เกิดการตัดสินใจโดยอำเภอใจ บางกรณีเป็นสิ่งจำเป็นโดยเฉพาะ
 อัยการที่อายุน้อยและไร้ประสบการณ์ที่จะต้องปรึกษากับอัยการอาวุโสถึงการจัดการคดีที่เหมาะสม
 ดังนั้นสำนักงานอัยการจึงพัฒนามาตรการเพื่อให้อัยการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้อง คือ

1.1) เมื่ออัยการดำเนินการไม่ฟ้องต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องแจ้ง
 คำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลให้ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษทราบ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 มาตรา 260 – 261)

1.2) อัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการอาวุโสซึ่งจะตรวจสอบว่า ความเห็น
 ดังกล่าวมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่

นอกจากนี้ยังมีการควบคุมโดยการยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ
 การที่อัยการดำเนินการไม่ฟ้องนั้นไม่อาจยื่นคำร้องคัดค้านตามกฎหมายอุทธรณ์ทางบริหารได้
 ในทางปฏิบัติเมื่อมีคำร้องคัดค้านจะเป็นการกดดันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุมของตน
 กล่าวคือ หัวหน้าสำนักงานจะรับคำร้องและเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องนั้น⁴

2) การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

2.1) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในประเทศญี่ปุ่นอัยการผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว
 ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้อง จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้เสียหายไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ
 ชะลอการฟ้องของอัยการได้โดยตรงด้วยการฟ้องคดีเอง แต่อาจตรวจสอบได้โดยการร้องต่อหัวหน้า
 พนักงานอัยการหรือศาล

2.2) การตรวจสอบโดยศาล (วิธีพิจารณาถึงการฟ้อง)⁵

เป็นกลไกที่สร้างขึ้นโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปัจจุบัน
 (ค.ศ. 1948) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 262 - 269 ซึ่งจำลองแบบมาจาก “หลักการบังคับให้ฟ้องคดี”
 (Compulsory institution of prosecution /Klaageerzwingungs-verfahren) ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
 ความอาญาเยอรมัน (StPO) มาตรา 172 - 175 แต่ต่างกันในแง่ที่ว่า หลักการบังคับให้ฟ้องคดีในเยอรมันนั้น
 ใช้กับความผิดทุกประเภท แต่วิธีนี้ใช้กับความผิดบางประเภท กล่าวคือ ในความผิดตามประมวล
 กฎหมายอาญา มาตรา 193 - 196 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ) และคดีความผิดตามกฎหมาย

⁴ Report of the Seminar b (1996, March). **Public Participation and Cooperation in the Criminal Justice Process.** p. 164.

⁵ “วิธีพิจารณาถึงการฟ้อง” เป็นคำที่นายศิระ บุญกินนท์ แปลจากภาษาญี่ปุ่นว่า Junkiso Tetsuzuki (Judicial Quasi-Indictment Procedure, Analogical Institute of Prosecution through Judicial Action) อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. (ม.ป.ป.). **โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น.** หน้า 165.

ป้องกันกระทำความผิดเป็นการบ่อนทำลาย (Subversive Activities Prevention Law) มาตรา 95 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานสืบสวนความปลอดภัยสาธารณะ) หากผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในความผิดดังกล่าว ไม่พอใจการไม่ฟ้อง (ซึ่งรวมถึงการชะลอการฟ้องด้วย) สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ โดยให้ยื่นคำร้องต่ออัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้องภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งผู้ร้องขอสามารถถอนคำร้องขอของตนก่อนศาลตัดสินได้ แต่ไม่อาจยื่นคำร้องขอใหม่ในคดีนั้นได้อีก หากอัยการเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลให้ยื่นฟ้อง หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลภายใน 7 วัน นับแต่รับคำร้อง ให้ทำความเข้าใจพร้อมด้วยเอกสารและพยานส่งต่อศาล พร้อมระบุเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้อง ขั้นตอนต่อไปศาลจะทำการพิจารณา ซึ่งการพิจารณาและพิพากษาของศาลให้ทำเป็นองค์คณะ ซึ่งศาลอาจให้ผู้พิพากษาในคณะหรือผู้พิพากษาศาลแขวงสอบสวนข้อเท็จจริงได้และเมื่อศาลพิจารณาคำร้องแล้ว ศาลจะมีคำพิพากษาออกมาได้ 2 ลักษณะ คือ

(1) ยกคำร้องเมื่อคำร้องนั้นไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด หรือเมื่อคำร้องยื่นภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาในการยื่นหรือเมื่อคำร้องไม่มีเหตุผล

(2) หากคำร้องมีเหตุผล ให้ทำการพิจารณาได้ในศาลที่มีเขตอำนาจ กรณีที่ศาลมีคำตัดสินตามข้อ ข) มีผลเท่ากับว่าได้ยื่นฟ้องไว้แล้ว และให้ศาลตั้งทนายความปฏิบัติหน้าที่อัยการจนกว่าศาลจะพิพากษา แต่การสั่งการเรื่องสอบสวนต่อเจ้าพนักงานธุรการอัยการ และตำรวจนั้น ให้มอบหมายให้แก่อัยการเป็นผู้กระทำ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าทนายความดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน ซึ่งหากศาลยกคำร้องของผู้ร้องก็ให้ผู้ร้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวทั้งหมด

ระบบของญี่ปุ่นมีข้อแตกต่างจากเยอรมัน คือ ในเยอรมันเมื่อศาลสั่งว่าต้องมีการฟ้องคดีอัยการจะถูกผูกมัดให้ต้องฟ้องคดีและทำหน้าที่ต่อไปในฐานะโจทก์ แต่ในญี่ปุ่นหากศาลเห็นว่าควรสั่งฟ้องก็จะพิจารณาคดีไปเลยโดยตั้งทนายความทำหน้าที่แทนอัยการ⁶ แม้จะมีการใช้กลไกนี้น้อยมากแต่ก็ยังเป็นกลไกที่จำเป็น เพราะทำให้ศาลสามารถตรวจสอบได้ว่าการสั่งไม่ฟ้องหรือการชะลอการฟ้องของอัยการนั้นมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ และมีผลในเชิงจิตวิทยาในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการ กลไกนี้ก็แสดงให้เห็นถึงการมีบทบาทของผู้เสียหายในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการโดยทางอ้อม

⁶ Shigemitsu Dando. Op.cit. pp. 528 - 529.

2.3) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการการตรวจสอบการฟ้อง

(1) กลไกการตรวจสอบนี้จัดตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ค.ศ. 1948 มาตรา 1 บัญญัติว่า กลไกนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาไว้ซึ่งความชอบธรรมของการใช้อำนาจฟ้องร้องโดยสะท้อนให้เห็นถึงมติของมหาชน เพื่อให้การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีของอัยการเป็นไปโดยถูกต้อง คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีหน้าที่ ดังนี้

ก) ตรวจสอบความถูกต้องของการไม่ฟ้องคดีของอัยการ (ในทุกประเภทความผิด) และ

ข) ให้คำแนะนำในการปรับปรุงงานฟ้องดำเนินคดี

กลไกนี้เป็นการให้สาธารณชนตรวจสอบคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอัยการ ซึ่งคล้ายกับระบบ Grand Jury ของสหรัฐอเมริกา แต่แตกต่างในสาระสำคัญหลายประการ⁷

คณะกรรมการฯ จะกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยอยู่ประจำศาลจังหวัดและศาลจังหวัดสาขาทั่วประเทศมีไม่ต่ำกว่า 200 คณะ แต่ละคณะมีกรรมการ 11 คน โดยกรรมการนั้นคือ ประชาชนธรรมดาไม่ใช่ข้าราชการ กรรมการ 11 คนนั้น หากตำแหน่งว่างลงให้มีการเลือกกรรมการแทนเข้ามา โดยทั้งกรรมการและกรรมการแทนเลือกโดยวิธีจับสลากจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีระยะเวลาในตำแหน่ง 6 เดือน และทุก 3 เดือน จะเลือกกรรมการครั้งหนึ่งเข้าแทนกรรมการเดิม

คณะกรรมการเป็นอิสระจากภายนอก ไม่ต้องรับคำสั่งจากผู้ใดหรือหน่วยงานใด โดยจะมีการจัดประชุมทุกเดือนมีนาคม มิถุนายน กันยายน ธันวาคม โดยเปิดประชุมในวันที่ 15 ของแต่ละเดือน ซึ่งคดีที่คณะกรรมการฯ จะตรวจสอบนั้น ได้แก่

1. เมื่อผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษหรือผู้เสียหาย (ในคดีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง) ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ ต้องทำการตรวจสอบ

2. เมื่อคณะกรรมการฯ ได้รับทราบจากเอกสารใด หากกรรมการออกเสียงเป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบได้ในการตรวจสอบ คณะกรรมการสามารถร้องขอให้อัยการส่งเอกสารหรือให้มาให้ความเห็นต่อที่ประชุม สอบถาม ให้สถานที่ราชการ องค์กรสาธารณะหรือเอกชนให้ข้อมูลใดๆ ได้ และเรียกให้ผู้ร้องขอหรือพยานมาให้ถ้อยคำได้ หากพยานไม่มา คณะกรรมการฯ อาจขอให้ศาลแขวงออกหมายเรียกได้

⁷ Ibid. pp. 528 - 529.

คำตัดสินของคณะกรรมการฯ มี 3 ประเภท

1. การไม่ฟ้องขอ
2. การไม่ฟ้องไม่ขอ (ควรร้องขอให้มีการสอบสวนใหม่อีกครั้ง)
3. การฟ้องขอ (อัยการควรฟ้อง)

คำตัดสินในข้อ 2. ต้องตัดสินโดยเสียงข้างมาก

คำตัดสินในข้อ 3. ต้องใช้เสียงมากกว่า 8 เสียง (ใน 11 เสียง)

เมื่อมีคำตัดสินแล้ว คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องจะส่งคำตัดสินซึ่งระบุเหตุผลไปยังอัยการจังหวัด และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของอัยการ รวมทั้งให้ตีประกาศประเด็นสำคัญของคำตัดสินไว้ที่สำนักงานธุรการของคณะกรรมการฯ (เพื่อให้สาธารณชนทราบ) และแจ้งให้ผู้ซึ่งร้องขอให้ตรวจสอบการฟ้องทราบด้วย ซึ่งหากผู้ร้องขอไม่พอใจคำตัดสินก็ไม่อาจโต้แย้งได้

คำตัดสินของคณะกรรมการฯ ไม่มีสภาพบังคับให้อัยการเจ้าของคดีต้องเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตน แต่อัยการจังหวัดอาจใช้คำตัดสินเป็นที่อ้างอิง หากเห็นว่าควรฟ้องตามคำตัดสินก็ต้องดำเนินการฟ้อง ซึ่งการฟ้องตามคำตัดสินแบบที่ 2. และ 3. นั้น ให้อัยการที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าอัยการเจ้าของเรื่องเดิมที่สั่งไม่ฟ้องเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องหรือสอบสวน แล้วให้แจ้งการจัดการคดีใหม่นั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด และหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์โดยเร็ว นอกจากนั้นการให้มีการประกาศคำตัดสินของคณะกรรมการฯ ให้สาธารณชนทราบก็สามารถสร้างความกดดันของสาธารณชนได้ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบอัยการโดยอ้อมอีกส่วนหนึ่ง⁸ แต่ก็มีการใช้กลไกนี้น้อยมากและในจำนวนคำร้องขอให้คณะกรรมการทำการตรวจสอบการฟ้องก็มีเพียงจำนวนเล็กน้อยที่คณะกรรมการฯ ตัดสินว่า คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการไม่ชอบ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีผู้เสนอว่า ควรจะแก้ไขให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการผูกมัดอัยการให้ต้องปฏิบัติตาม บ้างก็เสนอให้ยกเลิกระบบนี้เสียเพราะไม่มีประสิทธิภาพและสิ้นเปลืองงบประมาณ อย่างไรก็ตามกลไกนี้ก็ยังมี ความสำคัญในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการและแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วย⁹

⁸ Takeshi Satsumae. (1978). **Suspension of Prosecution: A Japanese Longstanding Practice Designed to Screen out Offenders from Penal Process** (Report of 1977 and Resource Material series No.15, UNAFEI). p. 108.

⁹ Shigemitsu Dando. Op.cit. p. 531.

(2) สาเหตุของความไม่ชัดเจนและแพร่หลายของระบบคณะกรรมการตรวจสอบ มีสาเหตุมาจาก

ก) ความบกพร่องทางโครงสร้าง (Structural Deficiencies)

ในอดีตคำวินิจฉัยของคณะกรรมการไม่ค่อยมีผลในการเปลี่ยนแปลงการตั้งคดีของอัยการ ตั้งแต่เริ่มใช้ระบบนี้ในปี ค.ศ. 1949 คณะกรรมการฯ วินิจฉัยว่า ควรฟ้องเพียง 6.8% ของคดีที่มีการไต่สวนทั้งหมดเท่านั้น และในจำนวนนี้ก็เพียง 20% เท่านั้น ที่อัยการฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ซึ่งมีปัจจัยสามประการที่เป็นสาเหตุให้อัยการเปลี่ยนแปลงคำสั่งคดีของตนในอัตราเพียงเล็กน้อยเท่านั้น¹⁰ ซึ่งการที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ไม่มีผลผูกพันอัยการเกิดจากเหตุต่อไปนี้

(ก) การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มีอุปสรรคจากการถกเถียงในหมู่นักวิชาการซึ่งยังไม่ได้ข้อยุติในข้อที่ว่า ควรหรือไม่ควรให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ มีผลผูกมัดอัยการ ซึ่งข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนักมากในการสนับสนุนว่า ไม่ควรให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ มีผลผูกมัดอัยการ ก็คือ ผลกระทบทางสังคมและจิตใจต่อจำเลยผู้บริสุทธิ์ที่จะได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัย หากคำวินิจฉัยมีผลผูกมัดก็จะมีผู้ต้องหาที่บริสุทธิ์จำนวนมากที่จะได้รับผลจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ในขณะที่สังคมจะได้รับประโยชน์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการฯ ก็ยังใช้การตรวจสอบทางสังคม (Social Check) ต่อการใช้อำนาจของอัยการได้อีกทางหนึ่ง เนื่องจากไม่มีอัยการคนใดที่อยากเห็นชื่อของตนถูกวิพากษ์วิจารณ์ในแง่ลบบนหน้าหนังสือพิมพ์ การยื่นกรณที่จะไม่สนใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ในคดีที่สาธารณชนมีความเห็นไปอีกทางหนึ่ง น่าจะไม่ใช่ว่าสิ่งที่อัยการต้องการ ในสังคมญี่ปุ่นนั้น เกียรติยศ – สักดิ์ศรี (Memboku) มีความสำคัญมาก จึงอาจจะส่งผลให้อัยการต้องไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบก่อนที่จะสั่งไม่ฟ้อง¹¹

(ข) การที่คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจวินิจฉัยในกรณีที่อัยการมีคำสั่งฟ้อง

(ค) อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจมาก¹² เนื่องจากระบบสังคมและการเมืองของญี่ปุ่นนั้น

ให้ความเชื่อถืออัยการ ในทางทฤษฎีแล้วอัยการสามารถเพิกเฉยต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ได้ทุกคำวินิจฉัย

¹⁰ Mark D. West. (1992). **Prosecution Review Commission: Japan's Answer to the Problem of Prosecutorial Discretion.**

¹¹ Ibid. p. 705.

¹² Ibid.

ด้วยระบบโครงสร้างที่อ่อนแอดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่ความไม่ชัดเจน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกลไกนี้ ไม่ว่าจะเป็นอัยการ ทนายความ หรือกระทรวงยุติธรรมต่างก็ไม่ประสงค์จะให้ข้อมูลแก่ประชาชน เนื่องจากอัยการย่อมไม่ต้องการที่จะให้ข้อมูลแก่ประชาชน หากข้อมูลนั้นจะบ่งบอกถึงวิธีการในการตรวจสอบสังคมของอัยการ อันอาจทำลายความน่าเชื่อถือในตัวอัยการได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งระบบคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ทำให้สาธารณชนเป็นคู่ความอีกฝ่ายของอัยการ ดังนั้น อัยการจึงเลือกที่จะนิ่งเฉยแทนที่จะให้ข้อมูลแก่ประชาชน ส่วนทนายความก็ไม่ต้องการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเช่นกัน เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดถึงบทบาทของอัยการในกระบวนการไต่สวนเลย คำร้องขอให้ไต่สวนก็สามารถทำได้ง่าย โดยที่ไม่ต้องมีการให้คำปรึกษา ทั้งโดยสภาพของการไต่สวนก็เป็นการตรวจสอบ ไม่ใช่การเรียกร้องค่าเสียหาย จึงไม่มีผู้เสียหายคนใดที่จะเต็มใจจ่ายค่าทนายความไปเพื่อแลกกับคำปรึกษาเพียงเล็กน้อย และเพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีกับอัยการเอาไว้ ทนายความคงจะไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับระบบแก่ประชาชน หากว่าไม่ได้รับคำตอบแทน¹³ และในส่วนของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในกระทรวงไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายบริหาร (Administrative Vice-Minister) รองรัฐมนตรีช่วย (Deputy Vice-Minister) และผู้ช่วยรัฐมนตรีช่วย (Assistant Vice-Minister) อธิบดีกรมต่างๆ และหัวหน้ากองต่างๆ ล้วนแล้วแต่คัดเล็อกจากอัยการทั้งสิ้น¹⁴ ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้อย่างสูงที่กระทรวงยุติธรรมไม่ให้ข้อมูลกับประชาชนในเรื่องคณะกรรมการไต่สวนการฟ้องร้อง

ข) วัฒนธรรมทางกฎหมายของญี่ปุ่น

วัฒนธรรมทางกฎหมายซึ่งอาจจะขัดขวางพัฒนาการและประสิทธิภาพของระบบคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ได้แก่

1. ความเชื่อถือนองค์กรของรัฐและผู้มีอำนาจ (Authority Figure) เนื่องจากประชาชนชาวญี่ปุ่นมีความเชื่อถืออัยการมาก จึงไม่ตั้งคำถามกับการวินิจฉัยของอัยการ และแม้ว่าประชาชนชาวญี่ปุ่นจะมีจิตสำนึกทางการเมืองสูง มีอัตราการรู้หนังสือสูง แต่ประชาชนก็ยังไม่คิดจะเปลี่ยนแปลงความเชื่อในผู้มีอำนาจ¹⁵

2. การทำให้มีมลทินติดตัวในฐานะที่เป็นการควบคุมจากสังคม เนื่องจากระบบของญี่ปุ่นมีการควบคุมทางสังคมและวัฒนธรรมอยู่แล้ว ทำให้การควบคุมของคณะกรรมการไม่จำเป็น กล่าวคือ ในญี่ปุ่นนั้น การถูกตราหน้าว่าเป็นอาชญากรมีผลร้ายแรงมาก และการมีมลทินนี้

¹³ Ibid. p. 706.

¹⁴ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 145.

¹⁵ Mark D. West. Op.cit. pp. 707 - 708. และดู บุญยง ชื่นสุวิมล (ผู้แปล). (2538). โครงสร้างสังคมญี่ปุ่น. หน้า 40 - 44.

ก็ไม่ได้ลดลงไปทั้งหมดแม้ภายหลังศาลจะยกฟ้องก็ตาม ซึ่งมลทินนี้อาจเป็นการควบคุมทางสังคม แทนที่จะให้คณะกรรมการควบคุมตามกฎหมาย การที่ผู้เสียหายไม่ยื่นคำร้องไปยังคณะกรรมการฯ อาจเป็นเพราะคิดว่าผู้ต้องหาต้องถูกลงโทษมาเพียงพอแล้ว ก่อนที่จะขึ้นสู่ศาลเสียอีก

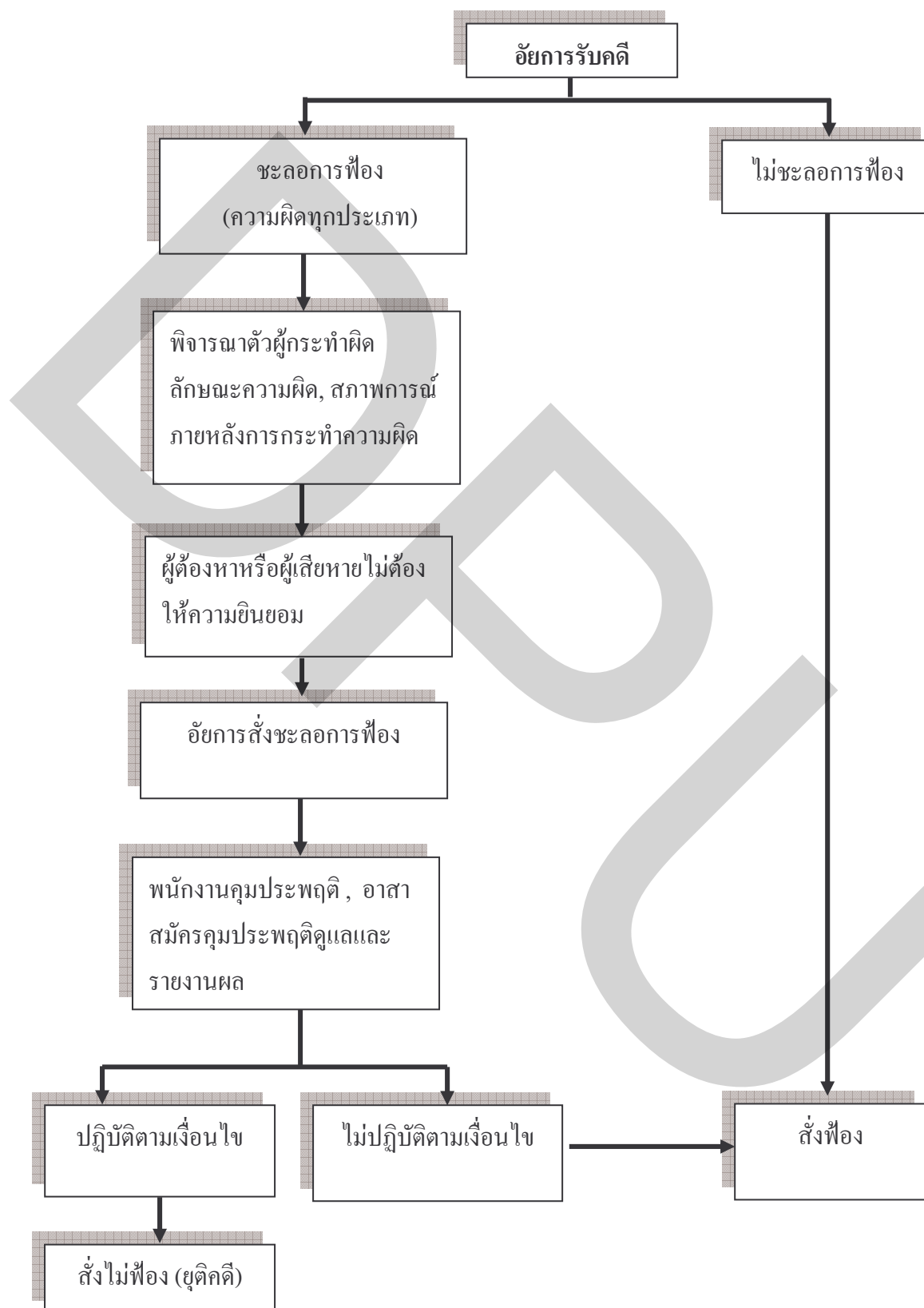
3. การไม่นิยมการเป็นคดีความของชาวญี่ปุ่น (Japanese Non-litigiousness) ทักษะคดีของชาวญี่ปุ่นที่มีต่อกฎหมายและวิธีระงับข้อพิพาทตามกฎหมาย คือ เห็นว่าเป้าหมายในการพิจารณาคดีและระงับข้อพิพาท (Adjudication) คือ การสร้างความเข้าใจและความสมัครสมานกลมเกลียวกัน (Harmony) ไม่มีผู้แพ้หรือผู้ชนะ ดังนั้น แม้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง แต่ก็ไม่นิยมที่จะใช้สิทธิดังกล่าว¹⁶

จากโครงสร้างคณะกรรมการไต่สวนการฟ้องร้องมีความไม่ชัดเจนและไม่มีการใช้อย่างแพร่หลาย นอกเหนือจากการเสนอให้ยกเลิกระบบดังกล่าว ยังมีการเสนอให้ปรับปรุงระบบดังกล่าว และเสนอให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ มีผลผูกมัดอัยการ รวมทั้งแก้ไขกฎหมาย โดยกำหนดให้อัยการต้องแจ้งไปยังผู้เสียหายทุกคน หรืออย่างน้อยที่สุดผู้เสียหายในความคิด อุกถกรรจ์ให้ทราบถึงสถานะในทางคดีของผู้ต้องหา (ว่าตั้งฟ้องหรือไม่ฟ้อง) และให้ข้อมูลว่าผู้เสียหายเหล่านั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการฯ เพื่อให้ไต่สวน เพื่อเป็นการแก้ไขกรณีที่อัยการทนาย กระทรวงยุติธรรมไม่เต็มใจที่จะเผยแพร่ข้อมูลให้แก่ประชาชน นอกจากนั้น อาจกำหนดให้อัยการต้องตีพิมพ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการในหนังสือพิมพ์ด้วย ซึ่งเพื่อให้มีการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพในระยะยาว ต้องมีมาตรการเสริมอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้¹⁷

1. การไต่สวนของคณะกรรมการควรทำได้ตั้งแต่ขั้นตอนแรกๆ ของการสอบสวน ก่อนที่อัยการจะสั่งคดี แต่ก็ต้องหลีกเลี่ยงไม่ให้อัยการรู้สึกว่าคุณฟ้องเสียเอง
2. ต้องให้ผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น ผู้เสียหายที่จะยื่นคำร้อง ควรจะได้รับหลักประกันที่จะมีทนายความเป็นตัวแทนในกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ แม้จะไม่ได้เป็นหน้าที่ของพลเมืองและไม่ได้รับค่าตอบแทนก็ตาม
3. การปรับปรุงให้คำตัดสินว่าควรฟ้องคดีนั้นใช้เสียงข้างมากธรรมดาที่น่าจะเพียงพอ
4. ควรขยายระบบดำรงตำแหน่งของกรรมการให้ยาวนานกว่าเดิม เพื่อจะได้เรียนรู้และเข้าใจบทบาทของตนเอง
5. ควรปรับปรุงระบบการเข้าถึงข้อมูลของผู้เสียหายและประชาชน

¹⁶ Ibid. pp. 709 - 712.

¹⁷ Ibid. p. 722.



ภาพที่ 3.1 ขั้นตอนการชะลอฟ้องของประเทศญี่ปุ่น

3.2 การชะลอการฟ้องและกลไกการตรวจสอบการชะลอการฟ้องในประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.1 หลักการฟ้องคดีอาญา

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว (Monopoly of Prosecution) ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ในทางทฤษฎีถือว่าสหรัฐอเมริกาใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) เพราะมีกฎหมายหลายฉบับที่ระบุงบับให้ต้องการมีการฟ้องคดีที่มีมูลต่อศาลโดยไม่มีข้อยกเว้น เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ได้บัญญัติถึงหน้าที่ของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางไว้ว่า “ประธานาธิบดีจะต้องคอยสอดส่องดูแลว่าได้มีการใช้บังคับกฎหมายอย่างแท้จริง” รัฐสภาของรัฐบาลกลางสหรัฐ (U.S. Congress) ก็ได้ออกกฎหมายให้อำนาจการฟ้องคดีอาญาที่ละเมิดกฎหมายของสหรัฐอเมริกาไว้ว่า “อัยการของสหรัฐจะต้อง (shall) (1) ฟ้องคดีอาญาทุกคดีที่เป็นความผิดต่อสหรัฐอเมริกาซึ่งเกิดขึ้นในเขตท้องถิ่นของตน” ในระดับรัฐก็มีกฎหมายบัญญัติไว้ในทำนองเป็นการบังคับให้ต้องมีการฟ้องคดีอาญาอย่างเดียวกัน เช่น กฎหมายของรัฐไอโอวาบัญญัติไว้ว่า “เป็นหน้าที่ของอัยการที่จะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งมีหลักฐานอันเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า บุคคลนั้นกระทำความผิดและศาลจะลงโทษได้ต่อศาล”

ในทางปฏิบัติอัยการในสหรัฐอเมริกามีได้ยึดถือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลโดยกระทำสืบต่อเนื่องกันมาจนกลายเป็นประเพณี ซึ่งศาลก็สนับสนุนให้ความเห็นชอบการใช้ดุลพินิจของอัยการ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาต่างๆ ของศาลรัฐบาลกลาง (ศาลสหรัฐ) และศาลของมลรัฐ ดังเช่นที่กล่าวไว้ว่า “บทบัญญัติดังกล่าว (บทบัญญัติที่บังคับให้อัยการต้องฟ้องคดี) ไม่ถือว่า มีความหมายเป็นการห้ามการใช้ดุลพินิจของอัยการ” ด้วยเหตุนี้เอง การฟ้องคดีอาญาของอัยการในสหรัฐอเมริกาจึงวิวัฒนาการมาเป็นระบบดุลพินิจ (Opportunity Principle) ทั่วๆ ที่ไม่มีตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ใดให้อำนาจไว้เช่นนั้น อย่างไรก็ตาม เนติบัณฑิตยสภาของสหรัฐอเมริกาได้จัดพิมพ์หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับหน้าที่ของอัยการไว้เพื่อเป็นการเสนอแนะบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้น ได้ระบุงบับหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยบัญญัติไว้ว่า “อัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาที่มีมูลทุกคดี ในบางกรณีถ้ามีเหตุผลอันดีเกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม อัยการอาจจะไม่ฟ้องคดีก็ได้ แม้ว่าคดีนั้นจะมีหลักฐานเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ก็ตาม”¹⁸

¹⁸ เกียรติจร วัจนะสวัสดิ์ ก (2521). “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลในสหรัฐอเมริกา.”

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่า หลักการฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นไปตามหลักการฟ้องโดยดุลพินิจ ซึ่งพนักงานอัยการมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลคดีทุกคดีไม่ว่าจะมีความร้ายแรงเพียงใด อัยการก็ถือเป็นประเพณีว่ามีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องได้เสมอ การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล ในประเทศสหรัฐอเมริกาอาจแบ่งแยกออกไปเป็น 2 ลักษณะ คือ การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข และการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง

3.2.1.1 การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข หมายถึง การที่อัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ไปในทันทีโดยไม่มีมาตรการเสริม ซึ่งดุลพินิจของอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลในสหรัฐอเมริกานั้น มีอย่างกว้างขวางมาก ทั้งที่ไม่มีความหมายบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในทางปฏิบัติจึงไม่มีการควบคุมหรือให้แนวทางในการใช้ดุลพินิจ คดีทุกคดีไม่ว่าจะมีความร้ายแรงเพียงใด อัยการก็ถือเป็นประเพณีว่ามีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องได้เสมอ ด้วยเหตุนี้อัยการแต่ละท้องถิ่นต่างก็ใช้ดุลพินิจแตกต่างกันออกไปตามแต่จะเห็นควร การใช้ดุลพินิจจึงไม่มีระเบียบแบบแผนหรือสอดคล้องต้องกัน และบางกรณีก็ไม่อาจทราบได้ว่ามีเหตุผลอย่างไรในการใช้ดุลพินิจในฟ้องคดีนั้น¹⁹

1) เหตุที่อัยการสหรัฐอเมริกาใช้ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอย่างกว้างขวาง คือ²⁰

(1) สภาพที่มี “กฎหมายอาญาเฟ้อ” (Over criminalization) ในสังคม กล่าวคือ ผู้มีอำนาจในสังคมใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมมากเกินไป ทำให้การกระทำแทบทุกอย่างมีความผิดตามกฎหมายอาญา ด้วยเหตุนี้ อัยการจึงต้องมีดุลพินิจในการไม่ฟ้องบางคดีอยู่บ้างตามความเหมาะสม

(2) ไม่มีเครื่องมือ สถานที่ และกำลังคน เพียงพอที่จะใช้บังคับกฎหมายอาญาได้ทั้งหมด อัยการจึงต้องมีดุลพินิจในการที่จะเลือกฟ้องร้องต่อศาลเฉพาะบางคดีเท่านั้น ถ้าอัยการไม่มีดุลพินิจ และจะต้องฟ้องคดีที่เกิดขึ้นแทบทุกคดีแล้ว ก็จะเป็นภาระแก่องค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมอย่างมาก จนอาจทำให้กระบวนการยุติธรรมนั้นหมดสมรรถภาพที่จะดำเนินงานต่อไปได้

(3) การให้ความยุติธรรมแก่ผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล เนื่องจากผู้กระทำความผิดบางคนสมควรได้รับการยกโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว เมื่อกำหนดถึงอายุ บุคลิกลักษณะ สติปัญญา ความหนักเบาของความผิด สภาพแวดล้อมก่อน ขณะ และหลังการกระทำความผิด

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 162.

²⁰ แหล่งเดิม. หน้า 163.

2) เกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของอัยการสหรัฐอเมริกา จะพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังนี้²¹

(1) สภาพของคดีหรือสภาพของการกระทำความผิด

ก) มีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ต้องหาอาจจะมีโช้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริง เช่น สงสัยว่าของกลางที่ค้นได้จากบ้านของผู้ต้องหาอาจมีโช้ของจำเลย แต่เป็นของบุคคลที่สาม ที่เอามาซ่อนไว้ที่บ้านผู้ต้องหา

ข) หากมีการฟ้องคดีนั้น ลูกขุนจะตัดสินปล่อยจำเลยทิ้งๆ ที่มีพยานหลักฐานที่แน่ชัดว่า จำเลยกระทำความผิด เช่น ลูกขุนอาจเห็นใจจำเลยหรือเห็นว่าผู้เสียหายก็ผิดด้วย หรือเห็นว่ากฎหมายนั้นล้าสมัย ไม่มีการบังคับใช้มานานแล้ว

ค) ผู้เสียหายไม่ประสงค์ให้มีการฟ้องคดีผู้ต้องหา

ง) การฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างมาก โดยเมื่อคำนึงถึงสภาพของความผิดแล้ว เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คมูลค่าเพียง \$ 50 แต่ผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศและจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งผู้ต้องหาข้ามแดนถึง \$ 500

จ) การไม่ฟ้องคดีนั้น จะไม่ทำให้หลักการยับยั้ง (Deterrence) “ผู้อื่น” มิให้กระทำความผิดอย่างเดียวกันเสียไปมากนัก เช่น กรณีสามีทำร้ายร่างกายภรรยา หากมีการฟ้องร้องและลงโทษสามี การฟ้องร้องและการลงโทษคงมีผลเป็นยับยั้ง (Deter) มิให้สามีคนอื่นๆ ทำร้ายภรรยาของตนได้บ้างเล็กน้อยเท่านั้น แต่คงไม่มีผลยับยั้งมากนัก เพราะความผิดประเภทนั้นเกิดขึ้นจากอารมณ์ชั่ววูบของสามี ด้วยเหตุนี้การยกโทษให้แก่สามีในคดีนี้โดยการไม่ฟ้อง จึงไม่น่าจะทำให้หลักการยับยั้ง “ผู้อื่น” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ในการลงโทษเสื่อมเสียไปมากนักแต่อย่างใด

ฉ) คดีนั้นได้เกิดขึ้นมานานและพยานหลักฐานต่างๆ ได้เลือนหายไปแล้ว เช่น ได้มีการกระทำความผิดมาแล้วเป็นเวลานาน ก่อนมีการค้นพบการกระทำความผิดนั้นหรือคดีนั้น ตกค้างอยู่ที่ตำรวจมาเป็นเวลานานก่อนจะส่งเรื่องมายังอัยการ

ช) กฎหมายในเรื่องนั้นๆ มิได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน โดยที่ชุมชนนั้นก็เห็นชอบด้วยกับการไม่ใช้บังคับกฎหมายนั้นๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน หรือการดื่มสุรา เป็นต้น

(2) สภาพของผู้กระทำความผิด

ก) ผู้กระทำความผิดมีคุณลักษณะพิเศษ เช่น ยังเป็นเด็กหรือเป็นคนชรามาก มีบุตรหลายคน เคยรับราชการทหารและทำประโยชน์ให้แก่ทางราชการอย่างดีเด่น ไม่เคยมีประวัติอาชญากรรมมาก่อน เจ็บป่วยมากหรือจิตบกพร่อง หากผู้กระทำความผิดมีคุณลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด

²¹ แหล่งเดิม. หน้า 163 - 165.

ดังกล่าว และกระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น ซึ่งความผิดนั้นอัยการมีเครื่องมือและกำลังคนจะฟ้องได้เพียงร้อยละ 20 ต่อปี ผู้กระทำความผิดซึ่งมีคุณลักษณะดังกล่าว จะได้รับการพิจารณาไม่ฟ้องร้องก่อนผู้กระทำความผิดอื่นๆ

ข) ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษมาพอควรแก่การที่จะมีผลการยับยั้ง (Deter) ตนเองหรือผู้อื่น มิให้เอาเยี่ยงอย่างได้แล้ว เช่น นักธุรกิจผู้หนึ่งเมาสุราและส่งเสียงข่มขู่ต่างๆ บนเครื่องบินได้ถูกจับและขังที่สถานีตำรวจอยู่หนึ่งคืน อาจถือว่าเป็นการลงโทษที่เพียงพอแล้วสำหรับการกระทำของบุคคลในฐานะเช่นนั้น

ค) ผู้กระทำความผิดได้ชดใช้ความสูญหาย หรือความเสียหายแก่ผู้เสียหายไปหมดสิ้นแล้ว เช่น ในคดีลักทรัพย์ หรือฉ้อโกง ผู้กระทำความผิดได้คืนทรัพย์สินให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว เป็นต้น

ง) ผู้กระทำความผิดให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการสืบสวน สอบสวน หรือฟ้องร้องคดี เช่น เป็นสายลับตำรวจ หรือยอมเป็นพยานให้อัยการ เป็นต้น

3.2.1.2 การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง ซึ่งจะได้อีกในบทต่อไป

3.2.2 ความเป็นมาและหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้อง

การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง²² (Deferred Prosecution) เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1964 หน่วยงานอัยการแห่งนิวยอร์กได้เริ่มนำการชะลอการฟ้องมาใช้กับคดีที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยความผิดของเด็กและเยาวชนแห่งสหรัฐฯ (Federal Juvenile Delinquency Act) โดยกำหนดมาตรการขึ้นมามาตรการหนึ่งเรียกว่า “แผนบรูคลิน (Brooklyn Plan)” ซึ่งจะนำมาใช้กับกรณีความผิดเล็กน้อยซึ่งเยาวชนผู้กระทำผิดมีประวัติดีและโอกาสในการฝึกอบรมแก่นิสัยมีความเป็นไปได้สูง ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1974 รองอธิบดีอัยการแห่งสหรัฐอเมริกา (Deputy attorney General) ได้กำหนดนโยบายมาตรการฟ้องชะลอการฟ้องในความผิดที่กระทำโดยผู้ใหญ่ เพื่อนำมาใช้แทน “แผนบรูคลิน” ตามที่ได้มีการเสนอแนะจากคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาการชะลอการฟ้องในกระทรวงยุติธรรม จากนั้นนโยบายดังกล่าว อัยการสหรัฐอเมริกาทุกคนจึงสามารถใช้มาตรการชะลอการฟ้องได้ตามแนวทางที่กำหนดไว้

ส่วนในด้านการให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้กระทำผิดที่ได้รับการชะลอการฟ้องก็มีการพัฒนาเช่นกัน โดยในปี 1967 สถาบัน Vera Institute of Justice ได้ริเริ่มจัดตั้งโครงการจัดหาอาชีพ Manhattan Court Employment ขึ้นที่นครนิวยอร์กและในปีเดียวกันนั้นเอง คณะกรรมการว่าด้วยเด็ก

²² ประพันธ์ นัยโกวิท และศิริศักดิ์ ดิยะพรรณ. (2534, มกราคม). “ชะลอการฟ้อง-มิติใหม่แห่งการคุ้มครองสังคมในสหรัฐอเมริกา.” วารสารอัยการ, 14, 155. หน้า 42 - 43.

และเยาวชนแห่งชาติ (National Committee for Children) ก็ได้เริ่มดำเนินในโครงการเพื่อเยาวชน (Youth Project Crossroads) ขึ้น ที่กรุงวอชิงตันดี.ซี. โครงการทั้งสองนี้นับเป็นแบบฉบับของมาตรการสงเคราะห์ผู้กระทำผิด ซึ่งได้รับการชะลอการฟ้องในเวลาต่อมาด้วย การดำเนินโครงการดังกล่าวได้รับเงินสนับสนุนจากหน่วยงานแรงงานในเมืองใหญ่ๆ ของสหรัฐอเมริกาถึง 8 เมือง ขณะนี้ในเมืองอื่นๆ ทั่วสหรัฐอเมริกาต่างก็นิยมดำเนินโครงการแบบเดียวกันเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปีหนึ่งๆ ผู้กระทำผิดซึ่งได้รับการสงเคราะห์จากโครงการลักษณะนี้มีไม่ต่ำกว่า 15,000 คน

วัตถุประสงค์การชะลอการฟ้อง²³ ได้มีนักกฎหมายชาวสหรัฐอเมริกาชื่อ Benedict S. Alper และ Lawrence T. Nichols ได้ชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการชะลอการฟ้อง ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) ลดการทำความผิดซ้ำและจำนวนของอาชญากรอาชีพ เนื่องจากมักใช้มาตรการนี้กับผู้ต้องหาอายุน้อย (17 - 26 ปี) และบุคคลกลุ่มนี้ก็มีทางที่จะกลับตัวได้มากที่สุด นอกจากนี้การชะลอการฟ้องก็มักใช้กับผู้กระทำผิดในข้อหาที่ไม่ร้ายแรงนัก เช่น ลักทรัพย์เล็กๆ น้อยๆ ขับรถขณะมีเมามา ใช้บัตรประจำตัวปลอม มั่วสวมค้าประเวณี ทำร้ายร่างกายไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ บุกรุกก่อวุ่น ทำให้เสียทรัพย์ ฯลฯ

2) ให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดซึ่งเต็มใจรับความช่วยเหลือในการแก้ปัญหาพื้นฐานที่ตนประสบอยู่ โดยการเปลี่ยนนิสัยให้กลับเป็นคนดีในสังคม เพราะการชะลอการฟ้องมักจะควบคู่ไปกับการให้บริการผู้กระทำผิดในด้านต่างๆ เช่น การให้คำปรึกษา การศึกษา การฝึกงาน การบำบัดโรค การช่วยเหลือหางาน ฯลฯ

3) ปลุกฝังความสำนึกแก่ผู้กระทำผิดในเรื่องความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและสังคม โดยการจัดกิจกรรมควบคู่กัน กับการให้การศึกษาและฝึกอาชีพและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงเฉพาะตัวของผู้กระทำผิดให้ดำเนินกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ รวมทั้งการใช้ค่าเสียหายให้ผู้เสียหายหรือบำเพ็ญสาธารณประโยชน์แก่ชุมชน

4) ช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีเพราะหลีกเลี่ยงการดำเนินคดีแบบพิธีการ ขั้นตอนการชะลอการฟ้อง ในสหรัฐอเมริกาการชะลอการฟ้องเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยหน่วยงานอัยการร่วมกับหน่วยงานสืบเสาะ (Pretrial Service Offices) สำหรับในท้องที่ที่มีการจัดตั้งหน่วยงานสืบเสาะหรือร่วมกับหน่วยงานคุมประพฤติ (Probation offices) สำหรับในท้องที่ที่ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานสืบเสาะ โดยมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

²³ แหล่งเดิม. หน้า 45 - 51.

1) การจำแนกตัวเบื้องต้น เป็นการกันตัวผู้กระทำผิดที่เหมาะสมต่อมาตรการการบำบัดฟื้นฟู ออกจากการดำเนินคดีตามปกติแล้วนำไปแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดคนนั้น จะไม่ต้องเสี่ยงวิถีชีวิต แบบอาชญากร ดังนั้น อัยการจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจจำแนกตัวผู้ต้องหาซึ่งตนมั่นใจว่าคดีมีมูล พอที่จะฟ้องได้ตามกฎหมาย และการชะลอการฟ้องน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าสั่งฟ้องออกมาจาก กลุ่มผู้ต้องหาซึ่งจะดำเนินคดีไปตามปกติ

2) สืบเสาะ เป็นขั้นตอนต่อจากการพิจารณาคุณสมบัติของผู้กระทำผิดและจำแนก ตัวผู้กระทำผิดซึ่งอาจจะใช้วิธีการชะลอการฟ้องออกมาเรียบร้อยแล้ว อัยการจะแจ้งเรื่องพร้อมส่ง รายงานของหน่วยงานที่ทำการสอบสวนคดีไปยังหัวหน้างานสืบเสาะ (Pretrial Service Offices) หรือหัวหน้าพนักงานคุมประพฤติ (Probation offices) ในท้องที่ที่ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานสืบเสาะ เพื่อให้พิจารณาเสนอแนะถึงความเหมาะสมที่จะใช้มาตรการชะลอการฟ้อง ซึ่งก่อนที่จะเสนอแนะ ความเห็นได้ฝ่ายสืบเสาะก็จำเป็นต้องดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงและข้อมูลต่างๆ รวมทั้งจะต้อง ดำเนินการอื่นๆ ในการนี้หัวหน้าพนักงานสืบเสาะหรือหัวหน้าพนักงานคุมประพฤติดังกล่าว อาจเป็นผู้ริเริ่มเสนอแนะให้อัยการพิจารณาเบื้องต้นก็ได้ แต่จะเป็นฝ่ายเริ่มต้นสืบเสาะข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการชะลอการฟ้องเสียเองไม่ได้จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่ออัยการแห่งรัฐฯ ร้องขอ

3) การจัดทำรายงานการสืบเสาะ หน่วยงานสืบเสาะจะต้องทำการสืบเสาะข้อเท็จจริง และจัดทำรายงานการสืบเสาะให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ดำเนินการเกี่ยวกับ ผู้ซึ่งได้รับการชะลอการฟ้องจากอัยการ โดยรายงานจะจัดแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 หัวข้อ คือ “ความผิด” “ประวัติผู้ต้องหา” “ประวัติการกระทำผิด” และ “ความเห็นและข้อเสนอแนะ” จัดทำเป็นบันทึก หรือหนังสือถึงอัยการเพื่อพิจารณาตัดสินใจอีกครั้งหนึ่งว่า จะใช้วิธีชะลอการฟ้องกับผู้กระทำผิด หรือไม่ ในการนี้ทนายของผู้ต้องหาที่มีสิทธิขอตรวจดูรายงานได้แต่ห้ามคัดสำเนาเอกสาร

4) การจัดทำบันทึกข้อตกลงชะลอการฟ้อง เป็นการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้กระทำผิด และเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการ เพราะการชะลอการฟ้องต้องอาศัยความสมัครใจหรือความยินยอม ของผู้กระทำผิด เพื่อป้องกันการกล่าวหาว่าเจ้าพนักงานละเมิดสิทธิของผู้กระทำผิด นอกจากนี้ การชะลอการฟ้องจะถือว่าเริ่มเริ่มต้นต่อเมื่อบันทึกข้อตกลงได้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรและ ได้ลงนามโดยผู้กระทำผิด ทนายความ อัยการและหัวหน้าพนักงานสืบเสาะหรือหัวหน้าพนักงาน คุมประพฤติแล้ว บันทึกข้อตกลงดังกล่าวจะระบุระยะเวลาและเงื่อนไขในการสอดส่องดูแลไว้ ซึ่งโดยปกติจะไม่เกิน 12 เดือน แต่ก็ขยายได้จนถึงไม่เกิน 2 ปี ซึ่งแล้วแต่พฤติการณ์แห่งคดีและ ข้อเท็จจริงเป็นรายๆ ไป ผู้กระทำผิดต้องยอมรับผิดชอบต่อพฤติกรรมของตนที่ได้กระทำไป แต่ไม่ถึงกับ ต้องรับสารภาพว่า เป็นผู้กระทำผิด นอกจากนั้นข้อตกลงต้องระบุแผนการหรือแนวทางควบคุม สอดส่องซึ่งจะนำมาใช้หลังจากได้รับการชะลอการฟ้องแล้วด้วย

5) การดูแลสอดส่องและการสงเคราะห์อื่นๆ วัตถุประสงค์สำคัญของการชะลอการฟ้อง ประการหนึ่งก็คือ การจัดให้ผู้ได้รับการชะลอการฟ้องนั้นอยู่ในความดูแลสอดส่องของเจ้าพนักงาน โดยให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้ผู้นั้นสามารถหลีกเลี่ยงจากสถานการณ์ และโอกาสที่จะกระทำความผิดซ้ำและยังเป็นโอกาสให้สามารถยับยั้งการสงเคราะห์อื่นๆ ที่จำเป็น แก่ผู้นั้น ดังนั้นเงื่อนไขและวิธีการสอดส่องดูแลจึงต้องกำหนดให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้ได้รับการ ชะลอการฟ้องแต่ละราย ซึ่งอาจรวมถึงการจัดหางานให้การทำคำปรึกษา การศึกษา การฝึกงาน การดูแลเกี่ยวกับสุขภาพจิต ฯลฯ นอกจากนี้ในบางกรณียังอาจมีการจัดให้ผู้ได้รับการชะลอการฟ้อง แสดงความรู้สึกผิดชอบ โดยการจ่ายค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้ผู้เสียหายหรือการทำงานให้บริการ สังคม ซึ่งอัยการและทนายความของผู้ได้รับการชะลอการฟ้องจะเป็นผู้ตกลงกันถึงจำนวน ค่าเสียหายที่จะชดเชยรวมทั้งตัวบุคคลที่จะได้รับการชดเชย ส่วน พนักงานสืบเสาะมีหน้าที่กำหนด ตารางการชำระค่าเสียหายในกรณีที่ตกลงชำระกันเป็นงวดและบังคับให้เป็นไปตามนั้น ผู้ได้รับการ ชะลอการฟ้องอาจชำระค่าเสียหายกับผู้เสียหายโดยตรงหรือจัดส่งค่าเสียหายไปยังแผนกเรียกร้อง และกำหนดค่าเสียหายของอัยการแห่งสหรัฐฯ (United States Attorney 's Claims and Judgments Unit) ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นหน่วยราชการ หรือจะจ่ายค่าเสียหายผ่านทางเจ้าพนักงาน หรือ กองการเจ้าหน้าที่ก็ได้

หากมีจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกอาจมีการโอนการสอดส่องดูแลของเจ้าพนักงาน ในท้องที่หนึ่งให้เจ้าพนักงานที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ แต่จะต้องแจ้งให้อัยการทราบด้วย ส่วนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมเงื่อนไขหรือขยายระยะเวลาในการสอดส่องดูแลเพื่อให้ ผู้ที่ได้รับการชะลอการฟ้องสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดได้ เจ้าพนักงานต้องแจ้งความจำเป็น ให้อัยการทราบข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้น ต้องจัดทำโดยอัยการและลงนามโดยผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

6) การรายงานผลการปฏิบัติตามข้อตกลงชะลอการฟ้อง เมื่อผู้ได้รับการชะลอการฟ้อง ปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไข และการสอดส่องดูแลได้ดำเนินไปจนครบกำหนดตามที่ระบุในข้อตกลง ชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานสืบเสาะหรือพนักงานคุมประพฤติแล้วแต่กรณี จะต้องจัดทำรายงาน เป็นหนังสือ สรุปผลการดำเนินการและผลการปรับปรุงตัวของผู้ได้รับการชะลอการฟ้องเสนอไปยังอัยการ เพื่อสั่งการเพิกถอนการสอดส่องดูแลนั้นต่อไป ถ้าผู้ได้รับการชะลอการฟ้องปฏิบัติตามข้อกำหนด ครบถ้วนและปรับปรุงตัวได้ผลดีเป็นพิเศษ เจ้าพนักงานอาจเสนอแนะไปยังอัยการให้พิจารณาเพิกถอน การสอดส่องดูแลก่อนครบกำหนดก็ได้ แต่หากผู้ได้รับการชะลอการฟ้องกระทำการฝ่าฝืนข้อตกลง เช่น ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือไม่ไปรายงานตัวตามคำสั่งเจ้าพนักงานจะแจ้งให้ทนายความของผู้นั้น ทราบเพื่อดำเนินการให้ผู้นั้นปฏิบัติตามข้อกำหนดก่อน ถ้าไม่ได้ผลก็จะรายงานให้อัยการทราบหรือ ถ้าผู้ได้รับการชะลอการฟ้องกระทำความผิดอาญาครั้งใหม่ในช่วงระยะเวลาสอดส่องดูแล เจ้าพนักงาน

ก็จะรายงานให้อัยการทราบพร้อมด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องเช่นกัน ซึ่งในกรณีที่ผู้ได้รับการชะลอการฟ้อง ฝ่าฝืนข้อตกลงหรือกระทำความผิดดังกล่าวอัยการก็จะสั่งเพิกถอนการดูแลสอดส่องและมีคำสั่งฟ้อง ผู้ต้องหา การตัดสินใจเพิกถอนคำสั่งหรือให้ฟ้องคดีเป็นอำนาจของอัยการ โดยเฉพาะ พนักงานสืบเสาะ หรือพนักงานคุมประพฤติเป็นเพียงเสนอความเห็นให้พิจารณาเท่านั้น

7) การสั่งไม่ฟ้องและยุติคดี เมื่อได้รับรายงานผลการปฏิบัติตามข้อตกลงชะลอการฟ้อง จากพนักงานสืบเสาะหรือพนักงานคุมประพฤติแล้วเป็นที่พอใจว่า ผู้ได้รับการชะลอการฟ้องปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องและยุติคดี และแจ้งให้ทนายความของผู้นั้นทราบถึงคำสั่งดังกล่าว

การทำข้อตกลงระหว่างผู้ต้องหา กับอัยการ ในการชะลอการฟ้องนี้ แตกต่างกับการต่อรอง คำรับสารภาพ (Plea bargaining) เนื่องจาก การต่อรอง คำรับสารภาพนั้น จำเลยก็ต้องถูกพิพากษาให้ ลงโทษจำคุกอย่างไม่มีทางเลือกเลย เพียงแต่ระยะเวลาในการถูกจำคุกสั้นลงเท่านั้น ส่วนกรณี การชะลอการฟ้องนั้นจะ ไม่มีการตัดสินจำคุกเลย เว้นแต่ผู้ต้องหาซึ่ง ได้มีการใช้มาตรการนี้บกพร่อง ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อตกลงที่ทำสัญญาไว้ ซึ่งถ้ามีข้อเท็จจริงเพียงพอว่า จำเลยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ข้อกล่าวหาที่จะตกไป²⁴

ในสหรัฐอเมริกา ผู้ที่จะได้รับการชะลอการฟ้อง จำเป็นจะต้องมีทนายความเข้าช่วย พิจารณาการดำเนินการ เพราะในการชะลอการฟ้องนั้น ผู้ที่ได้รับการชะลอการฟ้องต้องสละสิทธิ ที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญบางประการ เช่น สิทธิได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้า (Speedy Trial) และ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยลูกขุน เป็นต้น ดังนั้นจึงต้องมีทนายความช่วยแนะนำผลดีผลเสีย ในการตัดสินใจ²⁵

ข้อมูลที่ใช้ประกอบการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ ทั้งกรณีสั่งไม่ฟ้อง โดยไม่มีเงื่อนไขหรือ การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข (ชะลอการฟ้อง) เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการมีอำนาจ ในการสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเอง และควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวนอย่างใกล้ชิด เพราะอัยการสามารถร่วมอยู่ในการสอบสวนและอาจร่วมทำการสอบสวนพร้อมเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย ในทางปฏิบัติในคดีที่คำรับสารภาพหรือคำรับของผู้ต้องหาจะมีส่วนสำคัญในอันที่จะทำให้คดีนั้น คดีคลายไปได้โดยรวดเร็ว อัยการมักจะมีส่วนร่วมในการสอบสวนด้วยเสมอ เพราะปกติแล้วตำรวจจะแจ้ง ให้อัยการทราบถึงคดีสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นและอัยการในบางท้องถิ่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอด 24 ชั่วโมง จะมาร่วมสอบสวนด้วยในเวลาไม่นานนักหลังจากผู้ต้องหาถูกจับ ซึ่งการที่อัยการเข้ามามีบทบาทใน

²⁴ นิจรินทร์ องค์กรพิสุทธิ. (2527). การต่อรองคำรับสารภาพ. หน้า 12 - 14.

²⁵ ประพันธ์ นัยโกวิท และศิริศักดิ์ ดิยะพรรณ. เล่มเดิม. หน้า 53.

การสอบสวนนี้เอง ทำให้อัยการมีข้อมูลมากเพียงพอในการใช้ดุลพินิจสั่งคดี²⁶ โดยการสั่งฟ้องหรือ อาจจะไม่ฟ้องคดีใดๆ ก็ได้ ถ้าเห็นว่าคำรับสารภาพนั้นเป็นผลมาจากการสอบสวนที่ไม่ถูกต้อง

3.2.3 กลไกการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของอัยการในสหรัฐอเมริกา²⁷

เมื่ออัยการสหรัฐอเมริกามีดุลพินิจอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุม การใช้ดุลพินิจ มิฉะนั้นอัยการอาจใช้อำนาจในการไม่ฟ้องอย่างไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมได้ การควบคุมตรวจสอบนั้นอาจพิจารณาได้ 2 ทาง ดังนี้

1) การควบคุมโดยองค์กรภายใน

หัวหน้าอัยการประจำสำนักงานนั้น ๆ จะเป็นผู้คอยควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการ ในสำนักงานของตน เช่น U.S. Attorney ก็คอยควบคุม Assistant U.S. Attorney หรือ State's Attorney ที่ควบคุม Assistant State's Attorney เป็นต้น หากในสำนักงานมีอัยการจำนวนไม่มากนัก การควบคุม อาจเป็นไปอย่างรัดกุม ซึ่งจะทำให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน แต่ถ้าเป็นสำนักงานใหญ่ ที่มีอัยการอยู่เป็นจำนวนมาก การควบคุมอาจเป็นไปอย่างหละหลวม

2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอก

(1) U.S. Attorney General หรือ State Attorney – General แล้วแต่กรณี ทั้งนี้เนื่องจาก อัยการในประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ตามลักษณะของการปกครอง คือ ระดับ รัฐบาลกลางมี U.S. Attorney General เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ระดับมลรัฐมี State Attorney General เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและระดับท้องถิ่นมี District Attorney เป็นหัวหน้าของอัยการในท้องถิ่นนั้น ซึ่งการควบคุมอาจเป็นไปในรูปการให้ความเห็นชอบกว้างๆ กับนโยบายการใช้ดุลพินิจของอัยการสหรัฐนั้น

(2) อัยการพิเศษ (Special Prosecutor) ในกรณีอัยการประจำท้องถิ่น (District Attorney) ไม่ยอมดำเนินการฟ้องร้องคดีและคดีนั้นเป็นที่สำคัญและอยู่ในความสนใจของประชาชนเป็นอย่างมาก กฎหมายของบางมลรัฐให้อำนาจ State Attorney – General หรือศาลแต่งตั้ง “อัยการพิเศษ” ขึ้น ทำหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องคดีนั้น โดยเฉพาะก็ได้ อัยการพิเศษนั้นจะเป็นนักกฎหมายหรือ ทนายความผู้มีชื่อเสียงในท้องถิ่นนั้นๆ หรือเป็นอาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัย แต่ทางปฏิบัติ ไม่มีการแต่งตั้งอัยการพิเศษบ่อยครั้งนักเพราะผู้แต่งตั้งเกรงว่าจะเป็นการก้าวก่ายการใช้ดุลพินิจ ของอัยการประจำท้องถิ่น (District Attorney) ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้นๆ อยู่แล้ว

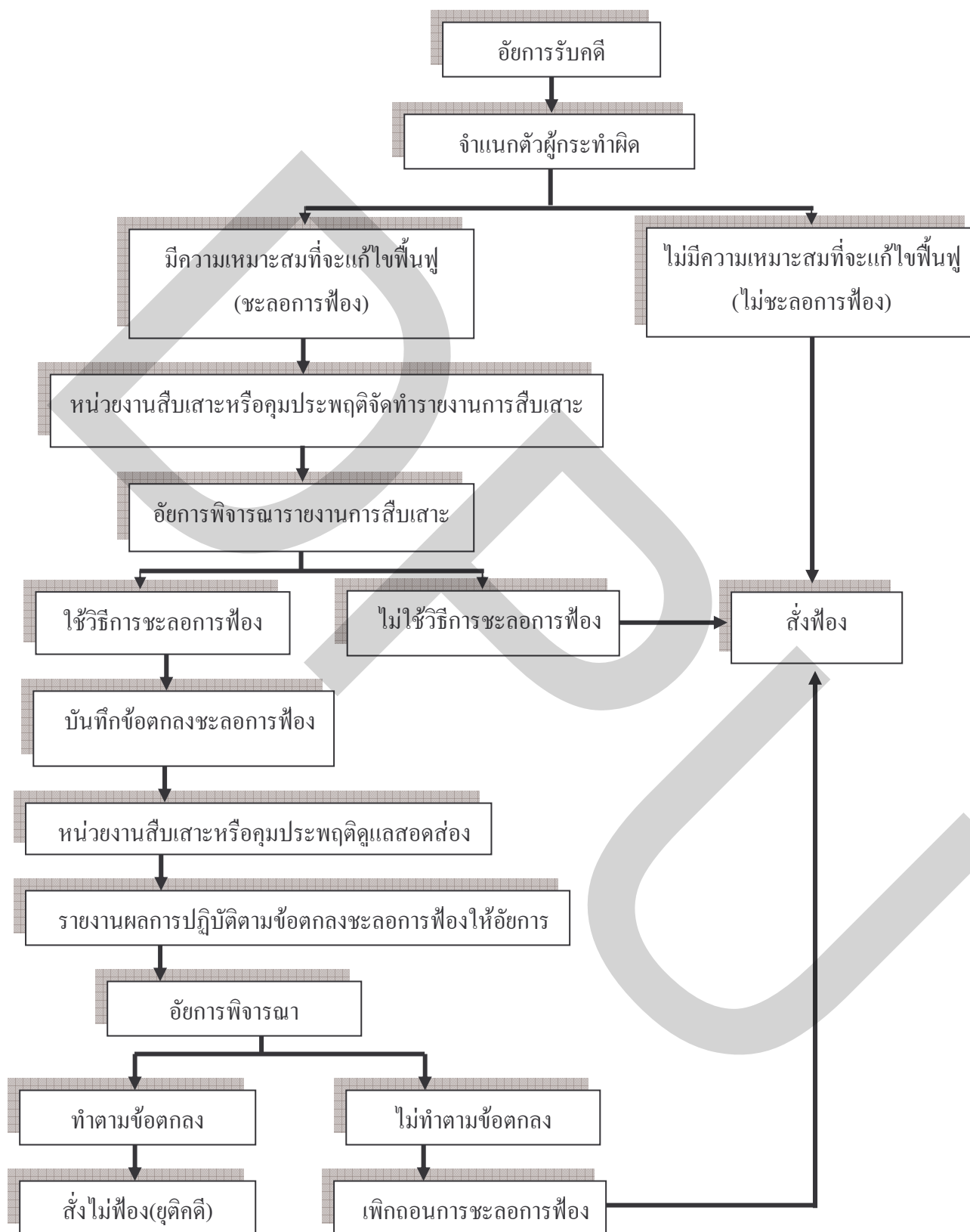
²⁶ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ข (2521). “การควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวน – ตัวอย่าง ของสหรัฐอเมริกา.” วารสารนิติศาสตร์, 9, 4. หน้า 50 - 51.

²⁷ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ก เล่มเดิม. หน้า 165 - 169.

(3) ศาล ในทางทฤษฎีแล้ว ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามหน้าที่ซึ่งตนมีอยู่ก็ได้ หมายนี้เรียกว่า “mandamus” ดังนั้นโดยหลักแล้ว ผู้ได้รับความเสียหายอาจร้องขอต่อศาลให้ออกหมายดังกล่าวบังคับให้อัยการฟ้องคดี ซึ่งได้มีดุลพินิจไม่ฟ้องไปแล้วก็ได้ แต่ทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่าศาลใช้อำนาจดังกล่าว โดยศาลให้เหตุผลว่าการสั่งคดีเป็นดุลพินิจของอัยการและตามหลักการแบ่งแยกอำนาจศาลไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายการใช้ดุลพินิจนั้น

(4) รัฐสภา ซึ่งรัฐสภาของสหรัฐ (U.S. Congress) และรัฐสภาของรัฐ (State Legislature) มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะจับ (impeach) อัยการของสหรัฐและอัยการประจำท้องถิ่นแล้วแต่กรณีออกจากตำแหน่งได้ หากรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า อัยการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ไม่ยอมฟ้องคดีเพราะรับสินบนจากผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ดี วิธีการนี้มีกระบวนการที่ยุ่งยากมาก ทางปฏิบัติจึงแทบไม่มีการใช้เลย

(5) ประชาชน เนื่องจากอัยการในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือในกรณีที่ดำรงตำแหน่งนั้น โดยการแต่งตั้งซึ่งบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีหรือผู้ว่าการมลรัฐต่างก็ได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรง ดังนั้นประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจึงมีโอกาสควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการได้ไม่น้อย หากปรากฏว่าอัยการใช้ดุลพินิจอย่างไม่ชอบธรรม เมื่อถึงคราวเลือกตั้งครั้งต่อไป ประชาชนก็มีสิทธิที่จะวินิจฉัยว่าควรให้อัยการผู้นั้นหรือควรให้ผู้แต่งตั้งอัยการผู้นั้นในกรณีแต่งตั้งดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปหรือไม่



ภาพที่ 3.2 ขั้นตอนการชะลอการฟ้องของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.3 การชะลอการฟ้องและกลไกการตรวจสอบการชะลอการฟ้องในประเทศเยอรมัน

3.3.1 หลักการฟ้องคดีอาญา

ประเทศเยอรมันใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) หรือหลักการฟ้องคดีเชิงบังคับ (Compulsory Prosecution) โดยอัยการผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว (Monopoly of Prosecution)²⁸ ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้อย่างจำกัด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 374)²⁹ โดยเมื่ออัยการมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย อัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ และเมื่อยื่นฟ้องแล้วจะยุติคดีโดยการถอนฟ้องไม่ได้ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (SPO) มาตรา 152 ว่า “1. การฟ้องคดีอาญาหน้าที่ของอัยการ 2. เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น อัยการจำต้องฟ้องคดีทุกคดีซึ่งศาลสามารถลงโทษได้ และเป็นคดีซึ่งอาจฟ้องได้หากมีพยานหลักฐานเพียงพอ”³⁰ อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวก็ใช้เฉพาะกับความผิดร้ายแรง (Verbrechen) เท่านั้น ในความผิดที่มีโทษปานกลาง (Verbrechen) อัยการมีดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย³¹ โดยเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1924³² โดยแก้ไขบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 153 สาเหตุที่ต้องมีบทบัญญัติมาตรานี้เพราะความตกต่ำทางเศรษฐกิจในปลายปี ค.ศ. 1920 ในเยอรมัน ก่อให้เกิดความกดดันที่จะต้องมีการปรับพิจารณาอาญาที่ง่ายและรวดเร็ว³³

²⁸ Klaus Sessar. (n.d.). *Prosecutorial Discretion in Germany*, in *The Prosecutor*. p. 255.

²⁹ Jay A. Sigler. (n.d.). *The Prosecutor: A comparative Functional Analysis*. p. 56.

³⁰ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ก เล่มเดิม. หน้า 159.

³¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ข (2534, ธันวาคม). “Prosecutorial Discretion on Decision not to prosecute: A Proposal for Thailand.” *บทบัญญัติ, เล่มที่ 47, ตอน 4*. หน้า 134.

³² Heinrich Kirschner. (1989, December). *Integration, Diversion and Reconciliation German Criminal Procedure*. p. 57.

³³ Joachim Herrmann. (1974). *The Rule of Compulsory Prosecution and the Scope of Prosecutorial Discretion in Germany*. p. 468. อ้างถึงใน เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ก (ม.ป.ป.). *หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับและขอบเขตการใช้ดุลพินิจของอัยการเยอรมัน* (เอกสารทางวิชาการ). หน้า 19.

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลในประเทศเยอรมันอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไขและการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง

3.3.1.1 การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข อาจเนื่องจากเหตุดังต่อไปนี้ คือ³⁴

1) คดีเล็กน้อย

เนื่องจากความเล็กน้อยของคดีในกรณีต่อไปนี้ อัยการอาจไม่ดำเนินคดีได้ คือ

(1) อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาโทษปานกลางได้ ถ้าพิจารณาเห็นว่าความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหาเล็กน้อย และการดำเนินคดีนั้น ไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ (Offentliches Interesse) (มาตรา 153)

(2) อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาที่ตามกฎหมาย ศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำได้ (มาตรา 153 บี)

การไม่ดำเนินคดีในกรณีนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเช่นเดียวกัน

(3) อัยการอาจไม่ยื่นฟ้องข้อใดข้อหาหนึ่งได้ ถ้าเห็นว่าโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว หรือที่จะลงหรือกำหนดแก่ผู้กระทำความผิดนั้นเล็กน้อยหรือไม่มีน้ำหนัก (มาตรา 154)

(4) ถ้าการกระทำบางอันอาจแยกออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากได้ ซึ่งเกี่ยวกับการกระทำนั้นเป็นที่คาดหมายว่าโทษหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่จะลงหรือกำหนดใช้นั้น ไม่มีน้ำหนัก อัยการอาจจำกัดการสอบสวนดำเนินคดีเฉพาะการกระทำส่วนอื่นของความผิดหรือเฉพาะกฎหมายฐานความผิดได้ (มาตรา 154 เอ)

2) ความเกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลต่างประเทศ

คดีอาญาที่มีความเกี่ยวข้องกับต่างประเทศในกรณีดังต่อไปนี้ อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดอาญาดังต่อไปนี้ คือ

(1) ความผิดอาญาที่ได้กระทำลงในประเทศหรือกรณีที่ตัวการในความผิดอาญาที่กระทำลงในประเทศนั้นได้กระทำในส่วนของตนในประเทศ (มาตรา 153 ซี วรรคหนึ่ง ข้อ 1)

(2) ความผิดอาญาที่คนต่างด้าวได้กระทำผิดในเรือหรืออากาศยานต่างประเทศ ขณะที่เรือหรืออากาศยานนั้นอยู่ในอาณาเขตของประเทศได้ (มาตรา 153 ซี วรรคหนึ่ง ข้อ 2)

³⁴ คณิต ฒ นคร ค (2540). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง.”

รวมบทความทางวิชาการของ ศ.ดร.คณิต ฒ นคร. หน้า 155 – 158. และ Julia Fionda. (1995).

(3) ความผิดอาญาที่ผู้กระทำได้กระทำในต่างประเทศ และผู้นั้นได้ถูกศาลในต่างประเทศพิพากษาลงโทษและพ้นโทษแล้วได้ ถ้าเห็นว่าโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นเมื่อคำนึงถึงโทษตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศแล้วไม่มีน้ำหนักพอ หรือได้มีคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศอันถึงที่สุดให้ปล่อยตัวผู้นั้น (มาตรา 153 ซี วรรคหนึ่ง ข้อ 3)

(4) อัยการอาจไม่ยื่นฟ้องผู้กระทำความผิดที่อาจส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนให้ต่างประเทศหรือที่อาจเนรเทศออกไปจากประเทศได้ (มาตรา 154 บี)

3) ความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ

คดีในความผิดอาญาที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐที่อัยการอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีได้นั้น อาจแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เนื่องจากข้อหาของความผิดโดยตรง เช่น ข้อหาบฏ ทั้งนี้ตามมาตรา 153 ดี วรรคหนึ่ง และกรณีที่ไม่เกี่ยวกับข้อหาโดยตรง แต่การดำเนินคดีกระทบต่อความมั่นคงของรัฐตามมาตรา 153 ซี วรรคสอง

ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีในข้อหาความผิดอาญาที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรง คือ อธิบดีอัยการสหพันธรัฐ

มาตรา 153 ดี วรรคหนึ่ง อธิบดีอัยการสหพันธรัฐอาจไม่ดำเนินคดีในข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะนำผลเสียหายอย่างยิ่งมาสู่ประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ หรือเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นขัดต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

มาตรา 153 ซี วรรคสอง อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่ผลของการกระทำเกิดในประเทศโดยการกระทำที่กระทำลงในต่างประเทศได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีจะเป็นอันตรายต่อประเทศในแง่ความปลอดภัยและความมั่นคงหรือเห็นว่าการดำเนินคดีขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ

4) กรณีผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้าย

กรณีนี้เป็นกรณีตามมาตรา 153 อี วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวข้องกับคดีในข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรงเช่นกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีคือ อธิบดีอัยการสหพันธรัฐ

ในคดีที่มีข้อหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐโดยตรง มาตรา 153 อี วรรคหนึ่งบัญญัติว่า ถ้าหลังจากกระทำผิด ผู้กระทำความผิดได้ทำการป้องกันภัยอันเกี่ยวแก่ความมั่นคงหรือความปลอดภัยของรัฐหรือระเบียบแบบแผนตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsordnung) อธิบดีอัยการสหพันธรัฐโดยความเห็นชอบของศาลสูงมลรัฐอาจไม่ดำเนินคดีแก่ผู้นั้นได้

5) กรณีเหยื่อในความผิดอาญาฐานกร โฆทหรือรีดเอาทรัพย์

ในกรณีที่ความผิดอาญาฐานกร โฆทหรือรีดเอาทรัพย์ได้ถูกกระทำลงโดยการขู่เข็ญว่าจะเปิดเผยความผิดอาญาใดความผิดอาญาหนึ่ง อัยการอาจไม่ดำเนินคดีกับความผิดอาญาที่ถูกขู่เข็ญว่าจะเปิดเผยนั้นได้ ถ้าความผิดอาญานั้นไม่เป็นความผิดอาญาที่เนื่องมาจากความร้ายแรงของความผิดอาญานั้น ผู้กระทำควรได้รับ โทษ (มาตรา 154 ซี)

6) กรณีคำตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง

ในกรณีที่การยื่นฟ้องคดีอาญาในความผิดอาญา โฆทปานกลางต้องขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งหรือคดีปกครอง อัยการอาจกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองได้ และเมื่อระยะเวลาดังกล่าวได้ผ่านไปโดยไม่เกิดผล อัยการอาจไม่ฟ้องคดีอาญานั้นได้ (มาตรา 154 คี)

การให้อำนาจอัยการที่อาจไม่ฟ้องกรณีนี้ได้ก็เพื่อเป็นการขัดขวางมิให้ผู้กล่าวหาใช้คดีอาญาเป็นเครื่องมือบีบหรือเป็นเครื่องมือเตรียมในการดำเนินคดีอื่น

3.3.1.2 การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง ซึ่งจะได้อ่านในหัวข้อต่อไป

3.3.2 ความเป็นมาและหลักการชะลอการฟ้อง

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันที่มีลักษณะเป็นการชะลอการฟ้องคือ มาตรา 153 เอ ซึ่งมีปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1951 ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1974³⁵ เนื่องจากก่อนหน้านี้เกิดปัญหาการทุจริตของอัยการ โดยมาตรา 153 เอ ที่ใช้บังคับอยู่บัญญัติว่า

“โดยความเห็นชอบของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นและของผู้ต้องหา อัยการอาจรอการยื่นฟ้องคดีในความผิดอาญา โฆทปานกลางไว้ชั่วคราวได้ โดยวางข้อกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

- (1) ให้กระทำการอันใดอันหนึ่งอันเป็นการแก้ไขผลร้ายที่ตนได้ก่อขึ้น
- (2) ให้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งแก่องค์กรที่บำเพ็ญประโยชน์เพื่อสาธารณะหรือแก่รัฐ
- (3) ให้กระทำการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือ
- (4) ให้ชดเชยค่าอุปการะเลี้ยงดู

³⁵ Heinrich Kirschner. Op.cit. p. 58.

ทั้งนี้ ในเมื่อเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่เหมาะสม และกรณีนั้นความชั่ว (Schuld) ของผู้ต้องหาเล็กน้อย ทั้งเห็นว่าโดยการวางมาตรการนั้นจะเป็นการขัดประโยชน์สาธารณะ (Offentliches Interesse) ออกไปได้โดยอัยการกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติและเมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติแล้ว คดีก็เป็นอันยุติ³⁶

ต่อมาในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 มีการแก้ไขมาตรา 153 เอ โดยกำหนดว่าอัยการสามารถรื้อการยื่นฟ้องในคดีความผิดอาญาโทษปานกลางซึ่งไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากศาล

จากบทบัญญัติมาตรา 153 เอ อาจสรุปหลักเกณฑ์ในการชะลอการฟ้องในประเทศเยอรมันได้ดังนี้³⁷

(1) จะต้องขอความเห็นชอบจากศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเสียก่อน เว้นแต่เป็นคดีความผิดอาญาโทษปานกลางซึ่งไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำ

(2) ผู้ต้องหาต้องยินยอม

(3) ต้องเป็นคดีโทษปานกลาง

(4) อัยการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติได้ตามกฎหมายระบุเท่านั้น

(5) เมื่อชะลอการฟ้องเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว จะต้องมีการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องอีกภายหลัง โดยหากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขอัยการกำหนดอัยการต้องสั่งไม่ฟ้อง

(6) อัยการพิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรการนั้นเป็นมาตรการที่เหมาะสม

(7) อัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า ในกรณีนั้นความชั่ว (ความน่าตำหนิได้) ของผู้ต้องหาเล็กน้อย

(8) อัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องนั้นจะไม่ใช่ประโยชน์ต่อสาธารณะ

ผลภายหลังการชะลอการฟ้อง

เมื่ออัยการชะลอการฟ้องจะกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(1) ให้กระทำการอันใดอันหนึ่งเป็นการแก้ไขผลร้ายที่ตนได้ก่อขึ้น

(2) ให้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งแก่องค์กรที่บำเพ็ญประโยชน์เพื่อสาธารณะหรือรัฐ

(3) ให้กระทำการอันใดที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือ

(4) ให้ชดเชยอุปการะเลี้ยงดู

เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว คดีก็เป็นอันยุติโดยอัยการจะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งมีข้อสังเกตว่า เงื่อนไขที่อัยการมักจะกำหนด คือ ข้อ (1) และ (2)

³⁶ คณิต ฒ นคร ค เล่มเดิม, หน้า 155 - 156.

³⁷ ศุภกิจ เข้มประชา. (2543). บทบาทของอัยการในการกันผู้กระทำความผิดออกจากกรฟ้องคดีต่อศาล.

เนื่องจากแนวคิดเบื้องหลังการกำหนดเงื่อนไข ก็คือ การให้ผู้กระทำผิดเยียวยาความเสียหายให้ผู้เสียหาย จึงสมควรจะได้กล่าวถึงแนวคิดในเรื่องนี้ในประเทศเยอรมัน ซึ่งมีอิทธิพลทั้งกรณีเยาวชนกระทำผิดและกรณีผู้ใหญ่กระทำผิด³⁸ แม้ว่าข้อกำหนดให้ผู้ต้องหาใช้ค่าเสียหายให้ผู้เสียหายจะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาตั้งแต่ปี ค.ศ.1974 แต่ก็ยังไม่เป็นระบบมากนัก

การชดเชยค่าเสียหายโดยสมัครใจแล้วอัยการสั่งไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 153 เอ ได้ถูกทำให้เป็นระบบและหลักการมากขึ้นภายใต้โครงการ Offender – Victim – Balance Project ซึ่งแม้จะมีความแตกต่างระหว่างองค์กรอยู่ แต่ก็มีแนวโน้มที่จะมีความร่วมมือระหว่างอัยการกับเจ้าหน้าที่ของโครงการในแง่ของความผิดที่สามารถจะมีการเยียวยาความเสียหายหรือการประนีประนอมได้แทนที่จะฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยในศาล อัยการจะส่งสำนวนไปยังสำนักงานไกล่เกลี่ย (Mediation Office) โดยสำนักงานจะมีนักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งว่าจ้างโดย Prosecution – annexed Court Aid Service (Gerichtshilfe) องค์กรเยาวชนหรือองค์กรเอกชน ถ้าทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาต่างก็เห็นชอบก็จะจัดให้มีการพบปะกัน ภายใต้การดูแลของผู้ไกล่เกลี่ย คู่กรณีจะตกลงกันในเรื่องต่างๆ ซึ่งทำให้ผู้เสียหายพอใจในการเยียวยาความเสียหายทั้งที่เป็นวัตถุและไม่ใช่วัตถุ ถ้าผู้กระทำผิดทำตามข้อตกลงในทันทีก็จะมีการแจ้งให้อัยการทราบแล้ว อัยการจะสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งการที่อัยการเข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำผิดเริ่มนำมาใช้ครั้งแรกในกรณีเยาวชนกระทำผิดโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญากรณีเยาวชนกระทำผิดความผิดนั้น อัยการจะมีดุลพินิจอย่างมากในการยุติคดีอยู่แล้ว (มาตรา 10 , 15 กฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดของเยาวชน) และต่อมาก็ขยายมาใช้กับกรณีผู้ใหญ่กระทำผิดโดยผ่านมาตรา 153 เอ นี้เอง³⁹

ความผิดที่จะใช้การไกล่เกลี่ยได้อาจเป็นความผิดฐานทำให้เกิดอันตรายแก่กาย ความผิดต่อทรัพย์สิน หมิ่นประมาท ชู้เลี้ยง และความผิดเกี่ยวกับเพศในบางกรณี เพื่อป้องกันมิให้ไปกระทบกระเทือนถึงการควบคุมสังคม โครงการนี้จึงดูเหมือนว่าจะใช้กับความผิดเล็กน้อยเท่านั้น เช่น คดีซึ่งโดยปกติแล้วเอกชนสามารถฟ้องคดีได้เอง เป้าหมายของการระงับข้อพิพาทนั้นรวมถึงการชดเชยความเสียหายในทางการเงินและในเชิงสัญลักษณ์ เพื่อความเสียหายทั้งที่เป็นวัตถุและไม่ใช่วัตถุ ในทางทฤษฎีแล้วการระงับข้อพิพาทรวมถึงการเจรจาต่อตัวระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำผิด แต่ถ้าผู้เสียหายปฏิเสธการพบปะกัน ก็อาจจะมีการประนีประนอมกันได้ด้วยการที่ผู้เสียหายยอมรับค่าขอโทษเป็นหนังสือ

³⁸ Marianne Loschnig – Gspandl and Michael Kilching. (1997). **Victim Offender Mediation and Victim Compensation in Austria and Germany – Stock taking and Perspectives for Future Research.** pp. 58, 66. และศุภกิจ เข้มประชา. เล่มเดิม. หน้า 61.

³⁹ Susansse Walther. (1996). **Reparation and Criminal Justice: Can they be integrated?.** p. 321.

ของผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับชดเชยความเสียหายอย่างรวดเร็วและไม่ผ่านระบบราชการ โดยผู้ต้องหาสามารถกู้เงินโดยปลอดดอกเบี้ยการกองทุนผู้เสียหายได้ เพื่อนำไปชำระค่าเสียหายให้ผู้เสียหาย และต้องคืนเงินแก่กองทุนโดยผ่อนเป็นเดือน แต่ถ้าจะเป็นการก่ออาชญากรรมกับผู้ต้องหามากเกินไป ก็อาจจะให้ผู้ต้องหาทำงานบริการสาธารณะแทนการชำระหนี้ให้กับกองทุนก็ได้⁴⁰

โครงการไกล่เกลี่ยระหว่างเสียหายกับผู้ต้องหา มีการยอมรับในทางปฏิบัติในระดับที่น่าพอใจ จากการสำรวจในเบื้องต้นกรณีเยาวชนกระทำผิดพบวาระหว่าง 78- 95% ของผู้ต้องหาและ 82-92% ของผู้เสียหายพร้อมที่จะเข้าร่วม โครงการดังกล่าว อัตราความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยก็ค่อนข้างจะน่าพอใจ กล่าวคือ ประมาณ 3 ใน 4 ของคดีที่มีการไกล่เกลี่ยยุติด้วยการทำข้อตกลง อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาว่า การไกล่เกลี่ยนี้จะมีประสิทธิภาพกว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติหรือไม่⁴¹

ข้อโต้แย้งการชะลอการฟ้อง

มาตรการตามมาตรา 153 เอ มีผู้วิพากษ์วิจารณ์มากกว่าการยุติคดีหลังจากที่ผู้ต้องหาบริจาควินิจฉัยโดยองค์กรศาลอาญาคณะ โดยสมัครใจนั้นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย จะอ้างว่าผู้ต้องหาบริจาควินิจฉัยโดยสมัครใจก็ฟังไม่ขึ้นเพราะหากไม่บริจาควินิจฉัยก็ถูกดำเนินคดีต่อไป การยุติคดีด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้มีวิจารณ์ว่าเป็นการยอมให้ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะดีโดยเฉพาะในความคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจใช้เงินซื้อคดีได้ นอกจากนี้อาจขัดแย้งต่อการที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) เพราะผู้ต้องหาจะถูกบีบบังคับให้จำต้องทำตามที่ยอการขอร้อง⁴²

นอกจากข้อโต้แย้งข้างต้น ยังมีข้อโต้แย้งว่ามาตรา 153 เอ จะขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า อำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นของศาล (ผู้พิพากษา) จึงมีปัญหาว่า การที่ยอการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติจะเป็นก้ำก่ายอำนาจตุลาการหรือไม่

มีตัวอย่างคดีหนึ่งซึ่งทนายความในคดีฟ้องหย่าถูกตั้งข้อหาว่าทรยศลูกค้า (Betrayal of a Client) อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (StGb) มาตรา 356 เพราะไปเจรจากับคู่ความอีกฝ่ายโดยตรงไม่ผ่านทนายความของอีกฝ่าย คดีนี้มีการยุติคดีโดยอาศัยมาตรา 153 เอ ภายใต้เงื่อนไขว่า ทนายความผู้นั้นต้องชำระเงิน 6,000 มาร์กเยอรมัน (DM) ต่อมาศาลวิชาชีพ (ศาลวินัย) ได้สั่งปรับทนายความผู้นั้นอีก 2,500 มาร์กเยอรมัน (DM) ทนายความผู้นั้นจึงอุทธรณ์ว่าเป็นการขัดต่อหลักการลงโทษซ้ำในความผิดเดียวกัน (Double Jeopardy) แต่ศาลยกฟ้องด้วยเหตุผลว่าเงื่อนไข

⁴⁰ Ibid. p. 322.

⁴¹ ศุภกิจ เข้มประชา. เล่มเดิม. หน้า 62 – 63.

⁴² เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ค เล่มเดิม. หน้า 29 - 30.

ที่กำหนดตามมาตรา 153 เอ เป็นไปโดยความยินยอมไม่มีลักษณะของโทษ คำพิพากษาในคดีนี้ น่าจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า มาตรา 153 เอ นั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติโดยอัยการไม่ใช่การพิพากษาลงโทษ⁴³

ข้อมูลที่ใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจของอัยการ เนื่องจากในเยอรมันอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง กล่าวคือ ในเยอรมันถือว่าการดำเนินคดีอาญาชั้นนี้ซึ่งเริ่มตั้งแต่ทราบว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้นจนถึงการฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาเป็นกระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ แม้ตำรวจจะมีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีได้ แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวมิใช่อำนาจหน้าที่ของตนเองหรืออำนาจหน้าที่ฟ้องกัน (Konkurierend) กับอำนาจหน้าที่ของอัยการ ฐานะของตำรวจในทางคดีเป็นเพียง “องค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวนของอัยการ” (Ermittlungsorgan der Staatschaft) เท่านั้น ในกรณีที่ตำรวจเริ่มดำเนินการสอบสวนคดีใดขึ้นเองก่อน ตำรวจต้องรายงานสิ่งที่ได้ทำไปให้อัยการทราบในโอกาสแรกที่จะกระทำได้ ตำรวจไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้เองโดยลำพังจนเสร็จสิ้นการสอบสวน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 163)⁴⁴ ซึ่งการที่อัยการมีอำนาจในการสอบสวนทำให้มีข้อมูลที่เพียงพอในการใช้ดุลพินิจประกอบการสั่งคดี

3.3.3 กลไกการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของอัยการเยอรมัน แบ่งได้เป็น 2 ทาง คือ การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน และการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

3.3.3.1 การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน

ตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล (Gerichtsverfassungsgesetz) มาตรา 146 อัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งนอกจากคำสั่งภายในวงงานแล้ว ยังมีคำสั่งภายนอกวงงานอีก กล่าวคือ มาตรา 147 ของกฎหมายฉบับเดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้อธิบดีอัยการสหพันธรัฐ และพนักงานอัยการสหพันธรัฐปฏิบัติได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐก็มีอำนาจนี้เช่นกัน โดยคำสั่งที่ผู้ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามนั้นต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ นอกจากผู้สั่งจะต้องมีอำนาจสั่งได้แล้ว เนื้อหาของคำสั่งยังชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย คือ ต้องไม่ขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย⁴⁵

⁴³ Heinrich Kirschner. Op.cit. p. 59.

⁴⁴ คณิต ฌ นคร ง (2540). “ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับตำรวจในเยอรมัน.” *รวมบทความวิชาการของ ศ.ดร.คณิต ฌ นคร.* หน้า 91 - 92.

⁴⁵ คณิต ฌ นคร ค เล่มเดิม. หน้า 153.

การควบคุมตามอำนาจบังคับบัญชาตัวเอง ทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ หัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลใดย่อมมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ให้พนักงานอัยการประจำศาลนั้นปฏิบัติได้ โดยในประเทศเยอรมันนี้มีอัยการประจำศาลต่างๆ ดังนี้

อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ ผู้เป็นหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ เรียกว่า General bundesanwalt หรืออธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐ หรืออัยการสูงสุดสหพันธ์รัฐ อัยการประจำศาลจังหวัดหรืออัยการประจำศาลแขวงผู้พิพากษาหัวหน้าอัยการประจำศาลจังหวัดหรือศาลแขวง เรียกว่า Oberstaatsanwalt หรืออัยการจังหวัด⁴⁶

ดังนั้น อธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์รัฐ อัยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการประจำศาลสูงมลรัฐ และอัยการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดและศาลแขวง นอกจากนั้นแล้ว อัยการเขตในฐานะหัวหน้าอัยการประจำศาลสูงมลรัฐมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ให้พนักงานอัยการประจำจังหวัดและประจำศาลแขวงในเขตของตนปฏิบัติได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า อธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐไม่มีอำนาจสั่งการแก่พนักงานอัยการมลรัฐไม่ว่ากรณีใดๆ แม้ในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญาในความผิดอาญาที่จะต้องพิจารณาพิพากษาชั้นต้นที่ศาลสูงมลรัฐ ซึ่งการดำเนินการอยู่ในความรับผิดชอบของอธิบดีอัยการสหพันธ์รัฐ ก็ไม่มีอำนาจสั่งการเช่นเดียวกัน⁴⁷

แนวทางปฏิบัติ (Guideline) ของอัยการในเยอรมันนั้น มีข้อสังเกตว่าหากเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐจะสั้นและไม่กำหนดรายละเอียด แต่กำหนดไว้เป็นการทั่วไปซึ่งไม่ค่อยได้ผล แต่ในสำนักงานอัยการแต่ละแห่งก็จะมีแนวทางปฏิบัติของตนเอง⁴⁸

3.3.3.2 การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

1) การตรวจสอบโดยศาล

การสั่งไม่ฟ้องหรือการชะลอการฟ้องของอัยการเยอรมัน แม้ว่าจะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดอันถือเป็นข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีเชิงบังคับนั้น ถือเป็นหลักว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลก่อนจึงจะทำได้ ซึ่งเป็นการตรวจสอบแล้วขั้นหนึ่ง นอกจากนั้นผู้เสียหายยังสามารถร้องขอต่อศาลให้นำคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้

⁴⁶ แหล่งเดิม, หน้า 148.

⁴⁷ แหล่งเดิม, หน้า 152.

⁴⁸ Julia Fionda. Op.cit. p. 140.

(ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 171 – 172)⁴⁹ โดยหากศาลอนุญาตอัยการก็จะต้องถูกบังคับโดยปริยายให้ต้องทำหน้าที่เป็นโจทก์ในคดี

หากอัยการเจ้าของเรื่องยังยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการต้องแจ้งต่อผู้ร้องขอถึงการยืนยันคำสั่งดังกล่าวพร้อมเหตุผล และหากผู้ร้องขอเป็นผู้เสียหายในคดีนั้น พนักงานอัยการจะต้องแจ้งให้ทราบถึงสิทธิที่ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐและศาลโดยลำดับเพื่อให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการเจ้าของเรื่องดังกล่าว⁵⁰ เป็นอันสังเกตได้ว่า เฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นที่จะมีสิทธิขอให้อัยการสูงสุดและศาลโดยลำดับ ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวได้ และในการร้องขอดังกล่าวในชั้นแรกผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องคัดค้านการสั่งไม่ฟ้องอย่างเป็นทางการต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐที่เป็นผู้บังคับบัญชาอัยการเจ้าของเรื่องภายใน 2 สัปดาห์นับจากได้คำสั่งยังไม่ฟ้องคดีของอัยการเจ้าของเรื่อง⁵¹ เพื่อให้มีการตรวจสอบกันภายในองค์กรก่อน โดยทางสำนักงานอัยการประจำมลรัฐจะตรวจสอบเหตุผลการสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวในสำนวนการสอบสวน โดยละเอียด ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว หากการสั่งคดีดังกล่าวมีความผิดพลาดก็มักจะได้รับการแก้ไขในชั้นตอนนี้ หากอัยการสูงสุดยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายที่ร้องขอนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐ (State Court of Appeals) ภายใน 1 เดือน⁵² เพื่อขอให้ศาลสั่งให้อัยการสั่งฟ้องคดีดังกล่าว โดยคำร้องดังกล่าวนี้ต้องระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลที่จะทำให้ศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาล และการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดอันควรถูกลงโทษ และหากศาลเห็นสมควรอาจขอให้อัยการส่งสำนวนการสอบสวนไปให้ตรวจสอบได้⁵³ แต่อย่างไรก็ดี การตรวจสอบของศาลก็เช่นเดียวกับตรวจสอบภายใน คือ เป็นผู้พิจารณาเพียงข้อเท็จจริงและเหตุผลในสำนวนการสอบสวนเท่านั้น

ในการร้องขอต่อศาลดังกล่าวผู้เสียหายต้องมีทนายความและหากศาลเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ผู้เสียหายจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือในบางกรณีศาลอาจให้วางหลักประกันต่อศาลด้วย⁵⁴ ด้วยเหตุนี้ ผู้เสียหายจึงมักไม่ร้องขอให้ศาลตรวจสอบ

⁴⁹ Hans – Heinrich Jescheck., (1970). **The Discretionary Powers of the Prosecuting Attorney in West Germany.** pp. 508, 512.

⁵⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 171.

⁵¹ แหล่งเดิม. มาตรา 172 (1).

⁵² แหล่งเดิม. มาตรา 172 (2).

⁵³ แหล่งเดิม. มาตรา 173.

⁵⁴ แหล่งเดิม. มาตรา 177.

เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป⁵⁵ อย่างไรก็ตามก็ ถ้ามีการร้องขอ และศาลเห็นว่า อัยการควรฟ้องคดีดังกล่าว พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีนั้นและผู้เสียหายก็มีสิทธิตามกฎหมายที่จะขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการได้ด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายเกรงว่าอัยการเจ้าของเรื่องจะไม่ปฏิบัติหน้าที่ต่อศาลอย่างสมบูรณ์เต็มที่นั่นเอง⁵⁶

เนื่องจากระบบตรวจสอบโดยศาลในประเทศเยอรมันนั้น ศาลจะพิจารณาในประเด็นที่ว่า คดีนั้นมีพยานหลักฐานและฟ้องหรือไม่ (คดีมีมูลหรือไม่) ไม่ได้พิจารณาถึงเรื่องดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีแม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอในการฟ้องด้วย ดังนั้น การตรวจสอบในกรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่กับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยอาศัย มาตรา 153 และมาตรา 153 เอ เพราะก่อนที่อัยการจะสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยมาตราดังกล่าว จะต้องได้รับความชัดเจนเสียก่อนว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิด (ไม่ว่าผู้เสียหายเห็นว่าพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่อัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง) ทั้งยังจะต้องได้รับความยินยอมจากศาลก่อน อัยการจึงจะสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัย มาตรา 153 และมาตรา 153 เอ ได้⁵⁷

2) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าอัยการอยู่ในระบบราชการซึ่งมีการบังคับบัญชา ดังนั้นเมื่ออัยการสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหาย ผู้ร้องทุกข์สามารถอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของอัยการได้ และบางความผิดที่อัยการสั่งไม่ฟ้องกฎหมายก็อนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้เองซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นความผิดเล็กน้อย⁵⁸

3) การตรวจสอบโดยรัฐสภา

เนื่องจากพนักงานอัยการเยอรมันสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการดำเนินคดีอาญาของอัยการโดยตรงต่อสภานิติบัญญัติ ฉะนั้นถ้าการดำเนินคดีอาญาของอัยการเกิดความบกพร่อง สภานิติบัญญัติก็อาจลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งถือเป็นกลไกอันสำคัญที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตย⁵⁹

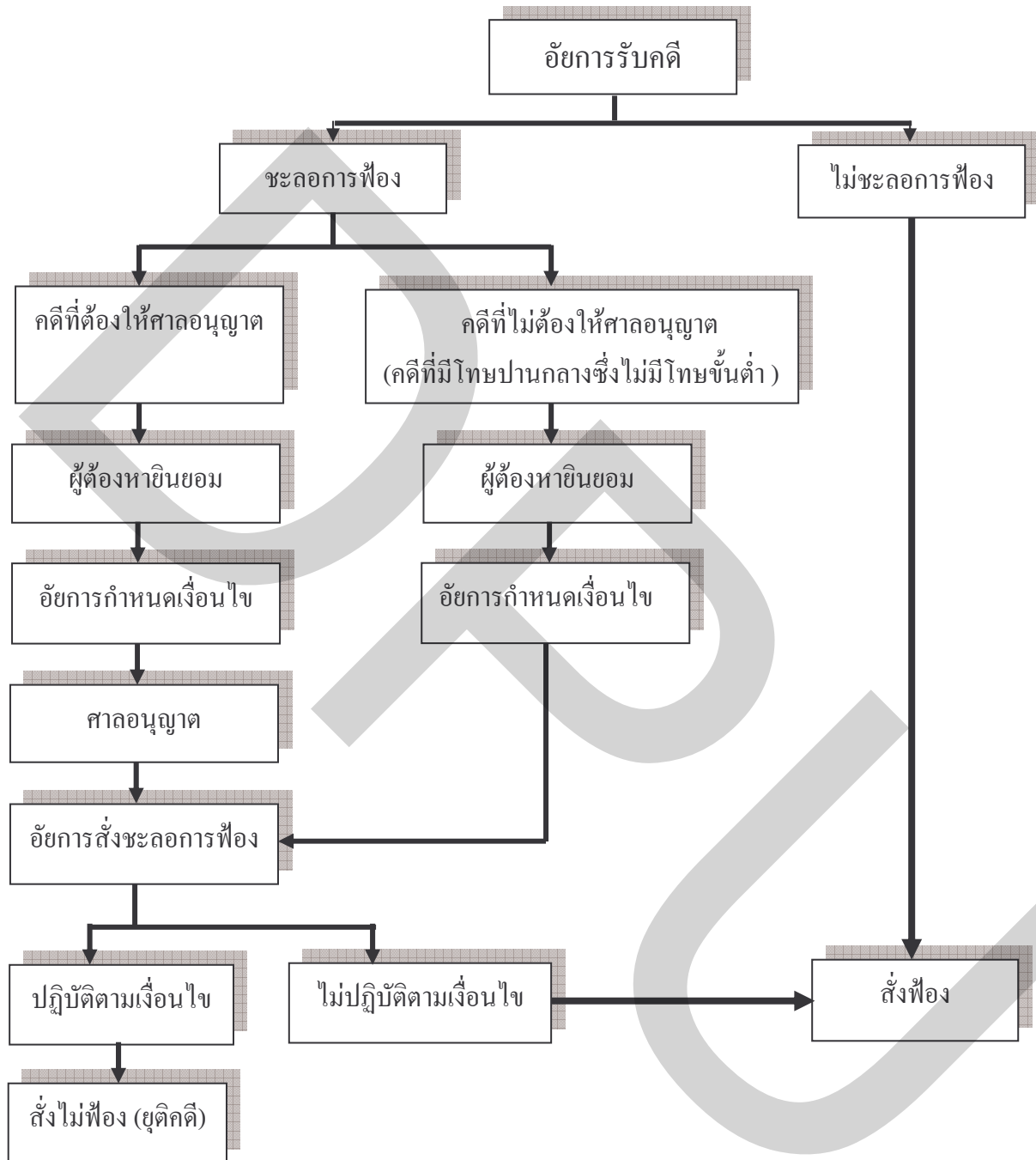
⁵⁵ Joachim Herrmann. Op.cit. p. 477.

⁵⁶ John H. Langbein. (1974). **Controlling Prosecutorial Discretion in Germany.** pp. 438, 465.

⁵⁷ Ibid. p. 464.

⁵⁸ Jay A Sigler. Op.cit. p. 56.

⁵⁹ Hans – Heinrich Jescheck. Op.cit. p. 509.



ภาพที่ 3.3 ขั้นตอนการชะลอการฟ้องของประเทศเยอรมัน

บทที่ 4

ความเป็นมาและรูปแบบการชะลอการฟ้องที่ใช้ในประเทศไทย และมาตรการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง

แนวความคิดในเรื่องการชะลอการฟ้องของประเทศไทย มีแนวทางมาจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประสบผลสำเร็จจากการนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในการกันผู้กระทำความผิดบางส่วนที่ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลออกจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทั่วไปในขั้นตอนต้นๆ ของกระบวนการดำเนินคดีอาญา โดยใช้วิธีการคุมประพฤติก่อนฟ้องคดี พนักงานอัยการจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้ว พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องคดี แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะสั่งฟ้องคดี ซึ่งวิธีการชะลอการฟ้องเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกและแก้ไขในการกระทำความผิดของตน ไม่ต้องตกเป็นจำเลยในศาล และได้กลับไปใช้ชีวิตตามปกติ ทั้งเป็นการช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล

4.1 ความเป็นมาของการชะลอการฟ้องในประเทศไทย

ในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายที่จะปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในด้านที่เกี่ยวกับอัยการให้ทันสมัยและเหมาะสมแก่สภาพสังคมยิ่งขึ้น ประกอบกับนายประเทือง กิริติบุตร อธิบดีกรมอัยการ (ขณะนั้น)¹ มีแนวคิดที่จะนำการชะลอการฟ้องมาใช้ เนื่องจากเห็นว่า ผู้ต้องหาคดีอาญาเป็นจำนวนมากได้กระทำความผิดโดยมิได้มีจิตใจชั่วร้าย และตามประวัติ ความประพฤติ การศึกษา อาชีพ สภาพแวดล้อมของบุคคลดังกล่าวเป็นคนดีในสายตาของสังคม และบางคนอาจทำประ โยชน์ให้แก่สังคมเป็นอย่างมากมาแล้ว แต่ได้มากระทำความผิดอาญาโดยสาเหตุบางประการหรือความผิดบางประเภท เช่น กระทำโดยประมาท กระทำผิดบางอย่างที่มีสาเหตุมาจากผู้อื่น และการกระทำความผิดเนื่องจากสภาพแวดล้อมชักนำ ดังนั้น การฟ้องคดีเพื่อลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดดังกล่าวข้างต้น นอกจากไม่เป็นผลดีต่อตัวผู้กระทำความผิดเอง ยังไม่เป็นผลดีต่อสังคมด้วย เพราะผู้กระทำความผิดต้องเสียประวัติ ต้องได้รับความกระทบกระเทือนใจอย่างรุนแรง และต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือเลิกจ้าง เมื่อผู้นั้นต้องถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาหลังจากจำคุกในเรือนจำ

¹ ประเทือง กิริติบุตร. (2520). “การชะลอการฟ้อง.” *บทบัญญัติ*, เล่มที่ 34. หน้า 17 - 20.

เป็นเวลานาน ย่อมทำให้บุคลิกภาพของเขาต้องเสื่อมเสียไป รวมทั้งเป็นการทำลายสถานะทางสังคมของเขาย่างแรง นอกจากนั้นแล้ว การฟ้องคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดดังกล่าว ทำให้รัฐต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินคดี ทำให้คดีรอกศาล รัฐต้องสร้างสถานที่กักขังและจ่ายค่าเลี้ยงดูเป็นจำนวนมาก และที่สำคัญการลงโทษผู้กระทำผิดดังกล่าวได้ผลในทางป้องกันปราบปรามน้อยมาก ดังนั้นจึงควรให้ผู้กระทำผิดดังกล่าวได้มีโอกาสกลับตัวเป็นคนดี และเพื่อปฏิรูปการปฏิบัติงานของอัยการในประเทศไทยให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น โดยการนำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้ กล่าวคือ เมื่ออัยการมีความเห็นน่าจะเชื่อว่ายังไม่สมควรฟ้องผู้ต้องหา ก็จะดำเนินการชะลอการฟ้องไว้มีกำหนดไม่น้อยกว่าหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปี เพื่อรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติผู้ต้องหา เมื่อครบกำหนดเวลาแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำความผิดอาญาหรือผิดเงื่อนไข ก็จะออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าระหว่างนั้นผู้ต้องหาผิดอีก ก็จะระงับการชะลอการฟ้อง และอัยการก็จะออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป

ต่อมาประมาณกลางเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 กรมอัยการจึงได้เสนอโครงการชะลอการฟ้องไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุมัติในหลักการ กระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติในหลักการให้กรมอัยการดำเนินการต่อไปได้ กรมอัยการได้มีการตั้งคณะทำงานศึกษาค้นคว้าที่มาของการชะลอการฟ้องประกอบด้วย ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์ อัยการพิเศษประจำกรม กองที่ปรึกษา(เลขานุการ ก.อ.) นายสมชาย ปัทมะสุคนธ์ อัยการพิเศษประจำกรม กองที่ปรึกษา (ผู้ช่วยเลขานุการ ก.อ.) นายอุทิศ วีรวัฒน์ อัยการพิเศษประจำกรม กองวิชาการ (หัวหน้าพนักงานอัยการ กอง 4) ดร.คณิต ฌ นคร อัยการประจำกรม กองวิชาการ นายทวิศักดิ์ ฌ ตะกั่วทุ่ง อัยการประจำกอง กองวิชาการ นายกุลพล พลวัน อัยการประจำกอง กองวิชาการ และได้แยกวิธีการชะลอการฟ้องออกเป็นสามวิธี คือ²

1. โดยตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ให้ชื่อว่า พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.... หรือ
2. โดยการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้มีการบัญญัติเรื่องชะลอการฟ้องในกฎหมายดังกล่าว หรือ
3. โดยอาศัยอำนาจอธิปไตยกรมอัยการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 วางระเบียบการชะลอการฟ้อง

² กุลพล พลวัน ข (2520). “ข้อสังเกตเกี่ยวกับคามเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาวารสารอัยการ.” วารสารอัยการ, 1, 1. หน้า 3-4.

คณะกรรมการพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าการชะลอการฟ้องเป็นการใช้อำนาจอย่างหนึ่งของอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอธิบดีกรมอัยการมีอำนาจออกกระเปียบชะลอการฟ้องได้ นายประเทือง กิรีติบุตร อธิบดีกรมอัยการ (ในขณะนั้น) จึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งบัญญัติว่า “ในการใช้อำนาจหรือกระทำการหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้” ดังนั้น อธิบดีกรมอัยการจึงวางระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องขึ้นตามระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 มีสาระสำคัญดังนี้ คือ เมื่ออัยการเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดอาญาแล้ว ผู้ต้องหาได้ให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวน รวมทั้งยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับความประพฤติ เมื่ออัยการพิจารณาแล้วเห็นสมควรชะลอการฟ้อง ก็จะกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติผู้นั้นมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปี ระหว่างรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติ อัยการก็จะกำหนดให้ผู้ต้องหามาพบเป็นครั้งคราวตามที่เห็นสมควรเพื่อจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนผู้ต้องหาในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ หากผู้ต้องหาสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นครบถ้วนตลอดช่วงระยะเวลาที่กำหนด อัยการจะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วปล่อยตัวผู้ต้องหาไป แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ อัยการก็จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป

โดยมีบัญชีประเภทความผิดที่จะนำมาให้อัยการพิจารณาประกอบการสั่งให้มีการชะลอการฟ้องตามระเบียบนี้ ได้แก่

1. การกระทำความผิดโดยผู้กระทำสำคัญผิดในข้อเท็จจริง ซึ่งได้รับโทษน้อยลงตามมาตรา 62 วรรคแรก
2. การกระทำผิดที่เชื่อได้ว่าผู้กระทำไม่รู้ว่ากฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้นตามมาตรา 64
3. การกระทำความผิดด้วยความจำเป็นเกินกว่าเหตุ หรือกระทำเพื่อป้องกันเกินกว่าเหตุ หรือเกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็นตามมาตรา 69
4. การกระทำความผิดที่กระทำโดยบันดาลโทสะตามมาตรา 72
5. การกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายหรือรับอันตรายสาหัส ซึ่งผู้ต้องหาได้บรรเทาผลร้ายภายหลังการกระทำความผิดพอสมควรแก่กรณี เช่น ช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการปลงศพ ค่าขาดไร้อุปการะตามกฎหมาย หรือค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินแก่ผู้เสียหาย เว้นแต่ผู้ต้องหาไม่พฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2477 มาตรา 29 (1) (2) (4) (7) และมาตรา 30 พระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 มาตรา 7 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 59 พ.ศ. 2515 ข้อ 6 และ 13 (ตามมาตรา 72, 291 และ 300)

6. ความผิดฐานลักทรัพย์ที่กระทำโดยความจำใจ หรือความยากจนเหลือทนทาน และทรัพย์สินนั้นมีราคาเล็กน้อยตามมาตรา 335 วรรคท้าย

7. ความผิดตามพระราชบัญญัติอื่น ความผิดฐานพาอาวุธปืนติดตัวไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว มาตรา 8 ทวิ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 44 พ.ศ. 2519 ข้อ 3 และเฉพาะอาวุธปืนที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้ตามกฎหมาย (เว้นแต่ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 อีกฐานหนึ่งด้วย)

หลังจากนั้นได้มีการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ แต่ก็ได้มีการทักท้วงจากกระทรวงยุติธรรมว่าระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าวขัดต่อกฎหมายและเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คณะรัฐมนตรีได้มีมติส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่า การที่อธิบดีกรมอัยการได้ออกระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าว เป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลใช้บังคับ³

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 กรมอัยการก็ได้ดำเนินการในโครงการชะลอการฟ้องโดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ.⁴ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องได้โดยมีหลักการสำคัญดังนี้คือ ให้อัยการมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดี เพื่อให้โอกาสผู้ต้องหาที่ไม่เคยต้องโทษมาก่อน และความคิดที่ได้กระทำนั้นเป็นความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือความคิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี เมื่อพิจารณาจากอายุ การศึกษา สติปัญญา และสิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหานั้น หรือสภาพความผิดแล้วไม่ควรฟ้องคดี อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจสั่งให้รอการสั่งฟ้องไว้ไม่เกินสองปี แต่ไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น โดยอธิบดีกรมอัยการจะกำหนดเวลาและเงื่อนไขข้อเดียวหรือหลายข้อ เพื่อการคุมประพฤติ ตลอดเวลาที่รอการสั่งฟ้อง และในช่วงระยะเวลาที่ชะลอการฟ้องนั้นไม่ปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดอาญา หรือผิดเงื่อนไข อธิบดีกรมอัยการก็จะออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าในระยะรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติ

³ บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง โครงการชะลอการฟ้อง ดูในภาคผนวก จ หน้า 138.

⁴ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ดูในภาคผนวก ก หน้า 133.

ผู้ันกระทำผิดอีก อธิบดีกรมอัยการก็จะระงับการสั่งชะลอการฟ้องไว้ รวมทั้งให้อัยการออกคำสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักและวิธีการเช่นเดียวกับระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 เพียงแต่เปลี่ยนชื่อจาก “ชะลอการฟ้อง” เป็น “รอกการสั่งฟ้อง” และที่สำคัญคือ ตามระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 กำหนดความผิดที่จะชะลอการฟ้องไว้เพียงบางประเภทเท่านั้น ส่วนความผิดที่จะรอกการสั่งฟ้องได้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้กว้างขวางกว่าโดยกำหนดไว้ว่า ความผิดที่จะชะลอการสั่งฟ้องได้นั้นได้แก่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีอันไม่ใช่ความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ โดยใช้วิธีการคุมประพฤติ เป็นวิธีการอันสำคัญเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเป็นคนดี

หลักเกณฑ์ที่จะชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 143 ทวิ มาตรา 143 ตริ มาตรา 143 จัตวา มาตรา 143 เบญจ และมาตรา 143 ฉ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“มาตรา 143 ทวิ ในคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี อันไม่ใช่ความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ และผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เมื่อผู้ต้องหาร้องขอให้รอกการสั่งฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาล และผู้เสียหายยินยอมให้รอกการสั่งฟ้อง ให้พนักงานอัยการดำเนินการให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหานั้น หรือสภาพความผิดหรือเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรให้รอกการสั่งฟ้อง แล้วส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งให้รอกการสั่งฟ้อง ซึ่งต้องมีกำหนดเวลาไม่เกินสองปี แต่ไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนกำหนดเวลาและเงื่อนไขข้อเดียวหรือหลายข้อ เพื่อคุมความประพฤติตลอดเวลาที่ให้รอกการสั่งฟ้องดังต่อไปนี้

1. ให้ไปรายงานตัวเป็นครั้งคราวต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีกรมอัยการกำหนดเพื่อเจ้าหน้าที่จะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควรในเรื่องความประพฤติ และการประกอบอาชีพ
2. ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ
3. ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติใดอันอาจนำไปสู่การกระทำผิดอีก

ในกรณีที่อยู่ติดกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งไม่ให้ออกการสั่งฟ้อง ให้ส่งสำนวนคืนพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 143”

จากบทกฎหมายดังกล่าว อาจแยกเป็นองค์ประกอบได้ดังนี้ คือ

1. ต้องเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี
2. ความผิดนั้นต้องไม่ใช่ความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้
3. ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนหรือเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
4. ผู้ต้องหาต้องร้องขอให้รอกการสั่งฟ้อง
5. ต้องร้องขอก่อนที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาล
6. ผู้เสียหายต้องยินยอมให้รอกการสั่งฟ้อง
7. เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อ 1 – 6 พนักงานอัยการดำเนินการให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม แล้วส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อพิจารณา

กำหนดเวลาในการชะลอการฟ้อง

ตามบทบัญญัติในมาตรา 143 ทวิ วรรค 2 มีว่า “ในกรณีที่อยู่ติดกรมอัยการ หรือผู้รักษาการแทนสั่งให้รอกการสั่งฟ้อง ซึ่งต้องมีกำหนดเวลาไม่เกินสองปี แต่ไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนกำหนดเวลาและเงื่อนไขข้อเดียวหรือหลายข้อเพื่อคุ้มครองความประพฤติตลอดเวลาที่ให้รอกการสั่งฟ้องดังต่อไปนี้...”

จะเห็นได้ว่าการสั่งชะลอการฟ้องจะกระทำได้ในระยะเวลาไม่เกินสองปี แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น เช่น ผู้ต้องหากระทำความผิดฐานขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้ได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390 มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ซึ่งอัตราโทษดังกล่าวกำหนดอายุความฟ้องร้องไม่เกิน 1 ปี ในกรณีเช่นนี้ จะสั่งชะลอการฟ้องเกินกว่า 1 ปี ไม่ได้ เพราะคดีนี้มีอายุความฟ้องร้องเพียง 1 ปี เท่านั้น

เงื่อนไขที่จะพิจารณาในการชะลอการฟ้องมีดังนี้ คือ

1. อายุ โดยพิจารณาว่าผู้ต้องหา มีอายุน้อยเพียงใด บางกรณีผู้ต้องหา มีอายุน้อย อาจกระทำความผิดด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ขาดความยั้งคิด หรือถ้าผู้ต้องหาเป็นผู้สูงอายุ หรือชราภาพ หากได้กระทำผิดเพราะพลั้งเผลอไม่รอบคอบ โอกาสที่จะใช้ดุลพินิจในการชะลอการฟ้องย่อมมีมาก
2. ประวัติ ในเรื่องประวัติของผู้ต้องหานี้ เป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะการที่ผู้ต้องหาเคยมีประวัติการต้องโทษมาก่อน ย่อมมีโอกาสที่จะชะลอการฟ้องคดีได้ยากกว่าผู้ที่ไม่เคยมีประวัติการต้องโทษหรือกระทำผิดมาก่อน

3. ความประพฤติ ในเรื่องความประพฤติของผู้ต้องหาที่เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาในการสั่งชะลอการฟ้อง เช่น ผู้ต้องหาที่มีความประพฤติเกะกะเกรเป็นนักเลงอันธพาล ก็ไม่น่าที่จะใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้อง เพราะเป็นการไว้ประโยชน์ที่จะชะลอการฟ้องคดีควรให้เขาได้รับโทษเสียจะดีกว่า เนื่องจากโอกาสที่เขาจะกลับตัวเป็นคนดีมีน้อย

4. สถิติปัญญา ในเรื่องสถิติปัญญาของผู้ต้องหาที่จะนำมาพิจารณา คือ พิจารณาว่าผู้ต้องหา มีสถิติปัญหามากน้อยเพียงใด ถ้าผู้ต้องหาเป็นผู้โง่เขลาเบาปัญญาย่อมมีโอกาที่จะใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องได้มากกว่าผู้ต้องหาที่มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด เพราะผู้ที่มีสติปัญญาเฉลียวฉลาดอยู่แล้ว ย่อมมีความรู้สึกลึกซึ้งชอบคืออยู่แล้วก็ไม่น่าจะกระทำผิด

5. การศึกษาอบรม เป็นปัจจัยที่จะต้องพิจารณาประกอบด้วยเช่นกันในบางกรณีผู้ที่ได้รับการศึกษาอบรมดีน่าใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องมากกว่า เช่น ในคดีขบถรถยนต์โดยประมาท ผู้ต้องหาเป็นผู้มีการศึกษาอบรมดี แต่กระทำผิดเพราะความประมาทเลินเล่อ การที่จะสั่งฟ้องบุคคลประเภทนี้ ย่อมทำให้เขาได้รับความเสียหายโดยไม่จำเป็น ควรสั่งชะลอการฟ้องเขาไว้จะดีกว่า

6. สุขภาพ สุขภาพของผู้ต้องหาที่เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่าสมควรชะลอการฟ้องหรือไม่ ถ้าผู้ต้องหาเป็นผู้มีสุขภาพไม่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกายหรือจิตใจ ย่อมมีโอกาได้รับการชะลอการฟ้องได้มากกว่า

7. ภาวะแห่งจิต เป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากที่จะต้องพิจารณาว่า ผู้ต้องหา มีภาวะแห่งจิตเป็นประการใด ขณะกระทำผิดผู้ต้องหา มีภาวะแห่งจิตเป็นเช่นไร ถ้าขณะนั้นเขามีภาวะแห่งจิตอยู่ในสภาพที่ถูกกดดันอย่างร้ายแรง หรือกระทำเพราะเหตุผลบันดาลโทสะ โอกาสที่จะใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องก็มีมาก

8. นิสัย อุปนิสัยของผู้ต้องหาเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาประกอบในการใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องด้วย

9. อาชีพ เป็นสิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่ง เช่น ผู้ต้องหาเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ กระทำผิดฐานขบถรถยนต์โดยประมาท ควรที่จะใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้อง

10. สิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหานั้น เช่น ผู้ต้องหา มีสภาพความเป็นอยู่อย่างไร สภาพครอบครัวเป็นอย่างไร ในบางกรณีผู้ต้องหากระทำผิดเพราะตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี จึงได้กระทำผิดไปเช่นนั้น ในกรณีเช่นนี้น่าจะให้โอกาสเขามีโอกาสกลับตัวเป็นคนดีได้

11. สภาพความผิดหรือเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรให้รอการสั่งฟ้อง เช่น คดีนั้นเป็นคดีร้ายแรงหรือไม่ ถ้าร้ายแรงมากก็ไม่ควรชะลอการฟ้อง สังคมได้รับความเสียหายเพียงใด ผู้ต้องหา มีความสำนึกในการกระทำบ้างหรือไม่ ได้บรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายบ้างเพียงใดหรือไม่

สิ่งเหล่านี้เป็นข้อสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่าควรชะลอการฟ้องเขาหรือไม่ แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่รู้สำนึก ยังแสดงอาการอาฆาตผู้เสียหายอยู่ ก็ไม่ควรชะลอการฟ้อง

เงื่อนไขเพื่อคุ้มครองประพฤติ มีดังต่อไปนี้คือ

1. ให้ไปรายงานตัวเป็นครั้งคราวต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีกรมอัยการกำหนดเพื่อเจ้าพนักงาน จะได้สอบถามแนะนำช่วยเหลือหรือดักเตือน ตามที่เห็นควรในเรื่องความประพฤติ และการประกอบอาชีพ
2. ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ
3. ให้ละเว้นการคบหาสมาคม หรือการชุมนุมประพฤติใดอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดอีก ผลของการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข

ถ้าในช่วงที่ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างการชะลอการฟ้องคดีไว้ นั้น ปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำการ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกรมอัยการกำหนด เจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีกรมอัยการ กำหนดอาจเรียกผู้ต้องหานั้นมาดักเตือน หรือทำความเข้าใจเสนออธิบดีกรมอัยการเพื่อสั่งระงับคำสั่ง ให้รอการสั่งฟ้อง ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการเห็นว่าควรชะลอการฟ้องแก่ผู้ต้องหาไม่ได้ผล ก็จะมีคำสั่ง ให้ระงับการสั่งชะลอการฟ้องไว้ รวมทั้งให้อัยการออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป

ผลของการปฏิบัติตามเงื่อนไข

ในช่วงเวลาที่ผู้ต้องหาถูกชะลอการฟ้อง เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ครบถ้วนแล้ว อธิบดีกรมอัยการก็จะออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นด้วยในหลักการ และนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการ คณะกรรมการ พิจารณามีความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา แต่ยังไม่ทันที่จะพิจารณา สภานิติบัญญัติก็หมดสภาพลงด้วยการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนเมษายน 2521 ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไปโดยปริยาย

ต่อมาในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2530 – 2534) ซึ่งกำหนดให้กรมอัยการ เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ครอบคลุม ถึงเรื่องชะลอการฟ้อง แต่ก็มีได้ดำเนินการแต่อย่างใด

หลังจากนั้นก็มิได้มีหน่วยงานใดหยิบยกเรื่องการชะลอการฟ้องขึ้นมาพิจารณาอีกเลย จนกระทั่งในปี 2541 ที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วย ศาล อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์ และทนายความ ได้ร่วมประชุมกันครั้งที่ 3/2541 ในวันที่ 13 กรกฎาคม 2541 ซึ่งในที่ประชุมครั้งนั้น กรมราชทัณฑ์ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแอด ของผู้ต้องขังในเรือนจำ เนื่องจากในขณะนั้นมีจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำถึงหนึ่งแสนสี่หมื่นคนเศษ ในขณะที่ความจำเป็นของเรือนจำทั่วประเทศสามารถรับการควบคุมผู้ต้องขังได้ประมาณเจ็ดหมื่นคนเศษ

โดยได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาลหลายแนวทาง และหนึ่งในแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือสนับสนุนให้มีการนำระบบการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทยโดยที่ประมุขก็เห็นชอบด้วย และได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาเรื่องการชะลอการฟ้องต่อไป

ในปี พ.ศ. 2542 สำนักงานอัยการสูงสุดได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและเตรียมการปฏิบัติในโครงการชะลอการฟ้อง ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2542 และ 6 มีนาคม 2543 คณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาทำการศึกษา ได้มีการศึกษาค้นคว้าโครงการชะลอการฟ้องหรือการสั่งฟ้องโดยแบ่งคณะทำงานเป็น 3 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 ศึกษาค้นคว้าทางวิชาการเกี่ยวกับที่มาและหลักการชะลอการฟ้องทฤษฎี และแนวความคิดต่างๆ ในเรื่องดังกล่าวทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ

กลุ่มที่ 2 กลุ่มศึกษาพิจารณาร่างกฎหมาย

กลุ่มที่ 3 กลุ่มศึกษากลยุทธ์ในการเสนอร่างกฎหมาย

ในปี พ.ศ. 2544 สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 19/2544 ลงวันที่ 12 มกราคม 2544 ตั้งประธานคณะกรรมการศึกษาและเตรียมการปฏิบัติในโครงการชะลอการฟ้องแทนประธานเดิมที่เกษียณอายุราชการ และได้แต่งตั้งคณะทำงานตามคำสั่งประธานคณะกรรมการดังกล่าวที่ 1/2544 เพื่อให้ช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการในการยกร่างกฎหมายชะลอการฟ้อง ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 128/2544 ลงวันที่ 22 มีนาคม 2544 แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาและยกร่างกฎหมายชะลอการฟ้องขึ้นอีก จนกระทั่งเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาล มอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดไปทำการศึกษาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมของการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 24/2545 และ 268/2545 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางและวิธีการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง และจัดทำร่างกฎหมายชะลอการฟ้อง จนกระทั่งได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ต่อกระทรวงยุติธรรมผ่านไปยังคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ต่อมาได้มีคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ออกมา 2 แบบ โดยร่างฉบับแรกให้ศาลเป็นผู้อนุญาตให้ชะลอการฟ้อง และร่างอีกฉบับหนึ่งให้คณะกรรมการพิจารณาการชะลอการฟ้องเป็นผู้อนุญาตให้ชะลอการฟ้อง ซึ่งได้มีการถกเถียงกันว่าควรจะให้ห้องคดีเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ชะลอการฟ้อง ขณะนี้อยู่ระหว่างการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

4.2 รูปแบบและวิธีการสั่งไม่ฟ้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63⁵ มีรูปแบบและขั้นตอนดังนี้

4.2.1 ขอบเขตของการสั่งไม่ฟ้อง

ต้องเป็นกรณีที่ความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว

4.2.2 รูปแบบคดี

ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี

4.2.3 เหตุแห่งการสั่งไม่ฟ้อง

1) ผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาจากอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน และพฤติการณ์แห่งคดีแล้วเห็นว่า เด็กหรือเยาวชนอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง

2) ผู้ต้องหาที่เป็นเด็กหรือเยาวชนนั้นยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติไว้

3) ในบางคดี เช่น ลักทรัพย์ มักจะให้ผู้เสียหายยินยอมด้วย

4.2.4 ขั้นตอนและวิธีการ

1) ชั้นพนักงานสอบสวน

เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนตามปกติ ไม่มีอำนาจเริ่มต้นให้ความเห็นหรือคำสั่งชะลอการฟ้อง

⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 มาตรา 63 บัญญัติว่าในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิด เมื่อผู้อำนวยการสถานพินิจโดยคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนและพฤติการณ์ต่างๆ แห่งคดีแล้วเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง และเด็กหรือเยาวชนนั้นยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจด้วยแล้ว ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจแจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยให้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นได้สั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นเป็นที่สุดฯ

วรรคท้ายบัญญัติว่าบทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกเกินกว่าห้าปีขึ้นไป

2) ชั้นพนักงานคุมประพฤติ

ผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน และพฤติการณ์แห่งคดีแล้ว หากเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนอาจกลับตนเป็นพลเมืองดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง ผู้อำนวยการสถานพินิจจะมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องและแจ้งความเห็นดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการ

3) ชั้นพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนประกอบความเห็นของผู้อำนวยการสถานพินิจ หากพนักงานอัยการพิจารณาเห็นชอบกับความเห็นของผู้อำนวยการสถานพินิจจะมีคำสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้น คำสั่งของพนักงานอัยการถือเป็นที่สุด

4) ชั้นศาล

พนักงานอัยการไม่ต้องขอความเห็นชอบจากศาลว่า เห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่

4.2.5 เงื่อนไขการระงับสิทธิผู้เสียหาย

ในคดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว ห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเด็กหรือเยาวชนที่กระทำความผิดต่อศาล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสถานพินิจที่เด็กหรือเยาวชนนั้นอยู่ในเขตอำนาจ

4.2.6 เงื่อนไขการยุติคดี

เมื่อพนักงานอัยการเห็นชอบตามผู้อำนวยการสถานพินิจเสนอและมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการถือเป็นที่สุด หากต่อมาเด็กหรือเยาวชนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขพนักงานอัยการไม่สามารถฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นได้อีก

ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 นั้น จะเห็นได้ว่าถ้อยคำตามกฎหมายใช้คำว่า “สั่งไม่ฟ้อง” ไม่ได้ใช้คำว่า “การชะลอการฟ้อง” โดยให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการที่เป็นผู้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง โดยไม่ต้องขออนุญาตต่อศาล ถึงแม้กฎหมายจะไม่ได้ใช้คำว่าชะลอการฟ้อง แต่ลักษณะวิธีการก็เป็นการที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา เพื่อให้โอกาสผู้ต้องหากลับตนเป็นพลเมืองดีโดยให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของพนักงานคุมประพฤติโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่ก็มีข้อเสียก็คือเนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นที่สุด หากต่อมาภายหลังผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขก็ไม่สามารถบังคับหรือฟ้องต่อศาลได้อีก ซึ่งต่างจากการชะลอการฟ้องที่หากผู้ต้องหาผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติพนักงานอัยการสามารถนำตัวมาฟ้องต่อศาลได้

4.3 รูปแบบและวิธีการชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มีรูปแบบและขั้นตอนดังนี้

4.3.1 ขอบเขตของการชะลอการฟ้อง

ต้องเป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติด พ.ศ. 2522

4.3.2 รูปแบบคดี⁶ ต้องเป็น

- 1) ความผิดฐานเสพยาเสพติด
- 2) ความผิดฐานเสพและมีไว้ในครอบครอง
- 3) ความผิดฐานเสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย
- 4) ความผิดฐานเสพและจำหน่ายยาเสพติด

4.3.3 เหตุแห่งการชะลอฟ้อง ต้องไม่เป็นกรณีที่

- 1) ต้องหาหรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งมีความผิดที่มีโทษจำคุก
- 2) อยู่ในระหว่างรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล

4.3.4 ขั้นตอนและวิธีการ

- 1) ชั้นพนักงานสอบสวน

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติด พ.ศ. 2522 พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ต้องหาที่ต้องหาว่ากระทำผิดฐานเสพยาเสพติด แลและมีไว้ในครอบครอง แลและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย แลและจำหน่ายยาเสพติด และไม่ปรากฏว่าต้องหาหรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งมีความผิดที่มีโทษจำคุก

⁶ พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มาตรา 19 บัญญัติว่า ผู้ใดต้องหาว่ากระทำความผิดฐานเสพยาเสพติด แลและมีไว้ในครอบครอง แลและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือเสพยาและจำหน่ายยาเสพติดตามลักษณะ ชนิด ประเภทและปริมาณที่กำหนดในกฎกระทรวง ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาถูกหรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งมีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกหรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งมีความผิดที่มีโทษจำคุกหรืออยู่ในระหว่างรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล ให้พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ต้องหาไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหานั้นมาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนเพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปตรวจพิสูจน์การเสพยาหรือการติดยาเสพติด เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่เกิดจากตัวผู้ต้องหานั้นเอง หรือพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งทำให้ไม่อาจนำผู้ต้องหาไปศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ต้องหาไม่มาถึงสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหานั้นมาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนเพื่อมีคำสั่งให้ตรวจพิสูจน์ภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหานั้นมาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน

การส่งไปตรวจพิสูจน์การเสพยาหรือการติดยาเสพติด ให้ศาลพิจารณาส่งตัวไปควบคุมเพื่อตรวจพิสูจน์ที่ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดฯ

หรืออยู่ในระหว่างรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล พนักงานสอบสวนต้องนำผู้ต้องหาไปศาล ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงเว้นแต่มีเหตุจำเป็น โดยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหา นั้นไปตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด ในระหว่างการตรวจพิสูจน์และฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติด พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนตามปกติ โดยไม่ต้องขอคัดฟ้องหรือฝากขังตามกฎหมาย เมื่อสอบสวนเสร็จการส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการแต่ไม่ต้องส่งตัวผู้ต้องหาไปด้วย

2) ชั้นคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

เมื่อศาลพิจารณาส่งตัวผู้ต้องหาไปให้คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด เพื่อตรวจพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติด โดยจะมีคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติดเป็นผู้พิจารณา เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติดคณะอนุกรรมการ จะจัดให้มีแผนการฟื้นฟูตามที่เห็นสมควรตามแต่สภาพข้อเท็จจริงของผู้ต้องหาแต่ละคนแล้วแจ้งไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้มีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนในระหว่างที่ฟื้นฟู แต่ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ต้องหาแก่งัดกระทำการเพื่อให้ได้รับการส่งตัวไปฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและไม่ต้อง ถูกดำเนินคดี คณะอนุกรรมการจะแจ้งให้พนักงานสอบสวนมารับตัวไปดำเนินคดีตามกฎหมาย หรือกรณีที่ปรากฏว่าผู้ต้องหานั้นต้องหาหรือถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุก หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุก คณะอนุกรรมการก็จะแจ้งพนักงานสอบสวนรับตัวผู้ต้องหาไปดำเนินคดี ต่อไปเช่นเดียวกัน

กรณีที่ผู้ต้องหาได้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพจนครบถ้วนตามแผนการฟื้นฟูและ ผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเป็นที่พอใจแล้ว ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดตามที่ถูกกล่าวหา คณะอนุกรรมการจะมีคำสั่งปล่อยตัวและแจ้งผลให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการทราบ

3) ชั้นพนักงานอัยการ⁷

เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว ในกรณีที่ยังไม่มีผล การตรวจพิสูจน์ของคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดว่าผู้ต้องหาเป็นผู้เสพหรือติดยา

⁷ พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มาตรา 22 บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดวินิจฉัยว่า ผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์เป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติด ให้จัดให้มีการฟื้นฟู สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และให้แจ้งผลการตรวจพิสูจน์ให้พนักงานอัยการทราบ ในกรณีเช่นนี้ให้พนักงานอัยการ มีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะอนุกรรมการ ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามมาตรา ๓๓

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า ผู้ต้องหาซึ่งได้รับแจ้งผลการตรวจพิสูจน์ตามวรรคหนึ่งไม่มีสิทธิ ได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไปและแจ้งผลให้ คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดทราบฯ

ยาเสพติด พนักงานอัยการจะรอการสั่งสำนวนไว้และเมื่อได้รับผลการฟื้นฟูจากคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแล้ว พนักงานอัยการจะมีความเห็นให้ชะลอการฟ้องไว้

4) ชั้นศาล

ในการสั่งชะลอการฟ้องพนักงานอัยการไม่ต้องขอความเห็นชอบจากศาล

4.3.5 เงื่อนไขการระงับสิทธิผู้เสียหาย

กรณีนี้ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย เมื่อเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายพนักงานสอบสวนต้องดำเนินการร้องขอต่อศาลให้ส่งผู้ต้องหาไปทำการตรวจพิสูจน์และฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

4.3.6 เงื่อนไขการยุติคดี

กรณีที่ผู้ต้องหาที่เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพจนครบถ้วนแล้วและผลเป็นที่น่าพอใจ กฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าปฏิบัติตามเงื่อนไขของความประพฤติจนครบกำหนดระยะเวลาชะลอการฟ้องแล้ว คณะอนุกรรมการฯ จะแจ้งไปยังพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการจะมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีกับผู้ต้องหา คำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด ไม่ต้องส่งไปขอความเห็นชอบจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และไม่ต้องขอความเห็นชอบจากศาลแต่อย่างใด

แต่ถ้ากรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือหลบหนี คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจะแจ้งไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนจะร้องขอต่อศาลเพื่อรับตัวผู้ต้องหานำส่งพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อไป

ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 นี้ ได้ประกาศใช้เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดให้โทษ ซึ่งถือหลักว่าผู้เสพยาเสพติดมีสภาพเป็นผู้ป่วยอย่างหนึ่งมิใช่อาชญากรปกติ โดยใช้วิธีการชะลอการฟ้องเพื่อให้ผู้เสพยาเสพติดได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพให้สามารถกลับมาดำรงชีวิตในสังคมตามปกติโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งชะลอการฟ้องระหว่างที่ผู้เสพยาเสพติดเข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด หากผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดครบถ้วนตามที่กำหนดและผลการฟื้นฟูเป็นที่น่าพอใจ ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหา ซึ่งคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจะมีคำสั่งปล่อยตัวผู้นั้นไปและแจ้งให้พนักงานอัยการทราบ ซึ่งพนักงานอัยการจะมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีต่อไป อันเป็นการบริหารจัดการคดีเพื่อลดปริมาณคดีไม่ให้ขึ้นสู่ศาลโดยไม่จำเป็น อาจกล่าวได้ว่าร่างพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 เป็นการนำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้เป็นครั้งแรก แม้จะเป็นเพียงเฉพาะเกี่ยวกับยาเสพติดเท่านั้น แต่ก็ทำให้ลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลได้เป็นอย่างมาก

4.4 รูปแบบและวิธีการชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... ของกระทรวงยุติธรรม⁸ มีขั้นตอนดังนี้

4.4.1 ขอบเขตของการชะลอการฟ้อง ต้องไม่เป็นกรณีที่

1) ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างถูกจำคุก กักขัง กักกัน หรือถูกควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมาย

2) คดีอยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว

4.4.2 รูปแบบคดี

1) ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท

2) ความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีหรือความผิดอื่นที่กฎหมายบัญญัติว่าให้ใช้วิธีการชะลอการฟ้อง

4.4.3 เหตุแห่งการชะลอฟ้อง

1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง กักขัง กักกัน หรือได้รับโทษจำคุกหรือรอลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมาก่อน

2) ผู้ต้องหาได้รับสารภาพและร้องขอให้มีการชะลอการฟ้อง ก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล

3) ผู้เสียหายทุกคนยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

4.4.4 ขั้นตอนและวิธีการ

1) ชั้นพนักงานสอบสวน

เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนตามปกติ ไม่มีอำนาจเริ่มต้นให้ความเห็นหรือคำสั่งชะลอการฟ้อง

2) ชั้นพนักงานอัยการ

เมื่อได้รับได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นว่าคดีมีเหตุที่จะชะลอการฟ้องได้ ก็ให้สั่งพนักงานคุมประพฤติสืบเสาะข้อเท็จจริงต่างๆ ของผู้ต้องหา รวมทั้งมีอำนาจเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหายหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งทรัพย์สินหรือเอกสารมาประกอบการพิจารณา รวมทั้งสั่งพนักงานสอบสวนเพิ่มเติมหรือพนักงานคุมประพฤติสืบเสาะเพิ่มเติมได้ แล้วมีความเห็นควรชะลอการฟ้องหรือเห็นควรสั่งฟ้อง

⁸ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรม ดูในภาคผนวก ก หน้า 109.

กรณี que เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้ยื่นคำร้องพร้อมสำนวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมประพฤติและกำหนดระยะเวลาคุมความประพฤติต่อศาลเพื่อขอให้ศาลอนุญาตให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ก็ต่อเมื่อศาลอนุญาตเท่านั้น

กรณีพิจารณาแล้วไม่เข้าเงื่อนไขหรือเหตุที่จะให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

3) ชั้นศาล

เมื่อได้รับคำร้องขอชะลอการฟ้องจากพนักงานอัยการแล้ว ศาลจะพิจารณาคำร้องว่าเห็นชอบกับคำร้องขอชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่

กรณีเห็นชอบกับคำร้องชะลอการฟ้องตามเห็นของพนักงานอัยการ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง ซึ่งศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติและกำหนดระยะเวลาคุมความประพฤติตามที่เห็นควรได้ หลังจากนั้นจะส่งสำนวนคืนพนักงานอัยการเพื่อมีคำสั่งชะลอการฟ้องต่อไป

กรณีไม่เห็นชอบกับคำร้องชะลอการฟ้องตามเห็นของพนักงานอัยการ ศาลจะมียกคำร้องซึ่งศาลจะส่งสำนวนคืนให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องและฟ้องคดีต่อศาลตามปกติต่อไป คำสั่งของศาลดังกล่าวเป็นที่สุด

4.4.5 เงื่อนไขการรับสิทธิผู้เสียหาย

ในกรณีที่มีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายที่ยินยอมให้ชะลอการฟ้องจะฟ้องคดีไม่ได้ และถ้าผู้เสียหายนั้นฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ศาลต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

เว้นแต่กรณีที่ผู้เสียหายบางคนยังไม่ปรากฏตัวในขณะที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายที่ยังไม่ปรากฏตัวดังกล่าวสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้

4.4.6 เงื่อนไขการยุติคดี

กรณีที่ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติจนครบกำหนดระยะเวลาชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานอัยการจะออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด ไม่ต้องส่งไปขอความเห็นชอบจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี

กรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติ พนักงานอัยการจะเรียกผู้ต้องหา มาชี้แจง ผู้ต้องหาสามารถคัดค้านและนำพยานหลักฐานมาชี้แจง หากพนักงานอัยการเห็นว่าการที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยไม่มีเหตุผลสมควร พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

4.5 รูปแบบและวิธีการชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 1⁹ มีขั้นตอนดังนี้

4.5.1 ขอบเขตของการชะลอการฟ้อง ต้องไม่เป็นกรณีที่

- 1) ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ ถูกจำคุก ถูกกักขัง กักกัน หรือควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมายอื่น
- 2) ความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว
- 3) ความผิดเท่านั้นที่รัฐเป็นผู้เสียหาย
- 4) ความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย
- 5) ความผิดที่เปรียบเทียบปรับได้ตามกฎหมาย

4.5.2 รูปแบบคดี

- 1) ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท
- 2) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

4.5.3 เหตุแห่งการชะลอฟ้อง

- 1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง กักขัง กักกัน หรือได้รับโทษจำคุกหรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมาก่อน
- 2) ผู้ต้องหารับสารภาพและร้องขอให้มีการชะลอการฟ้อง ก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล
- 3) ผู้เสียหายทุกคนยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

4.5.4 ขั้นตอนและวิธีการ

- 1) ชั้นพนักงานสอบสวน

เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนตามปกติ ไม่มีอำนาจเริ่มต้นให้ความเห็นหรือคำสั่งชะลอการฟ้อง
- 2) ชั้นพนักงานอัยการ

เมื่อได้รับได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นว่าคดีมีเหตุที่ชะลอการฟ้องได้ก็ให้สั่งพนักงานคุมประพฤติสืบเสาะข้อเท็จจริงต่างๆ ของผู้ต้องหา รวมทั้งมีอำนาจเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหายหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งทรัพย์สินหรือเอกสารมาประกอบการพิจารณา รวมทั้งสั่งพนักงานสอบสวนเพิ่มเติมหรือพนักงานคุมประพฤติสืบเสาะเพิ่มเติมได้ แล้วมีความเห็นควรชะลอการฟ้องหรือเห็นควรสั่งฟ้อง

⁹ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 1 คู่มือภาคผนวก ข หน้า 118.

กรณีให้เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้ยื่นคำร้องพร้อมสำนวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองประพจน์และกำหนดระยะเวลาคุ้มครองความประพจน์ต่อศาลเพื่อขอให้ศาลอนุญาตให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ก็ต่อเมื่อศาลอนุญาตเท่านั้น

แต่ถ้าพิจารณาแล้วไม่เข้าเงื่อนไขหรือเหตุที่จะให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

3) ชั้นศาล

เมื่อได้รับคำร้องขอชะลอการฟ้องจากพนักงานอัยการแล้ว ศาลจะพิจารณาคำร้องว่าเห็นชอบกับคำร้องขอชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่

กรณีเห็นชอบกับคำร้องขอชะลอการฟ้องตามเห็นของพนักงานอัยการ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง ซึ่งศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพจน์และกำหนดระยะเวลาคุ้มครองความประพจน์ตามที่เห็นควรได้ หลังจากนั้นจะส่งสำนวนคืนพนักงานอัยการเพื่อออกคำสั่งชะลอการฟ้องต่อไป

กรณีไม่เห็นชอบกับคำร้องขอชะลอการฟ้องตามเห็นของพนักงานอัยการ ศาลจะมียกคำร้องซึ่งศาลจะส่งสำนวนคืนให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องและฟ้องคดีต่อศาลตามปกติต่อไป คำสั่งของศาลดังกล่าวเป็นที่สุด

4.5.5 เงื่อนไขการรับสิทธิผู้เสียหาย

ในกรณีที่มิมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายที่ยินยอมให้ชะลอการฟ้องจะฟ้องคดีไม่ได้ และถ้าผู้เสียหายนั้นฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ศาลต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

เว้นแต่กรณีที่ผู้เสียหายบางคนยังไม่ปรากฏตัวในขณะที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายที่ยังไม่ปรากฏตัวดังกล่าวสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้

4.5.6 เงื่อนไขการยุติคดี

กรณีที่ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองความประพจน์จนครบกำหนดระยะเวลาชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานอัยการจะออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด ไม่ต้องส่งไปขอความเห็นชอบจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี

กรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองความประพจน์ พนักงานอัยการจะเรียกผู้ต้องหามาชี้แจง ผู้ต้องหาสามารถคัดค้านและนำพยานหลักฐานมาชี้แจง หากพนักงานอัยการเห็นว่ากรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยไม่มีเหตุผลสมควร พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

4.6 รูปแบบและวิธีการชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 2¹⁰ มีขั้นตอนดังนี้

4.6.1 ขอบเขตของการชะลอการฟ้อง ต้องไม่เป็นกรณีที่

- 1) ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ ถูกจำคุก ถูกกักขัง กักกัน หรือควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมายอื่น
- 2) ความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว
- 3) ความผิดเท่านั้นที่รัฐเป็นผู้เสียหาย
- 4) ความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย
- 5) ความผิดที่เปรียบเทียบปรับได้ตามกฎหมาย

4.6.2 รูปแบบคดี

- 1) ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท
- 2) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

4.6.3 เหตุแห่งการชะลอฟ้อง

- 1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง กักขัง กักกัน หรือได้รับโทษจำคุกหรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมาก่อน
- 2) ผู้ต้องหารับสารภาพและร้องขอให้มีการชะลอการฟ้อง ก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล
- 3) ผู้เสียหายยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

4.6.4 ขั้นตอนและวิธีการ

- 1) ชั้นพนักงานสอบสวน
เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนตามปกติ ไม่มีอำนาจเริ่มต้นให้ความเห็นหรือคำสั่งชะลอการฟ้อง
- 2) ชั้นพนักงานอัยการ
เมื่อได้รับได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นว่าคดีมีเหตุที่ชะลอการฟ้องได้ก็ให้สั่งพนักงานคุมประพฤติสืบเสาะข้อเท็จจริงต่างๆ ของผู้ต้องหา รวมทั้งมีอำนาจเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหายหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งทรัพย์สินหรือเอกสารมาประกอบการพิจารณา รวมทั้งสั่งพนักงานสอบสวนเพิ่มเติมหรือพนักงานคุมประพฤติสืบเสาะเพิ่มเติมได้ แล้วมีความเห็นควรชะลอการฟ้องหรือเห็นควรสั่งฟ้อง

¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 2 คู่มือภาคผนวก ก หน้า 125.

กรณีให้เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้ยื่นคำร้องพร้อมสำนวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมประพฤติและกำหนดระยะเวลาคุมความประพฤติต่อคณะกรรมการชะลอการฟ้อง เพื่อขอให้คณะกรรมการพิจารณาเห็นชอบให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการเห็นชอบเท่านั้น

แต่ถ้าพิจารณาแล้วไม่เข้าเงื่อนไขหรือเหตุที่จะให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

3) ชั้นคณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้อง

เมื่อได้รับคำร้องขอชะลอการฟ้องจากพนักงานอัยการแล้ว คณะกรรมการจะพิจารณาคำร้องว่าเห็นชอบกับคำร้องขอชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการหรือไม่

กรณีเห็นชอบกับคำร้องชะลอการฟ้องตามเห็นของพนักงานอัยการ คณะกรรมการจะแจ้งให้พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ซึ่งคณะกรรมการอาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติ และกำหนดระยะเวลาคุมความประพฤติตามที่เห็นควรได้ หลังจากนั้นจะส่งสำนวนคืนพนักงานอัยการเพื่อออกคำสั่งชะลอการฟ้องต่อไป

กรณีไม่เห็นชอบกับคำร้องชะลอการฟ้องตามเห็นของพนักงานอัยการ คณะกรรมการจะส่งสำนวนคืนให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องและฟ้องคดีต่อศาลตามปกติต่อไป คำสั่งของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นที่สุด

4.6.5 เงื่อนไขการระงับสิทธิผู้เสียหาย

ในกรณีที่มีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายที่ยินยอมให้ชะลอการฟ้องจะฟ้องคดีไม่ได้ และถ้าผู้เสียหายนั้นฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ศาลต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

เว้นแต่กรณีที่ผู้เสียหายบางคนยังไม่ปรากฏตัวในขณะที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายที่ยังไม่ปรากฏตัวดังกล่าวสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้

4.6.6 เงื่อนไขการยุติคดี

กรณีที่ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติจนครบกำหนดระยะเวลาชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานอัยการจะออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุดไม่ต้องส่งไปขอความเห็นชอบจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี

กรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติ พนักงานอัยการจะเรียกผู้ต้องหามาชี้แจง ผู้ต้องหาสามารถคัดค้านและนำพยานหลักฐานมาชี้แจง หากพนักงานอัยการเห็นว่ากรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยไม่มีเหตุผลสมควร พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

4.7 สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมและผลกระทบจากการไม่มีกฎหมายชะลอการฟ้อง

4.7.1 สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรม

4.7.1.1 **ชั้นสอบสวน** เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ในบางคดี (ความผิดเล็กน้อย) ก่อนที่จะเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมคือการรับแจ้งความนั้น พนักงานสอบสวนมักจะทำการไต่ถามผู้เสียหายก่อนที่จะรับแจ้งความ เพราะหากรับแจ้งความและได้มีการรับเป็นคดีเกิดขึ้นแล้ว ต้องทำเป็นรูปสำนวนการสอบสวน กรณีเป็นคดีความผิดอันยอมความได้ ถ้าสามารถตกลงกันได้ ในภายหลังก็สามารถถอนคำร้องทุกข์ได้ แต่หากเป็นคดีความผิดที่ไม่สามารถยอมความได้แม้จะสามารถตกลงกันได้แต่ก็ไม่ทำให้คดียุติลงได้ การสอบสวนดำเนินคดีต้องดำเนินต่อไป

ดังนั้น ในเบื้องต้นหากเป็นคดีที่พอจะทำการไต่ถามผู้เสียหายได้ (ไม่ว่าความผิดต่อส่วนตัว หรือความผิดต่อแผ่นดิน) พนักงานสอบสวนก็จะไม่รับแจ้งความ โดยเป็นความพึงพอใจของคู่กรณี เพราะไม่ต้องเป็นคดีความ กล่าวคือ ไม่ต้องส่งสำนวนต่อพนักงานอัยการและฟ้องคดีต่อศาล (ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้อง)

กรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้เบื้องต้น แต่สามารถทำการไต่ถามผู้เสียหายตกลงกันได้ ในภายหลัง และได้มีการฟ้องคดีไปแล้ว ในชั้นพิจารณาผู้เสียหายก็มักจะไม่อยากมาเป็นพยานศาล ทำให้เกิดปัญหาต่อพนักงานสอบสวนในการติดตามบุคคลนั้นๆมาเป็นพยานศาล ถึงแม้สามารถติดตามได้ก็จะบ่ายเบี่ยงไม่ยอมมาเนื่องจากตนได้รับผลประโยชน์จนเป็นที่พอใจแล้ว

4.7.1.2 **ชั้นพนักงานอัยการ** หลักในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการจะใช้หลักดุลพินิจที่เหมาะสม ซึ่งพนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ แม้จะได้รับความว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงก็ตาม แต่ก็เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเพียงคนเดียวโดยอาศัยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 เนื่องจากการฟ้องคดีนั้น จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ซึ่งที่ผ่านมามีอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งไม่ฟ้องโดยเหตุดังกล่าวนี้บ่อยครั้ง เนื่องจากไม่มีกฎหมายอำนาจไว้ โดยเฉพาะและคดีที่มีปริมาณมากจนอัยการสูงสุดต้องพิจารณาเฉพาะคดีที่มีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น ดังนั้นความผิดที่ไม่มีความจำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล เช่น ความผิดฐานขับรถประมาทหรือความผิดที่มีอัตราโทษเล็กน้อย ซึ่งกฎหมายบังคับให้ฟ้องคดีต่อศาลทั้งที่บางคดีผู้กระทำความผิดไม่ได้มีเจตนาทำผิด และได้มีการชดเชยค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจแล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่ด้วยบทบังคับของกฎหมายพนักงานอัยการซึ่งไม่ใช่อัยการสูงสุดจึงไม่มีทางเลือกจำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล เพราะไม่มีกฎหมายที่จะแก้ไขผู้กระทำความผิดหรือระบบคุ้มครองพยานในชั้นอัยการ ทำให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกฟ้องคดีต้องมีประวัติติดตัวแม้จำเลยจะรับสารภาพและศาลได้ลดโทษให้ก็ตาม หากเป็นกรณีที่

จำเลยได้กระทำผิดจริงและได้มีการตกลงชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายจนเป็นที่พอใจและไม่คิดใจ
ดำเนินคดีเรียกร้องค่าเสียหายกับผู้ต้องหาอีกต่อไป แต่เมื่อถูกฟ้องคดีจำเลยอาจปฏิเสธเพราะไม่ต้องการ
ให้ศาลพิพากษาลงโทษ ในชั้นพิจารณาของศาลผู้เสียหายมักจะไม่วินิจฉัยเป็นพยานที่ศาล แม้จะมาศาล
ก็จะบ่ายเบี่ยง ไม่ยอมเบิกความมารวมถึงมักจะเบิกความเพื่อช่วยจำเลยเนื่องจากตนได้รับผลประโยชน์
จนเป็นที่พอใจแล้ว ซึ่งในความเป็นจริงถ้าพยานเบิกความเท็จในกรณีดังกล่าวก็คงจะไม่เกิดประโยชน์
กับผู้ใดหากจะดำเนินคดีกับพยานนั้น

4.7.1.3 ชั้นศาล เมื่อพนักงานอัยการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว ทำให้ผู้ถูกฟ้องต้องตก
เป็นจำเลย ซึ่งกฎหมายบังคับให้ศาลต้องมีคำพิพากษาเท่านั้นแม้คดีนั้นจะสามารถตกลงกันได้
ศาลสามารถทำได้ดีที่สุดแค่เพียงพิพากษารอการลงโทษเท่านั้น เช่น คดีที่กระทำผิดโดยประมาท
ดังที่กล่าวมาแล้ว ศาลก็มักจะเรียกตัวผู้เสียหายมาศาลเพื่อไกล่เกลี่ยหรือมีคำสั่งให้พนักงานคุมประพฤติ
สืบเสาะเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้เสียหายไม่คิดใจดำเนินคดีเรียกร้องค่าเสียหายกับผู้ต้องหาอีกต่อไป

คดีความรุนแรงในครอบครัวที่สามีทำร้ายภรรยาหรือคดีที่สามีหรือภรรยา
กระทำผิดฐานลักทรัพย์ของอีกฝ่ายหนึ่ง ขณะเกิดเหตุมีอารมณ์โกรธจึงได้แจ้งความดำเนินคดี แต่ต่อมา
ตกลงกันได้ก็ไม่อยากให้สามีหรือภรรยาถูกฟ้องคดี แต่ไม่มีกฎหมายให้ดำเนินการเป็นอย่างอื่น
นอกจากฟ้องคดี ในชั้นพิจารณาของศาลก็จะเบิกความช่วยสามีหรือภรรยาของตนหรือไม่มา
เบิกความเลยเพื่อให้ศาลยกฟ้อง เป็นต้น ซึ่งหากพนักงานอัยการเห็นว่าเป็นการเบิกความไม่ตรง
ตามข้อเท็จจริงในชั้นสอบสวนเพื่อช่วยจำเลยก็อาจแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีฐาน
เบิกความเท็จได้ แต่ในทางปฏิบัติคงไม่มีการแจ้งความดำเนินคดีเพราะจะทำให้คดีความแตกสาขา
ออกไปไม่จบสิ้น เนื่องจากทราบว่าเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะผู้กระทำไม่มีทางเลือก

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้คดีที่มีความผิดเล็กน้อยและคดีไม่มีความจำเป็น
ที่จะต้องได้รับการพิจารณาในชั้นศาลไปค้างค้างอยู่ในศาลเป็นจำนวนมาก

4.7.2 ผลกระทบจากการไม่มีกฎหมายชะลอการฟ้อง

ในปัจจุบันมีคดีความผิดที่ค้างอยู่ในชั้นพนักงานสอบสวน อัยการ ศาลเป็นจำนวนมาก
ทั้งที่บางคดีเป็นคดีความผิดเล็กน้อย หรือความผิดที่กระทำโดยประมาทอันเนื่องมาจากการไม่มี
กฎหมายชะลอการฟ้องมากันความผิดบางประเภทไม่ให้เข้าสู่กระบวนการปกติ ทำให้เกิดปัญหาาคดี
“ล้นมือ”

4.7.2.1 ชั้นสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องทำสำนวนคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดี
น้อยใหญ่ ทั้งที่บางคดีสามารถสิ้นสุดลงได้โดยการไกล่เกลี่ย แต่เมื่อกฎหมายไม่เปิดโอกาส
พนักงานสอบสวนก็ต้องทำสำนวนการสอบสวนต่อไป และมีผลผูกพันไปถึงการติดตามบุคคล

ไปเป็นพยานต่อศาลในกรณีมีการสืบพยาน เนื่องจากคู่ความที่กระทำผิดก็ต้องพยายามคืนรนให้ศาลยกฟ้องเพื่อให้ตนเองไม่ต้องถูกศาลพิพากษาว่ากระทำผิด

4.7.2.2 ชั้นอัยการ พนักงานอัยการต้องพิจารณาลำนวนคดีทุกประเภทที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมา กล่าวคือ สำนวนที่สั่งฟ้องและจับตัวผู้กระทำผิดได้ (ส.1) สำนวนที่สั่งฟ้องแต่ยังไม่สามารถจับตัวผู้กระทำความผิดได้หรือสั่งไม่ฟ้อง (ส.2) สำนวนที่ไม่รู้ตัวผู้กระทำผิด (ส.3) สำนวนเปรียบเทียบปรับ สำนวนฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะก่อนที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 บังคับใช้นั้น มีคดีเกี่ยวกับยาเสพติดค้างอยู่ในชั้นพนักงานอัยการเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อมีกฎหมายดังกล่าวบังคับใช้ ปรากฏว่าจำนวนคดีที่ค้างพิจารณาได้ลดจำนวนลงไปเป็นอย่างมาก

4.7.2.3 ชั้นศาล ศาลต้องพิจารณาคดีในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก แต่เดิมศาลมักจะไม่ประนอมข้อพิพาททางอาญา เนื่องจากอาจถูกกล่าวหาว่าไม่เป็นกลาง แต่ในปัจจุบันศาลได้มีการประนอมข้อพิพาทมากขึ้นโดยทำการไกล่เกลี่ยให้มีการยอมความกัน ซึ่งเป็นไปตามนโยบายสมานฉันท์และเพื่อลดปริมาณคดีที่พิจารณาในศาล ย่อมแสดงให้เห็นว่าในปัจจุบันไม่ว่าองค์กรใดแม้แต่ศาลเองก็พยายามลดปริมาณคดีเช่นเดียวกัน

4.8 วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรม, ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกาแบบที่ 1 และร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกาแบบที่ 2

4.8.1 ขอบเขตอำนาจและลักษณะคดีที่ใช้วิธีการชะลอการฟ้อง

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรม มาตรา 5 ได้กำหนดให้คดีที่ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่าง ถูกจำคุก กักขัง กักกัน หรือถูกควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมาย และคดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว มิให้อยู่ในบังคับใช้พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง ส่วนร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองแบบ มาตรา 4 ได้กำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ ถูกจำคุก ถูกกักขัง กักกัน หรือควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมายอื่น ความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ความผิดเท่านั้นที่รัฐเป็นผู้เสียหาย ความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายและความผิดที่เปรียบเทียบปรับได้ตามกฎหมาย มิให้อยู่ในบังคับใช้พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง เห็นได้ว่าร่างทั้งสามฉบับมีการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้ใกล้เคียงกัน แตกต่างเพียงว่าร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองแบบ ได้เพิ่มความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย ความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายและความผิดที่เปรียบเทียบปรับได้ตามกฎหมายเข้ามา ในการกำหนดครอบครัวที่เพิ่มเข้ามานั้นไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด เนื่องจาก

เป็นการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจชะลอการฟ้องให้น้อยเกินไป เพราะคดีประเภทดังกล่าวก็มีอยู่ไม่น้อย ในปัจจุบัน เช่น การที่หญิงท้องแก่เข้าไปลักผลไม้ในสถานที่ราชการ อันเป็นความผิดที่รัฐและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายต้องถูกบังคับให้ต้องฟ้องคดีไม่สามารถใช้วิธีการชะลอการฟ้องได้ ทั้งที่ทรัพย์ก็ไม่มีค่าสูง เมื่อกฎหมายบัญญัติปิดทางไว้ก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลและให้ศาลปรมัตถ์รอการลงโทษ แต่หญิงดังกล่าวต้องมีประวัติดิดตัวว่าถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดแล้ว ในความเป็นจริงหญิงดังกล่าวไม่จำเป็นต้องถูกฟ้องคดีต่อศาล แต่สามารถใช้วิธีการชะลอการฟ้องโดยมีมาตรการควบคุมดูแลและขัดเกล่าให้รู้สึกผิดชอบชั่วดีก็น่าจะเพียงพอ เนื่องจากบุคคลกระทำผิดไปไม่ใช่โจร โดยสันดาน เป็นเพียงอารมณ์ชั่ววูบจึงขาดสติไปเท่านั้น เพื่อจะได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ที่ไม่ต้องการนำคดีที่ผู้กระทำผิดไม่สมควรต้องรับโทษจำคุกและเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งอาจมีข้อโต้แย้งว่าอัยการสูงสุดสามารถใช้อำนาจตามระเบียบฯ ข้อ 78 สั่งไม่ฟ้องได้ แต่การใช้ อำนาจดังกล่าวย่อมจะไม่เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ เพราะหากอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้อง หญิงคนดังกล่าวก็จะถูกลบลอยตัวไปเท่านั้น โดยไม่มีสภาพบังคับก่อนการสั่งไม่ฟ้อง แต่หากใช้ วิธีการชะลอการฟ้อง หญิงดังกล่าวต้องเข้าสู่ขั้นตอนการคุมประพฤติจากพนักงานคุมประพฤติ เสียก่อน หากปฏิบัติตามเงื่อนไขของพนักงานคุมประพฤตินครบถ้วน พนักงานอัยการจึงจะมีคำสั่ง ไม่ฟ้อง ซึ่งรัฐน่าจะได้ประโยชน์มากกว่า ดังนั้นในการชะลอการฟ้องจึงควรมีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจได้กว้างขวาง โดยให้รวมถึงคดีความผิดเท่านั้นที่รัฐเป็นผู้เสียหาย ความผิดที่หน่วยงานของรัฐ เป็นผู้เสียหายด้วย

นอกจากนี้ ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรมในมาตรา 11 ได้กำหนดให้ความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ให้ใช้วิธีการชะลอการฟ้องได้นั้น เพื่อให้สอดคล้องกับคดีส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่คดีศาลแขวงและเป็นคดีที่ฟ้องต่อศาลเป็นจำนวนมาก อันเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล แต่ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองร่างในมาตรา 11 ได้กำหนดคดีให้ความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี จึงให้ใช้วิธีการชะลอฟ้องได้นั้น เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกและได้ให้สัตยาบันไปแล้วได้กำหนดให้ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีขึ้นไปเป็นความผิดอุกฉกรรจ์ (serious crime) และความผิดทางเศรษฐกิจบางประเภทกำหนดโทษปรับไว้สูงแต่กำหนดโทษจำคุกไว้ต่ำ รวมถึงการใช้ดุลพินิจรอการลงโทษของศาลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ที่บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาล ที่จะพิจารณาเมื่อเห็นเป็นการสมควรว่า ผู้นั้นมีความผิดแต่สมควรรอการกำหนดโทษไว้หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้แล้วปล่อยตัวไป เพื่อให้โอกาสปรับตัวโดยใช้วิธีคุมประพฤติ

แท้จริงแล้วการชะลอการฟ้องนั้นโดยเจตนาของกฎหมาย ก็คือ ไม่ต้องการนำคดีที่ผู้กระทำผิดไม่สมควรต้องรับโทษจำคุกฟ้องต่อศาลเพื่อเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ไม่ใช่ต้องชะลอการฟ้องทุกคดี หากเป็นคดีเป็นความผิดต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศก็ไม่มีเหตุที่ต้องชะลอการฟ้องอยู่แล้ว และการให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งให้ชะลอการฟ้องต้องมีความยินยอมร่วมกันระหว่างผู้เสียหายและผู้ต้องหาและในเงื่อนไขตามที่กำหนด และพนักงานอัยการเห็นว่าคดีดังกล่าวมีเหตุอันสมควรที่จะชะลอการฟ้องได้จึงจะมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง โดยอาจให้อยู่ในเงื่อนไขการคุมประพฤติ ดังนั้น ก็ไม่น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เพราะแม้จะมีหลักที่รู้กันทั่วไปว่า ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ เพราะศาลยังไม่มีคำพิพากษาว่าผู้ต้องหากระทำความผิด เห็นว่า การใช้วิธีการคุมประพฤตินั้นใช้ได้ทั้งในชั้นพิจารณาพิพากษา (ชั้นศาล) และชั้นก่อนฟ้องคดี (ชั้นอัยการ) เพราะต่างก็เป็นกระบวนการเบี่ยงเบนคดี (diversion) ทั้งสิ้น โดยการคุมประพฤติในชั้นพิจารณานั้นจะทำได้เมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามที่โจทก์ฟ้อง แต่เมื่อพิจารณาตามรายงานการสืบเสาะข้อเท็จจริงของพนักงานคุมประพฤติแล้ว ศาลเห็นว่าผู้กระทำผิดไม่สมควรต้องรับโทษจำคุก ศาลก็จะรอการลงโทษจำคุกไว้เช่นเดียวกับการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้ต้องหาได้เข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติก่อนการฟ้อง พนักงานอัยการก็จะพิจารณาจากรายงานการสืบเสาะข้อเท็จจริงของพนักงานคุมประพฤติแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาสมควรได้รับการชะลอการฟ้องก็จะมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องไว้ก่อน โดยให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด เมื่อปฏิบัติครบถ้วนแล้วก็จะสั่งไม่ฟ้องต่อไป การที่จะละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นต้องเป็นการใช้กฎหมายโดยไม่ชอบ แต่ในกรณีของการชะลอฟ้องนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมเป็นการใช้ขั้นตอนการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง โดยมีกฎหมายรองรับ ซึ่งนานาอารยประเทศก็มีการใช้ขั้นตอนการคุมประพฤติก่อนฟ้อง จึงไม่เป็นการขัดต่อสิทธิของมนุษยชนแต่อย่างใด และยังเป็นการอำนวยความสะดวกและประโยชน์แก่ประชาชนอีกด้วย

4.8.2 การออกคำสั่งชะลอการฟ้อง

การออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของกฤษฎีกาแบบที่ 1 มาตรา 7 มาตรา 9 และมาตรา 10 ได้กำหนดว่า เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว หากเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องเว้นแต่คดีที่พนักงานอัยการเห็นว่าไม่มีเหตุที่อาจชะลอการฟ้องได้ ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหา เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะเพียงพอแก่การพิจารณา พนักงานอัยการต้องทำความเข้าใจว่าสมควรชะลอการฟ้องหรือไม่ต่อไป กรณีที่เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้ยื่นคำร้อง

พร้อมสำนวนการสอบสวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุ้มครองความประพฤติต่อศาลเพื่อพิจารณา หากศาลพิจารณาเห็นควรชะลอการฟ้องตามความเห็นของพนักงานอัยการ ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาต เพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องต่อไป โดยศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุ้มครองได้ตามที่เห็นสมควร หากศาลเห็นควรฟ้องคดี ให้ศาลยกคำร้องพร้อมส่งสำนวนคืนให้พนักงานอัยการเพื่อออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เมื่อพิจารณาโดยถ่องแท้แล้วจะเห็นว่า อำนาจในการสั่งชะลอการฟ้องจึงอยู่ที่ศาล ไม่ใช่พนักงานอัยการแต่อย่างใด เพราะกำหนดให้ศาลเป็นผู้ออกคำสั่งอนุญาตให้ชะลอการฟ้องในการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น ได้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ ก็คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และตามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 3 ได้บัญญัติรองรับหลักการปกครองดังกล่าวไว้ โดยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งอำนาจตุลาการนั้นพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจทางศาลและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197 ได้กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาล ส่วนการชะลอการฟ้องนั้นเป็นมาตรการในการบริหารงานคดีอย่างหนึ่ง โดยเป็นกระบวนการเบี่ยงเบนคดี (diversion) ด้วยการนำวิธีการคุ้มครองประพฤติก่อนการฟ้องคดีมาใช้ โดยให้อำนาจพนักงานอัยการรอการสั่งฟ้องผู้ต้องหาไว้ระยะหนึ่งภายใต้เงื่อนไขคุ้มครองประพฤติก่อนการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่หากผู้ต้องหาประพฤติผิดเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะฟ้องให้ศาลลงโทษ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นกรณีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขในการสั่งไม่ฟ้องไว้ หากภายในระยะเวลาที่กำหนดผู้ต้องหาไม่ผิดเงื่อนไขที่กำหนดพนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีต่อไป แต่หากผู้กระทำความผิดได้ผิดเงื่อนไขที่กำหนด พนักงานอัยการก็จะนำคดีดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาล ซึ่งในประเทศไทยก็ได้มีการนำมาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการพิจารณาคดีแบบปกติมาใช้ก่อนหน้านี้อย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63 ซึ่งจะไม่เรียกว่าชะลอการฟ้อง แต่เป็นการสั่งไม่ฟ้องตามที่พนักงานคุ้มครองประพฤติก่อนฟ้องโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากศาล และพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มาตรา 19 และมาตรา 22 ที่นำมาใช้เกี่ยวกับผู้กระทำความผิดคดียาเสพติดไม่ร้ายแรง ซึ่งถือว่าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ป่วยไม่ใช่อาชญากร

การฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยนั้นเป็นระบบการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจตามที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องก็ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและให้นำตัวผู้ต้องหาขึ้นฟ้องต่อศาล หรือ

ในกรณีให้เห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง และเมื่อมีการฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้วพนักงานอัยการที่เป็น โจทก์ก็ยังสามารถถอนฟ้องคดีอาญาต่อศาลก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้ ระบบการฟ้องคดีอาญาของไทยจึงเป็นการฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจมิใช่เป็นระบบการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายแต่อย่างใด

การสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้อันเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ การจึงชะลอการฟ้องไม่เป็นการแทรกแซงอำนาจตุลาการไม่ผิดระเบียบการดำเนินคดีอาญา เพราะการชะลอการฟ้องเป็นเรื่องของการบริหารงานยุติธรรมตามภารกิจของกระทรวงยุติธรรม¹¹ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติการชะลอการฟ้องดังกล่าวได้ให้ศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการมีอำนาจในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องนั้นจึงเป็นกรณีที่ให้ศาลเข้ามาใช้อำนาจในการออกคำสั่งในคดีอาญา โดยการเข้ามาใช้อำนาจอนุญาตให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้อันเป็นการใช้อำนาจบริหารที่เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 และมาตรา 197 ยังเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ให้ศาล (ฝ่ายตุลาการ) เป็นผู้พิจารณาคดี มิใช่เป็นผู้ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการวินิจฉัยว่าสมควรจะไม่ฟ้องคดีนั้นหรือไม่ ซึ่งในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ต่างก็ให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการที่เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ส่วนในประเทศเยอรมัน ที่การชะลอการฟ้องจะต้องขอความเห็นชอบจากศาลก่อน แต่ก็มีข้อยกเว้นเฉพาะเป็นคดีความผิดที่มีโทษปานกลางซึ่งไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำที่ไม่ต้องขออนุญาตจากศาล

การให้ศาลมีอำนาจอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการเท่ากับเป็นการขัดต่อหลักการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลได้มีโอกาสพิจารณาคดีที่มีความสำคัญอย่างเต็มที่ ไม่ให้เกิดปัญหาศาลล้นศาลอันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการวินิจฉัยคดีที่ต้องการความถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม การที่ศาลต้องนั่งพิจารณาโดยครบองค์คณะ พิจารณาออกหมายจับและหมายค้น ซึ่งมีลักษณะ “งานล้นมือ” แล้ว ยังต้องมารับผิดชอบในการออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตชะลอการฟ้องอีก จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายในทางปฏิบัติและส่งผลเสียหายต่อระบบกระบวนการยุติธรรมและเมื่อมีปริมาณคดีเข้าสู่ศาลเป็นจำนวนมากก็จะเป็นเหตุให้ต้องมีการขอเพิ่มผู้พิพากษาและบุคลากรของศาลเพิ่มขึ้น ทำให้รัฐต้องเข้ามารับภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากโดยไม่จำเป็น

¹¹ คณิต ณ นคร จ (2550). หักดิบกฎหมาย. หน้า 126.

4.8.3 มาตรการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องทั้งสามร่างนั้น ได้กำหนดว่า กรณีที่พนักงานอัยการ จะมีความเห็นสมควรชะลอการฟ้อง ต้องเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาร้องขอให้มีการชะลอการฟ้องและ ผู้เสียหายต้องให้ความยินยอม พนักงานอัยการจึงเริ่มมีการดำเนินกระบวนการชะลอการฟ้องได้ โดยอาจให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้การคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติ แต่ระยะเวลาการบังคับใช้ คำสั่งชะลอการฟ้องและระยะเวลาการคุมความประพฤติที่พนักงานอัยการอาจกำหนดได้นั้นต้องไม่เกิน สามปีและไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น

ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรม เมื่อพนักงานอัยการ เห็นว่าคดีมีเหตุที่อาจชะลอฟ้องได้ตามกฎหมายแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ไม่ต้องส่งความเห็นไปขอความยินยอมจากใคร เพียงแต่ในการพิจารณาทำความเห็นและคำสั่ง ของพนักงานอัยการนั้น จะต้องมีการดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นการตรวจสอบภายใน โดยเสนอต่ออัยการผู้อาวุโสกว่าเพื่อกลั่นกรอง ซึ่งในกรุงเทพมหานครอัยการเจ้าของสำนวนจะต้อง เสนอความเห็นต่ออัยการผู้กลั่นกรองงาน และหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาตามลำดับชั้น ส่วนในต่างจังหวัด อัยการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอความเห็นต่ออัยการผู้กลั่นกรองงานและ อัยการจังหวัดเพื่อพิจารณา แต่คำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการดังกล่าวไม่เป็นที่สุด เพราะ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พนักงานมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย สามี ภรรยา ญาติ ของผู้ต้องหาหรือผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นคัดค้านคำสั่งต่ออัยการสูงสุดได้ อันมีลักษณะการตรวจสอบ ตามบังคับบัญชาเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกาแบบที่ 1 ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขในการสั่งชะลอการฟ้อง ของพนักงานอัยการว่า เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าคดีมีเหตุที่อาจชะลอฟ้องได้ตามกฎหมายแล้ว พนักงานอัยการไม่มีอำนาจออกคำสั่งชะลอการฟ้องได้โดยลำพัง หากพนักงานอัยการเห็นควรชะลอ การฟ้องต้องยื่นคำร้องพร้อมสำนวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติและกำหนด ระยะเวลาคุมประพฤติต่อศาลเพื่อพิจารณา หากศาลพิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของพนักงานอัยการ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตให้ชะลอการฟ้อง พนักงานจึงจะออกคำสั่งชะลอการฟ้องได้ โดยกำหนดเงื่อนไข เพื่อคุมประพฤติและกำหนดระยะเวลาคุมประพฤติตามที่ศาลมีคำสั่งและแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติดทราบ แต่หากศาลเห็นควรให้ฟ้องคดี ก็ยกคำร้องพร้อมสำนวนให้พนักงานอัยการและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล คำสั่งของศาลดังกล่าวถือว่าเป็นที่สุด เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 2 ที่ต้องยื่นคำร้องพร้อมสำนวนและความเห็นในการกำหนด เงื่อนไขคุมประพฤติและกำหนดระยะเวลาคุมประพฤติต่อคณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้อง เพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องพิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็น

ของพนักงานอัยการ คณะกรรมการชะลอการฟ้องจะมีคำสั่งอนุญาตให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการ จึงจะออกคำสั่งชะลอการฟ้องได้ โดยกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองประพจน์และกำหนดระยะเวลาคุ้มครองประพจน์ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องมีคำสั่งและแจ้งให้พนักงานคุ้มครองประพจน์ทราบ แต่หาก คณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องเห็นควรให้ฟ้องคดีก็ยกคำร้องพร้อมกันสำนวนให้พนักงานอัยการ และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล คำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องดังกล่าวถือว่าเป็นที่สุด

เมื่อพิจารณาการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้องตามร่างทั้งสามแบบจะเห็นว่า ในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรม ที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจ ออกคำสั่งชะลอการฟ้องไม่ต้องส่งความเห็นไปขอความยินยอมจากใครนั้น แต่ในการพิจารณา ทำความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการนั้น จะต้องมีการดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นการตรวจสอบภายใน ดังนี้

ในกรุงเทพมหานคร อัยการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอความเห็นต่ออัยการผู้กำกับการของงาน และหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาตามลำดับชั้น

ในต่างจังหวัด อัยการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอความเห็นต่ออัยการผู้กำกับการของงาน และอัยการจังหวัดเพื่อพิจารณา

กรณีที่มีการร้องขอความเป็นธรรมในกรุงเทพมหานคร ต้องเสนอความเห็นต่ออธิบดีอัยการฝ่าย ตามที่พนักงานอัยการสังกัด

กรณีร้องขอความเป็นธรรมในต่างจังหวัด ต้องเสนอความเห็นต่ออธิบดีอัยการเขตตามที่ พนักงานอัยการสังกัด

ดังนั้น ในการที่พนักงานอัยการจะมีความเห็นชะลอการฟ้องนั้นจะต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ หลายขั้นตอน ย่อมทำให้เชื่อได้ในระดับหนึ่งว่า การสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการจะเป็นไป ด้วยความรอบคอบ เป็นธรรม และถูกต้อง

นอกจากการตรวจสอบภายในดังกล่าวแล้ว ยังมีมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ การสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ โดยการตรวจสอบจากภายนอกอีก กล่าวคือ ภายใน ระยะเวลาเจ็ดวันนับแต่วันที่มิคำสั่งชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการต้องแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ต้องหา และผู้เสียหายถึงเหตุผลที่มีคำสั่งชะลอการฟ้อง ผลของคำสั่งชะลอการฟ้องและวิธีการอุทธรณ์คำสั่ง ของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นการตรวจสอบของผู้เสียหาย และผู้ต้องหาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกต่อคำสั่ง ชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ

นอกจากนี้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย สามี ภรรยา ญาติของผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นคำคัดค้าน คำสั่งของพนักงานอัยการต่ออัยการสูงสุดได้อีก อัยการสูงสุดต้องมีคำวินิจฉัยคำคัดค้านดังกล่าว ให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำคัดค้าน ถ้าอัยการสูงสุดเห็นด้วยกับคำสั่งชะลอการฟ้อง

ให้มีหนังสือแจ้งเหตุผลให้ผู้คัดค้านทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งชะลอการฟ้อง ให้มีคำสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป ซึ่งอัยการสูงสุดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของอัยการเป็นนายแผ่นดินเป็นที่ปรึกษารัฐบาล ย่อมมีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบสำนวนละเอียดอยู่แล้ว (ในทางปฏิบัติการยื่นคำร้องใดๆ ต่ออัยการสูงสุดจะต้องผ่านสำนักงานคดีอัยการสูงสุด ซึ่งมีอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจพิจารณาก่อนเสนออัยการสูงสุด) อันเป็นการยืนยันถึงความรอบคอบถูกต้องและเป็นธรรมได้เป็นอย่างดี แต่ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... ของกระทรวงยุติธรรม เห็นว่า การตรวจสอบจากภายนอกมีเพียงผู้เสียหาย ผู้ต้องหา สามี ภรรยา ญาติของผู้นั้น หรือผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ที่จะมีการตรวจสอบได้ 3 ทาง คือ ผู้เสียหาย ศาล (ในความผิดบางประเภท) และคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง

4.8.4 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการชะลอการฟ้องในอดีตกับปัจจุบัน

แนวความคิดในเรื่องการชะลอการฟ้องตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ประเทือง กิริติบุตร คือ หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็น “หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้ผู้ต้องหาจะได้กระทำความผิดและคดีมีหลักฐานพอฟ้อง พนักงานอัยการก็อาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้หากมีเหตุผลอันสมควร โดยก่อนที่จะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องนั้น ควรมีการนำเอาการคุมประพฤติก่อนการฟ้องมาใช้¹² และกรมราชทัณฑ์ก็ได้ขานรับแนวความคิดการนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย เพราะเห็นว่าการชะลอการฟ้องจะเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถเสริมการแก้ปัญหาคดีผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้¹³ ซึ่งไม่ว่าเหตุผลใดต่างก็มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน คือ เพื่อต้องการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้กลับตัวเป็นคนดีภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดให้ เพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางแก้ไข ผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคลแต่อย่างใด เนื่องจากผู้กระทำความผิดอาญามีได้มีจิตใจเป็นอาชญากรทุกคน แต่กระทำความผิดอาญาโดยสาเหตุบางประการเท่านั้น สามารถที่จะกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล เพราะการฟ้องคดีเพื่อให้ศาลลงโทษผู้กระทำผิด ยังเป็นการเพิ่มจุดค้างพร้อยในชีวิตของเขา อาจทำให้กลับเข้าสู่สังคมด้วยความยากลำบากเนื่องจากมีประวัติการกระทำผิดติดตัว อีกทั้งยังเป็นการเบียดเบียนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลให้ลดปริมาณลง เพราะในการดำเนินคดีในศาลนั้น ควรฟ้องคดีเท่าที่จำเป็น ไม่ใช่จำเป็นต้องฟ้องทุกคดี

¹² แหล่งเดิม. หน้า 119.

¹³ แหล่งเดิม. หน้า 121.

ในอดีตนั้น การชะลอการฟ้องตามร่างระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 มีสาระสำคัญคือ การที่ผู้ต้องหาได้รับสารภาพและร้องขอให้ใช้วิธีการชะลอการฟ้อง โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองประพจน์ที่กำหนด เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นสมควรก็จะมีคำสั่งชะลอการฟ้องพร้อมกำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองประพจน์ไว้ หากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้ว พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วปล่อยตัวไป แต่ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว พนักงานอัยการก็จะสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ในส่วนผู้เสียหายนั้นจะให้ความยินยอมหรือไม่ให้ความยินยอมก็ไม่ใช่สาระสำคัญในการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ แต่ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ทั้งสามฉบับในปัจจุบันนั้น ได้เพิ่มความยินยอมของผู้เสียหายเข้าไปด้วย กล่าวคือ นอกจากที่ผู้ต้องหาจะร้องขอให้ชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานอัยการจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายด้วย จึงจะสั่งชะลอการฟ้องได้ หากผู้เสียหายไม่ให้ความยินยอมก็จะไม่เข้าหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้อง เห็นได้ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... ทั้งสามฉบับ ได้มีการนำหลักเกณฑ์เรื่องการประนีประนอมข้อพิพาท (Mediation) อันได้แก่ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยความยินยอมของกลุ่ม โดยนำความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) คือ การสร้างสำนึกผิด เสียหาย และฟื้นฟูความเสียหาย โดยให้ผู้กระทำผิดรับผิดชอบและเสียยาให้แก่ผู้ที่ได้รับผลร้ายและให้ความสำคัญแก่การที่ผู้กระทำผิดยอมรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ รวมทั้งการแก้ไขมากกว่าการลงโทษที่รุนแรงเข้ามาใช้ร่วมกับการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) เพิ่มขึ้น ซึ่งต่างจากร่างระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ที่มีเพียงหลักการเบี่ยงเบนคดีเพียงอย่างเดียว

ในส่วนของประเภทคดีที่จะชะลอการฟ้องในอดีตนั้น ตามร่างระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ได้กำหนดประเภทคดีตามประมวลกฎหมายอาญาที่สามารถชะลอการฟ้องไว้ คือ การกระทำความผิดโดยผู้กระทำสำคัญผิดในข้อเท็จจริงซึ่งได้รับโทษน้อยลงตามมาตรา 62 วรรคแรก การกระทำความผิดที่เชื่อได้ว่าผู้กระทำไม่รู้ว่ากฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้นตามมาตรา 64 การกระทำความผิดด้วยความจำเป็นเกินกว่าเหตุหรือกระทำเพื่อป้องกันเกินกว่าเหตุหรือเกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็นตามมาตรา 69 การกระทำความผิดที่กระทำโดยบันดาลโทสะตามมาตรา 72 การกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายหรือรับอันตรายสาหัสตามมาตรา 291 และ 300 ความผิดฐานลักทรัพย์ที่กระทำโดยความจำใจหรือความยากจนเหลือทนทานและทรัพย์นั้นมียาเล็กน้อยตามมาตรา 335 วรรคท้าย ความผิดฐานพาอาวุธปืนติดตัวไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว มาตรา 8 ทวิ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 แต่ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ได้กำหนดความผิดที่จะชะลอการฟ้องไว้อย่างกว้างขวางกว่า โดยกำหนดไว้ว่าความผิดที่จะชะลอการฟ้องได้นั้น ได้แก่ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินอย่างสูงไม่เกินสามปีอันมิใช่ความซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. กระทรวงยุติธรรม ได้แก่ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินอย่างสูงไม่เกินห้าปี หรือความผิดอื่นที่กฎหมายบัญญัติว่าให้ใช้วิธีการชะลอการฟ้อง ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. คณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองแบบ ได้แก่ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินอย่างสูงไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ยกเว้นกรณีที่เป็นความผิดที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายไม่สามารถนำการชะลอการฟ้องมาใช้บังคับได้)

บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

มาตรการชะลอการฟ้องเป็นมาตรการที่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้เพียรพยายามแสวงหาแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาคriminalที่ทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรงของผู้กระทำความผิดซึ่งมิใช่อาชญากร และรู้สำนึกในความผิดทั้งพร้อมจะรับการแก้ไขฟื้นฟู วัตถุประสงค์ของกฎหมายมุ่งที่จะบรรเทาผลร้ายให้แก่ผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรงโดยมิได้แยกที่จะต้องเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหายเท่านั้น ดังนั้น คดีที่จะอยู่ในบังคับที่จะสามารถชะลอการฟ้องได้จึงไม่ควรแบ่งแยกว่าเป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดที่เป็นความต่อรัฐเท่านั้น แต่ควรพิจารณาจากความหนักเบาแห่งคดีนั้นๆ เป็นหลัก อีกทั้งการที่คดีที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายอยู่ในข่ายที่จะชะลอการฟ้องได้ จะทำให้คดีสถานเบาที่รัฐเป็นผู้เสียหายเท่านั้นซึ่งมีจำนวนมากไม่ต้องเข้าสู่ศาลอันเป็นการลดปัญหาคดีขึ้นสู่ศาลอย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่ง จึงควรตัดมาตรา 4 (3) และ (4) ของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. คณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 1 และแบบที่ 2 ออกทั้งหมด

การที่กำหนดอัตราโทษจำคุกที่พนักงานอัยการจะสามารถพิจารณาชะลอการฟ้องผู้ต้องหาไว้เพียงไม่เกินสามปี เห็นว่า ควรแก้ไขเป็นอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปี เนื่องจากจะทำให้ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลที่มีโทษศาลแขวงอีกเป็นจำนวนมากนอกเหนือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท อีกทั้งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ต้องหาที่มีได้กระทำความผิดที่ร้ายแรงแต่กฎหมายกำหนดอัตราโทษจำคุกเกินกว่าสามปีแต่ไม่เกินห้าปี เช่น ในคดีลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 335 วรรคหนึ่ง ซึ่งมีสถิติคดีที่ฟ้องต่อศาลเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

ที่ผ่านมาได้มีการพยายามที่จะนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทยโดยนายประเทือง กิริติบุตร อธิบดีกรมอัยการสมัยนั้น จึงได้วางระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องขึ้น ตามระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 แต่ได้รับการโต้แย้งจากคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า อธิบดีกรมอัยการไม่มีอำนาจออกระเบียบดังกล่าวได้ อันเป็นผลให้โครงการชะลอการฟ้องต้องชะงักไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 กรมอัยการก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้อง ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีหลักและวิธีการเช่นเดียวกับระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 เพียงแต่เปลี่ยนชื่อจาก “ชะลอการฟ้อง” เป็น “รอการสั่งฟ้อง” คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นด้วยในหลักการและนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา แต่ยังไม่ทันที่จะพิจารณา สภานิติบัญญัติก็หมดสภาพลง ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไปไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้

แผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2530 – 2534) ซึ่งกำหนดให้กรมอัยการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ครอบคลุมถึงเรื่องชะลอการฟ้อง แต่ก็มีได้ดำเนินการแต่อย่างใด

ในระหว่างปี พ.ศ. 2541 – 2544 คณะกรรมการประสานงานกระบวนการยุติธรรมได้มีการสนับสนุนให้มีการนำระบบการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย จนกระทั่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาข่างกฎหมายชะลอการฟ้องขึ้นและเสนอต่อกระทรวงยุติธรรม ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. แยกออกเป็น 2 แบบ โดยร่างแบบแรก ให้ศาลเป็นผู้อนุญาตให้พนักงานออกคำสั่งชะลอการฟ้อง และร่างอีกแบบหนึ่งให้คณะกรรมการเป็นผู้อนุญาตให้พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง

กระบวนการยุติธรรมของไทยเปรียบเสมือนระบบสายพานที่ยังขาดความคิดเบี่ยงเบนที่เหมาะสม ต่างฝ่ายต่างแยกส่วนเป็นองค์กรในทางสงวนอำนาจของตนและต่างเกรงว่าจะมีการแย่งอำนาจกัน ในต่างประเทศได้มีการนำมาใช้อย่างได้ผลมานาน แต่ประเทศไทยเองแต่ละองค์กรแม้แต่หวงอำนาจ ไม่อยากให้อำนาจของตนตกไปอยู่ในมือของอีกองค์กรหนึ่ง ทั้งที่กระบวนการยุติธรรมนั้นได้แบ่งแยกอำนาจในการดำเนินคดีไว้อย่างชัดเจน ศาลมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดี พนักงานอัยการมีหน้าที่ฟ้องคดี พนักงานสอบสวนมีหน้าที่สอบสวน ซึ่งทุกฝ่ายที่กล่าวมาล้วนแต่มีความสำคัญทั้งสิ้น การที่มีการคัดค้านจนไม่สามารถนำกฎหมายชะลอการฟ้องมาใช้บังคับจากอดีตจนถึงปัจจุบันก็เกิดจากปัญหาและเหตุผลเดิมๆ กล่าวคือ

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ไม่ได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเนื่องจากมีข้อโต้แย้งกันอยู่ว่าองค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจในการสั่งชะลอการฟ้อง เห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหาซึ่งแบ่งแยกอำนาจการสอบสวน ฟ้องร้องและอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งอำนาจการฟ้องร้องเป็นของพนักงานอัยการ และการสั่งคดีของพนักงานอัยการใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจมิใช่หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายหรือโดยเด็ดขาด ซึ่งมาตรการชะลอการฟ้องเป็นมาตรการ

ก่อนที่จะฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาล ดังนั้น อำนาจในการสั่งชะลอการฟ้องจึงควรเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ พนักงานอัยการ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. กระทรวงยุติธรรมที่กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้สั่งชะลอการฟ้องผู้ต้องหา จึงเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ดังกล่าวข้างต้น

ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 1 ที่แม้จะให้พนักงานอัยการเป็นผู้ออกคำสั่งชะลอการฟ้อง แต่ก็ต้องยื่นคำร้องพร้อมสำนวนและความเห็นให้ชะลอการฟ้องต่อศาลเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ หากศาลให้ความเห็นชอบ พนักงานอัยการจึงมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ เท่ากับศาลเป็นผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งชะลอการฟ้องเอง อันเป็นการก้าวล่วงงานในส่วน of ฝ่ายบริหารมากเกินไป ทั้งเป็นการที่ศาลใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเพียงผู้เดียวโดยขาดการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่น ซึ่งต่างไปจากประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาที่พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งชะลอการฟ้องโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากศาล เพียงแต่ศาลจะเข้ามามีบทบาทตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการต่อเมื่อมีการร้องเรียนเท่านั้น แม้แต่ประเทศเยอรมันที่การชะลอการฟ้องจะต้องขออนุญาตศาลก็จะจำกัดเฉพาะคดีบางประเภทเท่านั้น

ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. คณะกรรมการกฤษฎีกาแบบที่ 2 ที่แม้จะให้พนักงานอัยการเป็นผู้ออกคำสั่งชะลอการฟ้อง แต่ก็ต้องยื่นคำร้องพร้อมสำนวนและความเห็นให้ชะลอการฟ้องต่อคณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน หากคณะกรรมการให้ความเห็นชอบ พนักงานอัยการจึงมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้นั้น เท่ากับคณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องเป็นผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งชะลอการฟ้องเอง ไม่ใช่พนักงานอัยการ แม้จะมีรูปแบบที่คล้ายกันกับการชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ที่นำมาใช้ก่อนหน้านี้และประสบผลสำเร็จอย่างสูง แต่ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 นั้น อำนาจในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องอยู่ที่พนักงานอัยการไม่ใช่คณะกรรมการ เพราะคณะกรรมการฟื้นฟูมีหน้าที่เพียงแต่แจ้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้พนักงานอัยการทราบเท่านั้น ถ้าผู้ต้องหาเข้ารับการฟื้นฟูจนครบถ้วนแล้ว พนักงานอัยการก็จะสั่งยุติการดำเนินคดีโดยไม่ต้องเสนอความเห็นต่อศาลหรือคณะกรรมการฯ

มาตรการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองแบบนี้ ได้บัญญัติว่า เมื่อพิจารณาคำร้องขอชะลอการฟ้องแล้วให้ศาลหรือคณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องมีอำนาจดังนี้ กรณีที่เห็นควรชะลอการฟ้องตามความเห็นของพนักงานอัยการ ให้ศาลหรือคณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องมีคำสั่งอนุญาตเพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องต่อไป กรณีที่ศาลหรือคณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องเห็นควรฟ้องคดีให้ยกคำร้องพร้อมส่งสำนวนคืนให้พนักงานอัยการเพื่อกำหนดฟ้องและฟ้อง

ผู้ต้องหาต่อศาล คำสั่งของศาลหรือคณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องดังกล่าวให้เป็นที่สุด เห็นได้ว่าเมื่อศาลหรือคณะกรรมการมีคำสั่งอย่างใดแล้วไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ และไม่ได้มีมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลหรือคณะกรรมการชะลอการฟ้องไว้แต่อย่างใด

มาตรการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... ของกระทรวงยุติธรรมได้บัญญัติมาตรการตรวจสอบจากบุคคลภายนอก คือ ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย สามี ภริยา ญาติของผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิยื่นคำคัดค้านคำสั่งของพนักงานอัยการต่ออัยการสูงสุดได้ ซึ่งเป็นการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกทางหนึ่ง ส่วนการตรวจสอบภายในนั้น ขั้นตอนในการสั่งคดีของพนักงานอัยการจะต้องมีการเสนอความเห็นและคำสั่งเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ไม่ใช่การสั่งคดีโดยลำพัง

จึงเห็นควรนำหลักการตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรมที่ให้มีพนักงานอัยการเป็นผู้ออกคำสั่งชะลอการฟ้องมาเป็นต้นแบบในการบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างไรก็ตาม แม้ตามร่างดังกล่าวจะมีการตรวจสอบจากภายนอกและภายในดังกล่าวแล้ว ก็ยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้องตามร่างดังกล่าวข้างต้นยังไม่เพียงพอ เพื่อไม่ให้เกิดช่องทางที่จะทำให้เกิดการสั่งคดีโดยไม่ชอบธรรมและหรือขาดความเชื่อถือจากประชาชน เห็นควรให้นำมาตรการตรวจสอบการชะลอการฟ้องของญี่ปุ่นมาใช้ประกอบด้วย ดังนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นควรเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) เพิ่มระบบการตรวจสอบโดยองค์กรภายใน กล่าวคือ ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาสามารถดำเนินการยื่นคำร้องคัดค้านต่อผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้นของพนักงานอัยการที่ออกคำสั่งชะลอการฟ้องภายใน 7 วันนับแต่ทราบคำสั่ง เพื่อให้ใช้อำนาจเข้าตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องนั้น หากพบว่าคำสั่งไม่ชอบให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม

2) เพิ่มระบบการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก กล่าวคือ การตรวจสอบโดยศาล หากผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีดังกล่าวไม่พอใจการคำสั่งชะลอการฟ้อง ก็สามารถร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจที่สำนักงานอัยการนั้นตั้งอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ โดยให้ยื่นคำร้องต่อศาลนั้นภายใน 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งชะลอการฟ้อง ศาลจะมีคำพิพากษาออกมาได้ 2 ลักษณะคือ

2.1) ยกคำร้องเมื่อคำร้องนั้นไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดหรือเมื่อคำร้องยื่นภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาในการยื่นหรือเมื่อคำร้องไม่มีเหตุผล

2.2) หากคำร้องมีเหตุผลให้ทำการพิจารณาได้ในศาลที่มีเขตอำนาจและให้พนักงานอัยการส่งสำนวนการสอบสวนไปประกอบการพิจารณา

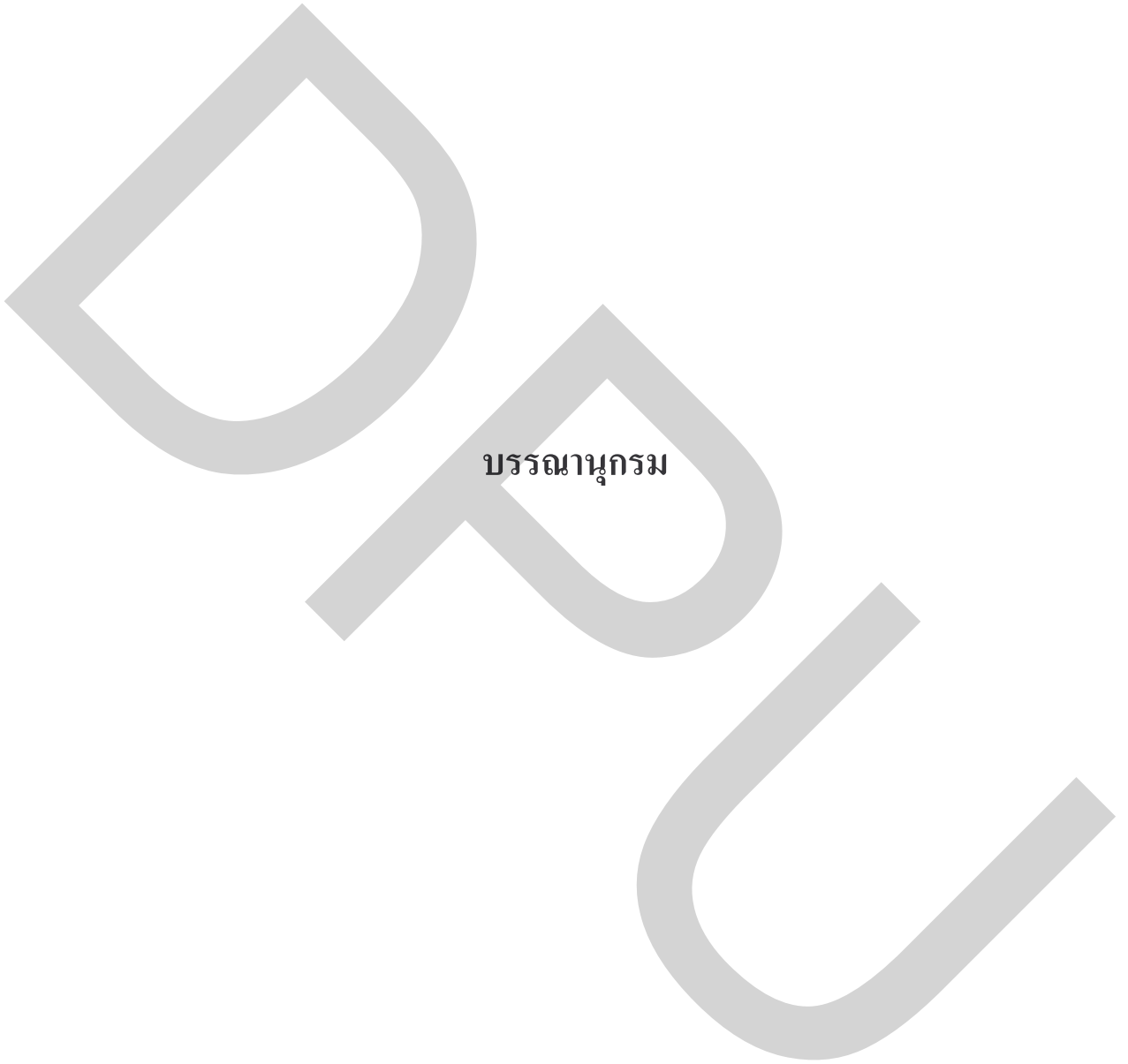
ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการชะลอการฟ้อง เป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของคำสั่งชะลอการฟ้องของอัยการ ซึ่งคดีที่คณะกรรมการฯ จะตรวจสอบนั้น ได้แก่ กรณีเมื่อผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่อัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการฯ ให้ทำการตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้อง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วให้ความเห็นว่า คำสั่งชะลอการฟ้องชอบหรือไม่ และแจ้งไปยังพนักงานอัยการเพื่อทบทวนคำสั่งให้ฟ้องคดีต่อไป โดยรูปแบบของคณะกรรมการพิจารณาการชะลอการฟ้อง ประกอบไปด้วยคณะบุคคลตามที่กำหนดไว้ ดังนี้

คณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องในจังหวัดอื่นๆ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ให้ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดผู้มีอาวุโสสูงสุดในจังหวัดนั้น ผู้บังคับการกองบังคับการจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนสองคน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามมติของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสามคนเป็นกรรมการ ให้อัยการสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในจังหวัดนั้นๆ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้พนักงานอัยการที่อัยการจังหวัดผู้มีอาวุโสสูงสุดในจังหวัดนั้นแต่งตั้งอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ประกอบด้วยคณะผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นประธานกรรมการ อัยการพิเศษฝ่ายอำนวยการความยุติธรรมชั้นสอบสวน ผู้บังคับการตำรวจนครบาล ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจำนวนสองคน และสมาชิกกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งตามมติของที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครอีกสามคนเป็นกรรมการ ให้อัยการสูงสุดแต่งตั้งพนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุดคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการที่แต่งตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวรรคหนึ่งหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามวรรคหนึ่งหรือพรรคสองแล้วแต่กรณี อยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

การใช้สิทธิในการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้องนั้น ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาสามารถร้องขอให้ตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้องได้เพียงทางเดียว



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2540). **บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- _____. (2541). **กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- _____. (2542). **กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2545). **กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ทางเลือกใหม่สำหรับ
กระบวนการยุติธรรมไทย หนังสือชุดปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ลำดับ 3.**
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- คณิต ฅ นคร. (2540). **รวมบทความทางด้านวิชาการของ ศ.ดร.คณิต ฅ นคร.**
กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- _____. (2546). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 6)**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิง ภาไชย. (2541). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 5)**. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2543). **หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 5)**.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2540). **บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- ทวีศักดิ์ ฅ ตะกั่วทุ่ง. (2533). **รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ.**
กรุงเทพฯ: ชูติมาการพิมพ์.
- อรัญ สุวรรณบุปผา. (2518). **หลักอาชญาวิทยา**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- อัมณพ ชูบำรุง. (2532). **อาชญาวิทยาและอาชญากรรม**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

บทความ

- กรมอัยการ. (2540, กันยายน – พฤศจิกายน). “โครงการชะลอการฟ้อง.” **วารสารนิติศาสตร์,**
9, 2. หน้า 173 – 182.

- กุลพล พลวัน. (2520, พฤษภาคม – สิงหาคม). “หลักการชะลอการฟ้อง.” **วารสารกฎหมาย
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, 3, 2. หน้า 20.
- _____. (2521, มกราคม). “ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา.”
วารสารอัยการ, 1, 1. หน้า 3 - 24.
- _____. (2538, สิงหาคม). “การวิเคราะห์บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา.”
วารสารอัยการ, 18, 210. หน้า 183 – 205.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2539, ธันวาคม). “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม.”
บทบัญญัติ, เล่มที่ 54, ตอนที่ 4. หน้า 136 - 153.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ, ศิระ บุญภินันท์, Prof. Tomoko Akane and
Prof. Terutoshi Yamashita. (2541, มิถุนายน). “โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและ
งานอัยการของญี่ปุ่น.” **บทบัญญัติ**, เล่มที่ 54, ตอนที่ 2. หน้า 145 – 168.
- เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2520). “การควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนตัวอย่าง
ของสหรัฐอเมริกา.” **วารสารนิติศาสตร์**, 9, 4. หน้า 44 - 60.
- _____. (2521). “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลในสหรัฐอเมริกา.” **วารสารนิติศาสตร์**,
10, 1. หน้า 154 - 170.
- คณิต ฌ นคร. (2539, ธันวาคม). “อัยการกับภารกิจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล.”
บทบัญญัติ, เล่มที่ 52, ตอนที่ 4. หน้า 1 - 11.
- จรัสศักดิ์ พรหมทอง และพนัส ทัศนียานนท์. (2524, เมษายน). “ชะลอการฟ้อง: มาตรการสำหรับ
กรองผู้กระทำผิดในกระบวนการลงโทษทางอาญาของญี่ปุ่น.” **วารสารอัยการ**, 4, 40.
หน้า 45 – 63.
- โชติ ไพโรพพิรุณโรจน์. (2521, เมษายน). “หลักการชะลอการฟ้องออกเป็นระเบียบได้หรือไม่.”
วารสารอัยการ, 1, 4. หน้า 14 - 21.
- ธง ลีพิงธรรม. (2521, กันยายน). “การชะลอการฟ้องของอัยการประเทศญี่ปุ่น.”
วารสารอัยการ, 1, 9. หน้า 59 - 62.
- ประเทือง กิรีดิบุตร. (2520). “การชะลอการฟ้อง (Suspend Prosecution).”
บทบัญญัติ, เล่มที่ 34, ตอนที่ 1. หน้า 17 - 20.
- ประพันธ์ นัยโกวิท. (2539, ธันวาคม). “การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ.”
บทบัญญัติ, เล่มที่ 52, ตอนที่ 4. หน้า 47 – 135.
- ประพันธ์ นัยโกวิท และศิริศักดิ์ ดิยะพรรณ. (2534, มกราคม). “ชะลอการฟ้อง – มิติใหม่
แห่งการคุ้มครองสังคมในสหรัฐอเมริกา.” **วารสารอัยการ**, 14, 155. หน้า 41 - 62.

- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2525). “การขัดแย้งด้านปรัชญา อาชญวิทยาซึ่งมีผลกระทบ
ต่อกระบวนการยุติธรรม.” วารสารอาชญวิทยาและงานยุติธรรม, ฉบับที่ 1. หน้า 34.
- ศิริระ บุญภินนท์. (2541, ธันวาคม). “อัยการญี่ปุ่น.” บทบัณฑิตย, เล่มที่ 54, ตอนที่ 4.
หน้า 137 – 172.
- อุททิส แสนโกศิก. (2508). “บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา.”
อัยการนิเทศ, เล่มที่ 27, ฉบับที่ 1. หน้า 43.

เอกสารอื่น ๆ

- กรมอัยการ. (ม.ป.ป.). ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
(ฉบับที่..) พ.ศ.
- กระทรวงยุติธรรม. (ม.ป.ป.). ข้อทักท้วงการใช้ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521, 29 กันยายน). หลักการฟ้องคดีอาญาเชิงบังคับและขอบเขต
การใช้ดุลพินิจของอัยการเยอรมัน (เอกสารแปล). พิมพ์เผยแพร่ในการอภิปราย
ทางวิชาการ เรื่อง การชะลอการฟ้องในทัศนะอาจารย์มหาวิทยาลัย ณ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณิต ณ นคร. (2521). ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ (พิมพ์แจกในงานพระถวญ
พระราชทานกรมอัยการ ณ วัดสังเวชวิศยาราม). ม.ป.ท.
- โครงการชะลอการฟ้องของกรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย.
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547.
- ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.
- สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด. (2542). การชะลอการฟ้อง
สมควรนำมาใช้ในสภาวะปัจจุบันหรือไม่ (รายงานเชิงศึกษาวิจัย).
หลักสูตรอัยการจังหวัด รุ่นที่ 18. กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.
- _____. (ม.ป.ป.). การนำมาตรการชะลอการฟ้องและต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในประเทศไทย
(เอกสารประกอบการสัมมนา). กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.

วิทยานิพนธ์

- นภัทร กตเวทีเสถียร. (2547). การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรม
 เซึ่งสมานฉันท์: ศึกษาเฉพาะความผิดที่มีผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:
 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นิจรินทร์ อังศพิสุทธิ์. (2526). การต่อรองคำรับสารภาพ. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต
 ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เพชรินทร์ ตั้งกิตติวงศ์พร. (2527). ทักษะของนักวิชาการต่อการชะลอการฟ้อง.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชาสังคมศาสตร์ สาขาอาชญวิทยา
 และงานยุติธรรม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- รัชนิกร โชติชัยสถิตย์. (2527). การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน
 โดยอัยการ วิเคราะห์ตามแนวสังคมสงเคราะห์. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต
 คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เรวัต จำเณลิม. (2522). ชะลอการฟ้อง. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์.
 กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุกกิจ แยมประชา. (2543). บทบาทของอัยการในการกันผู้กระทำความผิดออกจากกรฟ้องคดีต่อศาล.
 วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมาย

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534
 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534
 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498
 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502
 พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

- Blankenburg, Erhard. (1998). **The American Journal of Comparative Law.** p. 30.
- Cohen, Stanley. (1988). **Against Criminology.** New Jersey: Transactions.
- Cook, Schura Euller. (1986, December). **Resource Material Series No. 34.** Tokyo Japan.
pp. 181 – 192.
- EHS Law Bulletin Series: Japan. (n.d.). **The Code of Criminal Procedure of Japan.** (n.p.).
- George, B.J.Jr. (1987, December). **Resource Material Series No. 32.** Tokyo Japan.
pp. 11 - 27.
- Green, Robert J. (1992, December). **Resource Material Series No. 42.** Tokyo Japan. p. 42.
- Herrmann, Joachim. (1997). **The Rule of Compulsory Prosecution and Scope of Prosecutorial Discretion in Germany.** Chicago: The University of Chicago Law. p. 439.
- Jescheck, Hans – Heinrich. (1970). **The American Journal of Comparative Law.** p. 508.
- Kirschner Heinrich. (1989). **Resource Material Series No. 36.** pp. 56 - 71.
- Kunert, Karl- Heinz. (1987). **Resource Material Series No. 32.** pp. 28 - 34.
- Lamborn, LeRoy L. (1990, April). **Report for 1989 and Resource Material Series No. 37.**
Tokyo Japan. pp. 245 - 254.
- Langbein, John H. (1974). **Controlling Prosecutorial Discretion in Germany.**
Chicago: The University of Chicago Law Review. p. 439.
- Lee, Jung – Soo. (1998, February). **Investigation. In Annual Report for 1997 and Resource Material Series No. 53.** Tokyo Japan. pp. 83 - 102.
- Loschnig, Marianne – Gspand and Michael Kilchling. (1997). **European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice.** p. 58.
- McDonald, William F. (1979). **The Prosecutor.** California: Sage Publications.
- Ryuichi Hirano. (1989). **Law in Japan.** p. 129.
- UNAFEL. (1978, November). **Report of 1977 and Resource Material Series No. 15.**
Tokyo Japan.

_____. (1982). **Criminal Justice in Asia: The Quest for an Integrated Approach.**

Tokyo Japan.

_____. (1987, December). **Resource Material Series No. 32.** Tokyo Japan.

_____. (1989, December). **Resource Material Series No. 36.** Tokyo Japan.

_____. (1992, December). **Resource Material Series No. 42.** Tokyo Japan.

_____. (1996, March). **Resource Material Series No. 48.** Tokyo Japan.

_____. (1997, February). **Annual Report for 1995 and Resource Material Series No. 49.**

Tokyo Japan.

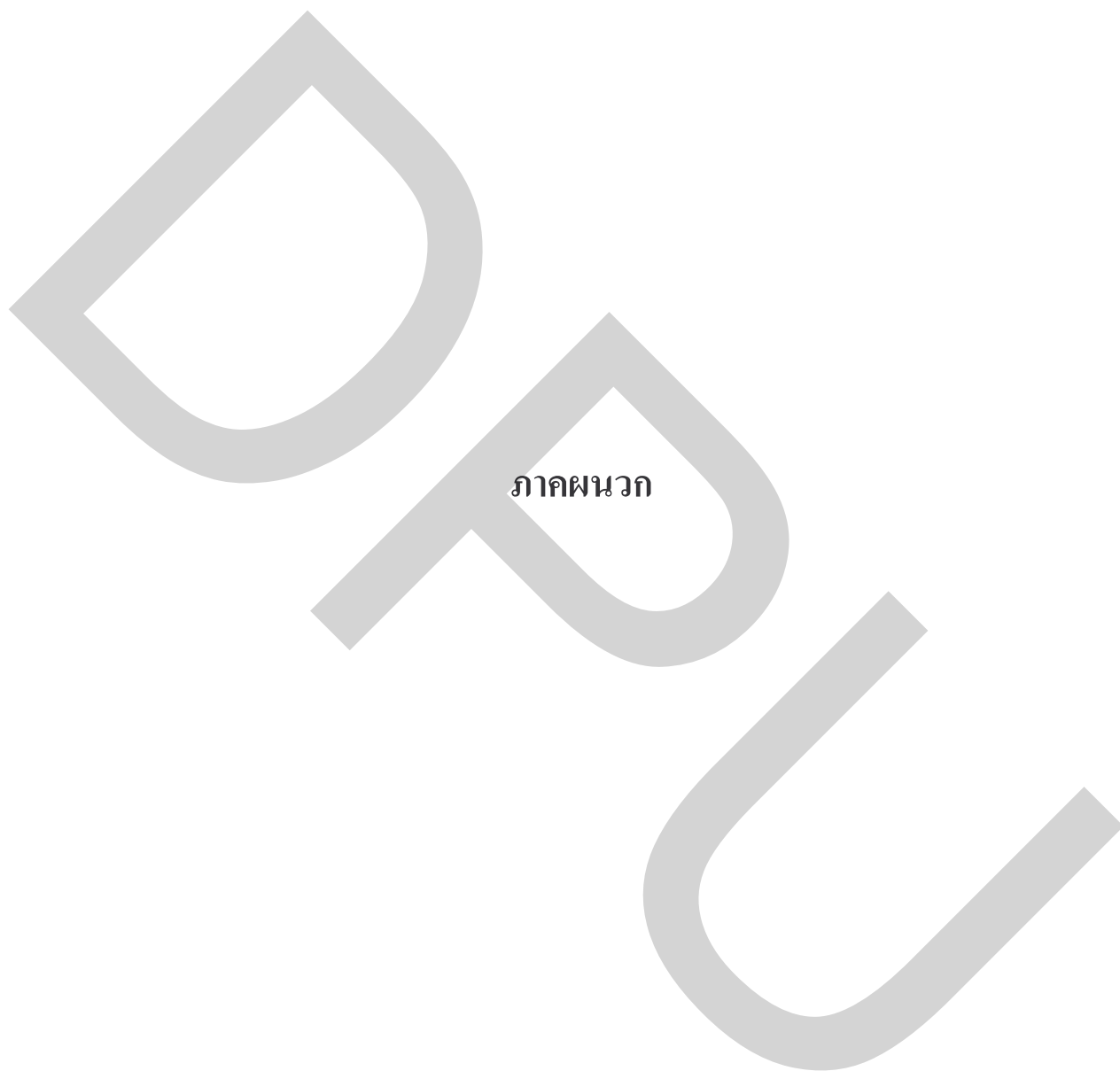
_____. (1998, February). **Annual Report for 1997 and Resource Material Series No. 53.**

Tokyo Japan.

United Nations. (1991). **The United Nations and Crime Prevention.** New York.

West, Mark D. (1992). **Columbia Law Review.** p. 684.

Wood, John. (1989, December). **Resource Material Series No. 36.** Tokyo Japan. p. 89.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ...
ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง

พ.ศ. ...

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้อง

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันมีคดีอาญาขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก รวมทั้งคดีที่มีลักษณะของการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงและไม่จำเป็นที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เช่น ความผิดที่กระทำโดยประมาท ทำให้เกิดภาระแก่กระบวนการยุติธรรม จึงสมควรกำหนดให้มีมาตรการชะลอการฟ้อง โดยนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้เพื่อเป็นการลดคดีขึ้นสู่ศาลและเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้แก้ไข โดยไม่มีมลทินติดตัว ขณะเดียวกันทำให้ผู้เสียหายกับผู้ต้องหาที่มีความสมานฉันท์กันมากขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง
พ.ศ.

.....
.....
.....
.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยชะลอการฟ้อง

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 31 และมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....
.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ...”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานคุมประพฤติ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุมประพฤติตามพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมประพฤติ ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 หรือตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 หรือตามกฎหมายว่าด้วยการคุมประพฤติ

“อาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงยุติธรรมให้มีหน้าที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพฤติ ตามระเบียบว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา 5 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ผู้ต้องหาอยู่ระหว่างถูกจำคุก กักขัง กักกัน หรือถูกควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมาย

(2) คดีอยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว

มาตรา 6 คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี หรือความผิดอื่นที่กฎหมายบัญญัติว่าให้ใช้วิธีการชะลอการฟ้อง ถ้าผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ และขอให้ชะลอการฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนบันทึกคำให้การของผู้ต้องหาพร้อมไว้ในสำนวนการสอบสวน

ถ้าคดีตามวรรคหนึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแขวง ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีดังกล่าวให้ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงในเรื่องการฟ้อง การผิดฟ้อง และการฝากขัง หากผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวให้จัดการปล่อยตัวไปโดยให้ผู้ต้องหาปฏิญาณตนว่าจะมาตามนัด

ในการดำเนินการตามวรรคสอง หากผู้เสียหายยังไม่ให้ความยินยอมที่จะให้มีการชะลอการฟ้อง และพนักงานสอบสวนมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น ให้พนักงานสอบสวนปล่อยตัวผู้ต้องหาไปโดยมีประกันหรือหลักประกันตามที่เห็นสมควร ถ้าผู้ต้องหาไม่สามารถจัดหาประกันหรือหลักประกันได้ ให้ถือว่าคดีไม่มีเหตุที่จะชะลอการฟ้อง

มาตรา 7 เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวน หรือผู้ต้องหาร้องขอให้ชะลอการฟ้องต่อพนักงานอัยการ และคดีมีเหตุที่จะชะลอการฟ้องตามมาตรา 6 ให้พนักงานอัยการส่งเรื่องให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหา เช่น อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะสิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติกรรมแห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี ความสำนึกผิดและการชดใช้เสียหายความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ตลอดจนเหตุผลอื่น ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมในแต่ละคดี และทำความเข้าใจถึงวิธีการที่ควรดำเนินการกับผู้ต้องหา

ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พนักงานอัยการส่งเรื่อง ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นพนักงานอัยการอาจขยายระยะเวลา ดังกล่าวได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน

ในกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่มีอยู่ดังกล่าวมาแล้ว เห็นว่า เพียงพอแก่การพิจารณา ให้พนักงานอัยการดำเนินการตามมาตรา 8

มาตรา 8 ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นไม่สมควรชะลอการฟ้องให้ดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นสมควรชะลอการฟ้อง และปรากฏว่า ผู้เสียหายได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง โดยอาจให้ผู้ต้องหา อยู่ภายใต้การคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติ ในกรณีเช่นนี้ พนักงานคุมประพฤติดำเนินการ กำหนดเงื่อนไขทั่วไปเพื่อคุมความประพฤติผู้ต้องหาได้ โดยให้สอบถามความยินยอมจากผู้ต้องหา เท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งเงื่อนไขที่กำหนดดังกล่าวควรปฏิบัติได้จริงและเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ในการแก้ไขฟื้นฟูการเพิ่มโอกาสของผู้กระทำความผิดในการใช้ชีวิตอย่างเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ความต้องการของผู้เสียหายและเปลี่ยนแปลงได้ตามพัฒนาการของผู้ต้องหา

เงื่อนไขทั่วไปเพื่อคุมความประพฤติดังกล่าวอาจกำหนดข้อเดียวหรือหลายข้อ ดังนี้

- (1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ หรืออาสาสมัครคุมประพฤติ เป็นครั้งคราว เพื่อบุคคลดังกล่าวจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือหรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร
- (2) จัดให้ผู้ต้องหากระทำการกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ตามที่พนักงานคุมประพฤติ และผู้ต้องหาเห็นสมควร
- (3) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ
- (4) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติใด อันอาจนำไปสู่การกระทำความผิด ในทำนองเดียวกันอีก
- (5) ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจ หรือความเจ็บป่วย อย่างอื่นหรือให้ไปเข้ารับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนาพฤตินิสัย ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด
- (6) ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำของตนเอง โดยการชดเชยค่าเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม
- (7) เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำความผิดหรือมีโอกากระทำความผิดขึ้นอีก

ให้พนักงานคุมประพฤติแจ้งเงื่อนไขดังกล่าวให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหาและพนักงานอัยการทราบ และในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นสมควรอาจกำหนดเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติมได้โดยปฏิบัติตามความในวรรคสอง

ในการดำเนินการตามมาตรา 7 หรือในขั้นตอนการคุมประพฤติผู้ต้องหาตามมาตรา 11 ในกรณีที่มีความจำเป็นพนักงานคุมประพฤติอาจจัดให้มีกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ โดยเชิญผู้ทรงวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมแก่รูปคดี หรือบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือชุมชนมาประชุมหารือร่วมกันในประเด็นต่างๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ซึ่งรวมถึงการให้ผู้ต้องหาชดใช้ความเสียหายแก่ผู้เสียหาย การขอโทษผู้เสียหาย หรือการกระทำอื่นที่เหมาะสม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้พนักงานคุมประพฤติเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์หรือเป็นผู้ประสานงาน แล้วแต่กรณี

คุณสมบัติผู้ทรงคุณวุฒิหรือบุคคลตามวรรคก่อนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมประกาศกำหนดโดยคำนึงถึงความเหมาะสมในเขตพื้นที่นั้นๆ โดยให้ได้รับค่าตอบแทนที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 9 ภายในระยะเวลาเจ็ดวันนับแต่วันที่คำสั่งชะลอการฟ้อง ให้พนักงานอัยการแจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายถึงเหตุผลที่มีคำสั่งชะลอการฟ้อง ผลของคำสั่งชะลอการฟ้อง และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานอัยการ

มาตรา 10 เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหา หากผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกัน ให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง

ให้พนักงานอัยการกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้คำสั่งให้ชะลอการฟ้อง และระยะเวลาการคุมประพฤติตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินสามปี และไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น

มาตรา 11 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจออกหมายเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลใด มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานใดมาประกอบการพิจารณา หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือพนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 12 ภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย สามी ภริยา ญาติของผู้นั้นหรือผู้มีส่วนได้เสีย อาจยื่นคำคัดค้านคำสั่งของพนักงานอัยการต่ออัยการสูงสุดก็ได้

ให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยคำคัดค้านให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่
ได้รับคำคัดค้าน

ถ้าอัยการสูงสุดเห็นด้วยกับคำสั่งชะลอการฟ้อง ให้มีหนังสือแจ้งเหตุผลให้ผู้คัดค้านทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดเวลาตามวรรคสอง แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งชะลอการฟ้อง ให้มีคำสั่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป

มาตรา 13 ให้พนักงานคุมประพฤติอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) สืบเสาะข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหา เช่น อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหา เหตุอันอันควรปรานี พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี ความสำนึกผิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา

(2) ดำเนินการหรือประสานงานเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์โดยการจัดให้มี กระบวนการหรือวิธีการอื่นใดที่เหมาะสมแก่ผู้เกี่ยวข้องในคดีโดยคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ในสังคม

(3) กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการคุมประพฤติ

(4) ส่งตัวผู้ต้องหาให้แพทย์ตรวจเกี่ยวกับสุขภาพทางร่างกายและจิตใจ

(5) สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ และตัดเตือนผู้ต้องหาที่ถูกสืบเสาะหรือ ถูกคุมความประพฤติ

(6) สอดส่องผู้ต้องหาที่ถูกคุมประพฤติในการปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนด

(7) ทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับความประพฤติ การประกอบอาชีพ และพฤติการณ์ของผู้ต้องหาที่ถูกคุมประพฤติ เพื่อเสนอต่อพนักงานอัยการ

(8) ทำหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการสืบเสาะและการคุมประพฤติตามที่พนักงานอัยการ เห็นสมควร

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ให้พนักงานคุมประพฤติ อำนาจมอบหมายให้อาสาสมัครคุมประพฤติ กระทำวงยุติธรรมปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยอาสาสมัครคุมประพฤติ

มาตรา 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานคุมประพฤติมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานที่ที่ผู้ต้องหาซึ่งถูกสืบเสาะหรือถูกคุมประพฤติอาศัยอยู่หรือทำงานหรือมีความเกี่ยวข้องด้วยในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างการทำงานของผู้ต้องหา และสอบถามบุคคล ซึ่งอยู่ในสถานที่นั้นเกี่ยวกับกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 13

(2) เรียกบุคคลที่สามารถให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 13 มาให้ถ้อยคำ

(3) สั่งให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานเกี่ยวกับกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 13

(4) พิมพ์ลายนิ้วมือ ถ่ายรูป เก็บปัสสาวะหรือของเหลวในร่างกายผู้ต้องหาซึ่งสืบเสาะหรือถูกคุมประพฤติ

(5) ให้อาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรมที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานคุมประพฤติ มีอำนาจตามที่ระบุไว้ใน (1) – (4) แล้วแต่กรณีด้วย

มาตรา 15 ถ้าผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องแก่การคุมประพฤติของผู้ต้องหาเปลี่ยนแปลงไปจนไม่อาจแก้ไขได้ ให้พนักงานคุมประพฤติทำรายงานเสนอให้พนักงานอัยการทราบโดยไม่ชักช้า ถ้ารายงานนั้นเป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการแจ้งข้อความที่เป็นผลร้ายให้ผู้ต้องหาทราบ ในกรณีนี้ผู้ต้องหาจะมีสิทธิจะคัดค้าน และนำพยานหลักฐานมาให้พนักงานอัยการพิจารณาได้

มาตรา 16 ในกรณีพนักงานอัยการเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ โดยมีเหตุผลอันสมควร หรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องแก่การคุมประพฤติเปลี่ยนแปลงไป ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งแก้ไขตามที่เห็นสมควร

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า ผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ หรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องแก่การคุมประพฤติเปลี่ยนแปลงไปจนไม่อาจแก้ไขได้อันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไป

มาตรา 17 เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติแล้ว หรือมีเหตุขัดข้องจนไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ อันมิใช่เกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการสั่งยุติ การดำเนินคดี และสิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

มาตรา 18 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานคุมประพฤติและอาสาสมัครคุมประพฤติที่ได้รับมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 19 พระราชบัญญัตินี้ให้สิ้นผลในวันสิ้นปีของปีที่ห้า นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่จะได้มีการประกาศขยายระยะเวลาบังคับใช้

มาตรา 20 ก่อนวันสิ้นผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่น้อยกว่าหกสิบวัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะประกาศให้ขยายระยะเวลาบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้เป็นอันใช้บังคับได้

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมประกาศขยายระยะเวลาบังคับใช้ตามวรรคสองแล้ว ให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับต่อไปอีกจนถึงวันสิ้นปีของปีที่ห้า นับแต่วันสิ้นผลแห่งพระราชบัญญัตินี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจประกาศขยายระยะเวลาบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ออกไปอีกก็ได้ โดยให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 21 การสิ้นผลลงของพระราชบัญญัตินี้ย่อมไม่กระทบต่อการใดๆ ที่ได้กระทำไปแล้วก่อนวันสิ้นผลแห่งพระราชบัญญัตินี้

ถ้าพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งก่อนวันสิ้นผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานอัยการและพนักงานคุมประพฤติยังคงมีอำนาจที่จะดำเนินการไปตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าคดีนั้นจะเสร็จ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ...

ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 1 (ศาล)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง
พ.ศ. ...

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้อง

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันมีคดีอาญาที่ลักษณะของการกระทำความผิดเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง และผู้กระทำรู้สำนึกในความผิดโดยพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น หรือผู้เสียหายไม่ตั้งใจให้มีการดำเนินคดีต่อไป ทำให้ไม่จำเป็นที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล สมควรให้มีมาตรการชะลอการฟ้อง โดยนำวิธีการคุมความประพฤติมาใช้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน โดยไม่มีมลทินติดตัว และทำให้ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายมีความสมานฉันท์กัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้อง

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....
.....
มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ...”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ พนักงานคุมประพฤติ ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการคุมประพฤติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติ

“ ศาล ” หมายความว่า ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ ถูกจำคุก กักขัง กักกัน หรือควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมายอื่น
- (2) ความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว
- (3) ความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย
- (4) ความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย
- (5) ความผิดที่เปรียบเทียบได้ตามกฎหมาย

มาตรา 5 คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารและมีเหตุที่อาจชะลอการฟ้องได้ ให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 6 ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี โดยความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกดังกล่าวหากมีโทษปรับด้วย โทษปรับนั้นต้องไม่เกินหนึ่งแสนบาท พนักงานอัยการอาจพิจารณาให้มีการชะลอการฟ้องได้ เมื่อมีเหตุดังต่อไปนี้

(1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง กักขัง กักกัน หรือได้รับโทษจำคุก หรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมาก่อน

(2) ผู้ต้องหารับสารภาพและร้องขอให้มีการชะลอการฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล และ

(3) ผู้เสียหายทุกคนยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง เว้นแต่ผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะที่มีการชะลอการฟ้องและผู้เสียหายที่ปรากฏตัวยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

มาตรา 7 เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว หากเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้อง เว้นแต่คดีที่พนักงานอัยการเห็นว่ามีความผิดที่อาจชะลอการฟ้องได้ตามมาตรา 6 ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงต่างๆ ของผู้ต้องหาเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สภาพแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สำนึกในความผิด และการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ตลอดจนเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรให้มีการชะลอการฟ้อง ทั้งนี้ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็น พนักงานอัยการอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานใดมาประกอบการพิจารณา หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 9 เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการสืบเสาะตามมาตรา 7 และมาตรา 8 เพียงพอแก่การพิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับสำนวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติต่อศาลเพื่อพิจารณาต่อไป

(2) กรณีที่เห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ในการพิจารณาคำร้องขอให้ชะลอการฟ้อง ให้ศาลมีอำนาจเรียกพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน พนักงานคุมประพฤติ หรือออกหมายเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้

มาตรา 10 เมื่อศาลได้พิจารณาคำร้องขอชะลอการฟ้องตามมาตรา 9 (1) แล้ว ให้ศาลมีอำนาจสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ศาลเห็นควรชะลอการฟ้องตามความเห็นของพนักงานอัยการ ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตเพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องต่อไป โดยศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติได้ตามที่เห็นสมควร

(2) กรณีที่ศาลเห็นควรฟ้องคดี ให้ศาลยกคำร้องพร้อมส่งสำนวนคืนให้พนักงานอัยการเพื่อออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด

มาตรา 11 ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 10 (1) ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องโดยกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมประพฤติตามที่ศาลมีคำสั่ง และแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติทราบ

การกำหนดระยะเวลาคุมความประพฤติตามวรรคหนึ่งต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามปีและไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น

ให้พนักงานคุมประพฤติแจ้งเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาทราบด้วย

มาตรา 12 ในกรณีที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหา หากผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกัน ให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง

มาตรา 13 เมื่อพนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายทุกคนที่ยินยอมให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 6 (3) จะฟ้องคดีมิได้ ถ้าผู้เสียหายนั้นฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย

ในคดีที่มีผู้เสียหายหลายคนและมีผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง หากต่อมาผู้เสียหายนั้นปรากฏตัวขึ้นและไม่ยินยอมในการชะลอการฟ้อง ให้ผู้เสียหายนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้

ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องตามวรรคสอง ให้ศาลนำ เหตุที่มีการชะลอการฟ้องและพฤติการณ์ของจำเลยในระหว่างที่มีการชะลอการฟ้องมาพิจารณา ประกอบด้วย ในการนี้ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

มาตรา 14 เจื่อนใจเพื่อคุ้มครองความประพฤติดังมาตรา 9 (1) และมาตรา 10 (1) อาจกำหนด ข้อเดียวหรือหลายข้อได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมความประพฤติเป็นครั้งคราว เพื่อให้ พนักงานคุมประพฤติสอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร
- (2) จัดให้ผู้ต้องหากระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร
- (3) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ
- (4) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติดังอันอาจนำไปสู่การกระทำผิด ในทำนองเดียวกันอีก
- (5) ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือ ความเจ็บป่วยอย่างอื่น หรือให้ไปเข้ารับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือ พัฒนาพฤตินิสัย ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด
- (6) ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำของตนเอง โดยการชดใช้ค่าเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม
- (7) เจื่อนใจอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ ผู้ต้องหากระทำหรือมีโอกาสดังกล่าวซ้ำอีก

มาตรา 15 ภายหลังที่ได้ออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือ เปลี่ยนแปลงเจื่อนใจและระยะเวลาเพื่อคุ้มครองความประพฤติอีก เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากศาล

มาตรา 16 การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการ ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติ

มาตรา 17 ถ้าความปรากฏแก่พนักงานอัยการว่า ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเจื่อนใจ เพื่อคุ้มครองความประพฤติที่พนักงานอัยการกำหนดตามมาตรา 11 ให้พนักงานอัยการเรียกผู้ต้องหามาชี้แจง ในกรณีเช่นว่านี้ผู้ต้องหาจะมีสิทธิที่จะคัดค้านและนำพยานหลักฐานมาสู้คดีได้ หากพนักงานอัยการ เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเจื่อนใจเพื่อคุ้มครองความประพฤติโดยไม่มีเหตุผลอันควร ให้พนักงานอัยการ

ตั้งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่ยินยอมให้ชะลอการฟ้องตาม มาตรา 6 (3) ที่จะฟ้องคดีโดยตนเอง

มาตรา 18 เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติจนครบกำหนด ระยะเวลาชะลอการฟ้องแล้ว ให้พนักงานคุมประพฤติแจ้งเรื่องดังกล่าวให้พนักงานอัยการทราบเพื่อ สั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา นั้น คำสั่งดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด ทั้งนี้ ห้ามมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 145 และ มาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ และผู้เสียหายที่ยินยอมให้ ชะลอการฟ้องตามมาตรา 6 (3) จะนำคดีนั้นมาฟ้องมิได้

มาตรา 19 ให้ประธานศาลฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ค
ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ...
ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 2
(คณะกรรมการ)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง
พ.ศ. ...

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้อง

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันมีคดีอาญาที่ลักษณะของการกระทำความผิดเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง และผู้กระทำรู้สำนึกในความผิดโดยพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น หรือผู้เสียหายไม่ตั้งใจให้มีการดำเนินคดีต่อไป ทำให้ไม่จำเป็นที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล สมควรให้มีมาตรการชะลอการฟ้อง โดยนำวิธีการคุมความประพฤติมาใช้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน โดยไม่มีมลทินติดตัว และทำให้ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายมีความสมานฉันท์กัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง

พ.ศ. ...

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้อง

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ...”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ พนักงานคุมประพฤติ ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการคุมความประพฤติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติ

“ คณะกรรมการ ” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้อง

“ ศาล ” หมายความว่า ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ ถูกจำคุก กักขัง กักกัน หรือควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมายอื่น
- (2) ความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว
- (3) ความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย
- (4) ความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย

(5) ความผิดที่เปรียบเทียบได้ตามกฎหมาย

มาตรา 5 คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารและมีเหตุที่อาจชะลอการฟ้องได้ ให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องตามมาตรา 6 ให้ประกอบด้วยคณะกรรมการตามที่กระทรวงกลาโหมประกาศกำหนด

มาตรา 6 ในทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานครให้มีคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้อง” ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดผู้มีอาวุโสสูงสุดในจังหวัดนั้น ผู้บังคับการกองบังคับการจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนสามคน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามมติของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสามคนเป็นกรรมการ ให้อัยการประจำสำนักงานอัยการจังหวัดคนหนึ่งเป็นเลขานุการและอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในเขตกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ อัยการพิเศษแผนกคดีอาญา ผู้บังคับการตำรวจนครบาล ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจากภาครัฐและภาคเอกชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง จำนวนสามคน และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งตามมติของที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครจำนวนสามคน เป็นกรรมการ ให้อัยการสูงสุดแต่งตั้งพนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุดคนหนึ่งเป็นเลขานุการและอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่แต่งตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แล้วแต่กรณี อยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา 7 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ

ความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(6) ขาดประชุมสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(7) คณะกรรมการมีมติให้ออกเนื่องจากบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย

(8) พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

มาตรา 8 ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตาม มาตรา 6 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แล้วแต่กรณี แต่งตั้งผู้อื่นที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 6 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แล้วแต่กรณี เป็นกรรมการแทน และให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา 9 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยกึ่งหนึ่ง จึงเป็นองค์ประชุม

การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 10 ประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุม และเพื่อรักษาความ เรียบร้อยในการประชุม ให้ประธานมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นได้

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการ ที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

มาตรา 11 ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน สามปี โดยความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกดังกล่าวหากมีโทษปรับด้วย โทษปรับนั้นต้องไม่เกิน หนึ่งแสนบาท พนักงานอัยการอาจพิจารณาให้มีการชะลอการฟ้องได้ เมื่อมีเหตุดังต่อไปนี้

(1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง กักขัง กักกัน หรือได้รับโทษ จำคุก หรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมาก่อน

(2) ผู้ต้องหารับสารภาพและร้องขอให้มีการชะลอการฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการ จะยื่นฟ้องคดีต่อศาล และ

(3) ผู้เสียหายทุกคนยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง เว้นแต่ผู้เสียหายบางคน ไม่ปรากฏตัวในขณะที่มีการชะลอการฟ้องและผู้เสียหายที่ปรากฏตัวยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

มาตรา 12 เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้อง เว้นแต่คดีที่พนักงานอัยการเห็นว่ามิเหตุที่อาจชะลอการฟ้องได้ตามมาตรา 11 ให้พนักงานอัยการ

สั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงต่างๆ ของผู้ต้องหาเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สภาพแวดล้อม ของผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สึกสำนึกในความผิดและการชดใช้ เสียความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ตลอดจนเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรให้มีการชะลอ การฟ้อง ทั้งนี้ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็น พนักงานอัยการอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน

มาตรา 13 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานอัยการมี อำนาจออกหมายเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่ง พยานหลักฐานใดมาประกอบการพิจารณา หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 14 เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการสืบเสาะตาม มาตรา 12 และมาตรา 13 เพียงพอแก่การพิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้เสนอสำนวนและความเห็นในการกำหนด เงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป

(2) กรณีที่เห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ในการพิจารณาคำร้องขอให้ชะลอการฟ้อง ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียก พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน พนักงานคุมประพฤติ ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง มาชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้

มาตรา 15 เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาสำนวนและความเห็นที่เสนอตามมาตรา 14 (1) แล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่คณะกรรมการเห็นควรชะลอการฟ้องตามความเห็นของพนักงาน อัยการ ให้คณะกรรมการแจ้งพนักงานอัยการเพื่อออกคำสั่งชะลอการฟ้องต่อไป โดยอาจแก้ไข เพิ่มเติมเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติได้ตามที่เห็นสมควร

(2) กรณีที่คณะกรรมการเห็นควรฟ้องคดี ให้ส่งสำนวนคืนให้พนักงาน อัยการเพื่อออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

คำสั่งของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด

มาตรา 16 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นควรชะลอการฟ้องตามมาตรา 15 (1) ให้ พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องโดยกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติ ตามความเห็นของคณะกรรมการ และแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติทราบ

การกำหนดระยะเวลาคุ้มครองความประพฤติตามวรรคหนึ่งต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามปีและไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น

ให้พนักงานคุมประพฤติแจ้งเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุ้มครองความประพฤติให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาทราบด้วย

มาตรา 17 ในกรณีที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหา หากผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกัน ให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง

มาตรา 18 เมื่อพนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายทุกคนที่ยินยอมให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 11 (3) จะฟ้องคดีอีกมิได้ ถ้าผู้เสียหายนั้นฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย

ในคดีที่มีผู้เสียหายหลายคน และมีผู้เสียหายบางคนยังไม่ปรากฏตัวในขณะที่พนักงานอัยการออกคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง หากต่อมาผู้เสียหายนั้นปรากฏตัวขึ้นและไม่ยินยอมในการชะลอการฟ้องจะฟ้อง ให้ผู้เสียหายนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลก็ได้

ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องตามวรรคสอง ให้ศาลนำเหตุที่มีการชะลอการฟ้องและพฤติการณ์ของจำเลยในระหว่างที่มีการชะลอการฟ้องมาพิจารณาประกอบด้วย ในการนี้ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

มาตรา 19 เงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติตามมาตรา 14 (1) หรือมาตรา 15 (1) อาจกำหนดข้อเดียวหรือหลายข้อได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติเป็นครั้งคราว เพื่อให้พนักงานคุมประพฤติสอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร
- (2) จัดให้ผู้ต้องหากระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร
- (3) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ
- (4) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติได้อันอาจนำไปสู่การกระทำผิดในทำนองเดียวกันอีก
- (5) ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือความเจ็บป่วยอย่างอื่นหรือให้ไปรับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนาพฤตินิสัย ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด

(6) ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความผิดชอบในการกระทำของตนเอง โดยการชดใช้ค่าเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม

(7) เจื่อนใจอื่นๆ ตามที่เห็นสมควรเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหาคกระทำหรือมีโอกาสรุทำคามผิดขึ้นอีก

มาตรา 20 ภายหลังจากที่พนักงานอัยการได้ออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติอีก เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

มาตรา 21 การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติ

มาตรา 22 ถ้าความปรากฏแก่พนักงานอัยการว่า ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติที่พนักงานอัยการกำหนดตามมาตรา 16 ให้พนักงานอัยการเรียกผู้ต้องหาชี้แจงในกรณีเช่นว่านี้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะคัดค้านและนำพยานหลักฐานมาแสดงได้ หากพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติโดยไม่มีเหตุผลอันควร ให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่ยินยอมให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 11 (3) ที่จะฟ้องคดีโดยตนเอง

มาตรา 23 เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤตินครบกำหนดระยะเวลาชะลอการฟ้องแล้ว ให้พนักงานคุมประพฤติแจ้งเรื่องดังกล่าวให้พนักงานอัยการทราบเพื่อสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาและรายงานให้คณะกรรมการทราบต่อไป คำสั่งดังกล่าวให้ถือว่าเป็นที่สุด ทั้งนี้ ห้ามมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 145 และมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ และผู้เสียหายที่ยินยอมให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 11 (3) จะนำคดีนั้นมาฟ้องมิได้

มาตรา 24 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 25 ให้รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ง

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
(ฉบับที่...) พ.ศ. ... ที่กรมอัยการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
เพื่อให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้อง

ร่าง
พระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา(ฉบับที่...)

พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

.....
.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ...”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 34 ภายใต้บังคับมาตรา 143 เบื้อง คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาดัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2499 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ มาตรา 143 เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนบุคคลใดซึ่งตามสำนวนปรากฏว่าเป็นผู้กระทำผิดด้วยเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติม หรือส่งผู้ต้องหาหรือพยานมาให้ซักถาม หรือส่งหรือจัดการส่งวัตถุหรือเอกสารที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้มาให้ตรวจเพื่อส่งต่อไป

(ข) ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม และในการนี้พนักงานอัยการมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งหรือจัดการส่งวัตถุหรือเอกสารที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้มาให้ตรวจเพื่อส่งต่อไป

(ค) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั้นแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตายหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้น มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 143 ทวิ มาตรา 143 ตริ มาตรา 143 จัตวา มาตรา 143 เบญจ และมาตรา 143 ฉ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“ มาตรา 143 ทวิ ในคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี อันไม่ใช่ความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ และผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เมื่อผู้ต้องหาร้องขอให้รอกการสั่งฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลและผู้เสียหายยินยอมให้รอกการสั่งฟ้อง ให้พนักงานอัยการดำเนินการให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิตนิสัย อาชีพและสิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหานั้น หรือสภาพความผิดหรือเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรให้รอกการสั่งฟ้อง แล้วส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งให้รอกการสั่งฟ้อง ซึ่งต้องมีกำหนดเวลาไม่เกินสองปี แต่ไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนกำหนดเวลาและเงื่อนไขข้อเดียวหรือหลายข้อเพื่อคุมความประพฤติตลอดเวลาที่ให้รอกการสั่งฟ้อง ดังต่อไปนี้

(1) ให้ไปรายงานตัวเป็นครั้งคราวต่อเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีกรมอัยการกำหนดเพื่อเจ้าหน้าที่จะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร ในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ

(2) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจลักษณะ

(3) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพาศได้อันอาจนำไปสู่การกระทำ

ความผิดอีก

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งไม่ให้รอการสั่งฟ้อง ให้ส่ง
สำนวนคืนพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 143

มาตรา 143 ตี ให้เจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีกรมอัยการกำหนดตามมาตรา 143 ทวิ
มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) สืบเสาะและพินิจเรื่องอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษา
อบรม ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหา ตลอดจนสภาพความผิดและเหตุอื่น
เพื่อรายงานต่ออธิบดีกรมอัยการ

(2) ส่งตัวผู้ต้องหาให้แพทย์ตรวจเกี่ยวกับสภาพทางร่างกายและจิตใจ

(3) ทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับความสามารถของผู้ต้องหาว่าจะปรับปรุง
แก้ไขหรือฟื้นฟูตนเองได้เพียงใดหรือไม่ ตลอดจนความต้องการของผู้ต้องหาเกี่ยวกับวิธีการคุม
ความประพฤติ

(4) สอดส่อง สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือและตักเตือนผู้ถูกคุมความประพฤติ
ในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ

(5) สอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติในเรื่องการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดี
กรมอัยการกำหนด

(6) ทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับความประพฤติ การประกอบอาชีพ และ
พฤติการณ์ของผู้ถูกคุมความประพฤติ เพื่อเสนอต่ออธิบดีกรมอัยการ

(7) ทำหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการคุมประพฤติ ตามที่อธิบดีกรมอัยการเห็นสมควร

(8) เข้าไปในสถานที่ที่จำเลยหรือผู้ถูกคุมความประพฤติอาศัยหรือทำงาน
หรือมีความเกี่ยวข้องด้วย เพื่อสอดส่อง สืบเสาะ และรวบรวมข้อเท็จจริงตาม (1)

(9) เรียกบุคคลที่สามารถให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องตาม (1) และสาบานหรือ
ปฏิญาณตนและให้ถ้อยคำ

(10) สั่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองส่งวัตถุหรือเอกสารที่อันจะใช้เป็น
พยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องตาม (1)

มาตรา 143 จัตวา เมื่อผู้ต้องหาถูกคุมความประพฤติตามมาตรา 143 ทวิ
วรรคสอง กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทน
กำหนด เจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีกรมอัยการกำหนดอาจเรียกผู้ต้องหานั้นมาตักเตือน หรือทำความเข้าใจ
เสนออธิบดีกรมอัยการ เพื่อสั่งระงับคำสั่งให้รอการสั่งฟ้อง

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนมีคำสั่งตามมาตราหนึ่ง
ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ถ้าผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการคุมความประพฤติครบตามเวลา
ที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนกำหนดแล้ว ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทน
ออกคำสั่งไม่ฟ้องคดี

มาตรา 143 เบญจ ในระหว่างที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งให้รอ
การสั่งฟ้องตามมาตรา 143 ทวิก็ดี เมื่ออธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งไม่ฟ้องตามมาตรา
143 จัตวา ก็ดี ผู้เสียหายจะฟ้องคดีนี้ได้ และถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ก็ให้ศาลสั่ง
จำหน่ายคดีนั้นเสีย

มาตรา 143 ฉ อำนาจของอธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทน ตามมาตรา 143 ทวิ
และมาตรา 143 จัตวา อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนจะมอบให้ผู้ใดพิจารณาหรือสั่งการ
แทนไม่ได้”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก จ

ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อร่างระเบียบว่าด้วย
การชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... ของกรมอัยการ ที่เสนอต่อรัฐมนตรี

บันทึก

เรื่อง โครงการชะลอการฟ้อง

.....

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ค่วนมาก ที่ สร.0203/11790 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2520 ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นตามมติของคณะรัฐมนตรีว่า การที่อัยการได้ออกระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายเพียงใดหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อประกอบ พิจารณาของคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมอัยการและผู้แทนกระทรวงยุติธรรมแล้ว มีความเห็นดังนี้

(1) โดยที่ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 15 แห่ง พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ประเด็นที่พึงพิจารณาในเบื้องต้นจึงมีว่า มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจอธิบดีกรมอัยการที่จะออกระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องหรือไม่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 15¹ นั้นแล้ว เห็นว่า มาตรา 15 ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมอัยการแต่เพียงที่จะออกระเบียบการใช้อำนาจหรือการกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามอำนาจหน้าที่ที่พนักงานอัยการมีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นเท่านั้น หาได้ให้อำนาจที่จะวางระเบียบการใช้อำนาจหรือการกระทำหน้าที่เพิ่มไปจากที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้¹ ไม่ และเมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระสำคัญของระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ซึ่งอธิบดีกรมอัยการได้ประกาศ ใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2520 จะเห็นได้ว่า เป็นระเบียบที่ให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งมีพยานเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดจริงและให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อตรวจความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหาได้ นอกจากนั้นระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าวยังได้ให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาที่ยื่นคำขอให้ชะลอการฟ้อง โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับความประพฤติได้อีกด้วย เมื่อระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องเป็นระเบียบที่เพิ่มอำนาจพนักงานอัยการ และสิทธิของผู้ต้องหาเหนือไปจากที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) จึงเห็นว่า เป็นระเบียบที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งตามหลักกฎหมาย

¹ มาตรา 15 ในการใช้อำนาจหรือการกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้

จะต้องกระทำในรูปพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉะนั้น การออกระเบียบซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จึงเป็นการกระทำที่เกินอำนาจที่กฎหมาย ให้อำนาจไว้ ระเบียบนั้นจึงไม่มีผลใช้บังคับ

(2) นอกจากเหตุผลที่อธิบดีกรมอัยการไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 วางระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องได้แล้ว เนื้อหาสาระสำคัญของระเบียบดังกล่าวก็ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2498 อีกด้วย อาทิ เช่น

(ก) เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นและการสอบสวนได้ความเป็นที่แน่ชัดว่าผู้ต้องหากระทำความผิด พนักงานอัยการซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล จะต้องดำเนินการสั่งฟ้องต่อไป พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้เมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนสอบสวนยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด ทั้งนี้ ตามนัยแห่งมาตรา 143² แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

นอกจากนั้น ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145³ ก็ยังได้กำหนดมาตรการในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

² มาตรา 143 เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

³ มาตรา 145 ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอบริการตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ

ไว้ด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นอีกชั้นหนึ่ง จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้เจตนารมณ์ที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิดไว้โดยอาศัยเหตุอื่นแต่ประการใด ดังนั้น การที่ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องได้กำหนดให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่เชื่อว่าจะได้กระทำความผิดอาญา นอกจากจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการละเว้นไม่ปฏิบัติการตามหน้าที่เพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา อีกด้วย

(ข) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติให้ฟ้องผู้ต้องหาภายในเจ็ดสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ⁴ และในกรณีที่ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการจะต้องนำตัวผู้ต้องหาศาลโดยไม่ต้องทำการสอบสวนอีก และดำเนินการฟ้องด้วยวาจาต่อไป⁵ จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้มีการฟ้องคดีโดยเร็ว ฉะนั้น การที่พนักงานอัยการ

ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ไม่ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน ฯลฯ

⁴ มาตรา 7 ในการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้เมื่อมีการจับตัวผู้ต้องหาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในกำหนดเวลาเจ็ดสิบสองชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ แต่มิให้นับเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวผู้ต้องหาจากที่จับมายังที่ทำการของพนักงานสอบสวนจากที่ทำการของพนักงานสอบสวนและหรือจากที่ทำการของพนักงานอัยการมาศาล เข้ามาในกำหนดเวลาเจ็ดสิบสองชั่วโมงนั้นด้วย ฯลฯ

⁵ มาตรา 20 ในคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้ ถ้าผู้ต้องหาให้การรับสารภาพตลอดข้อหาต่อพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนนำผู้ต้องหามายังพนักงานอัยการ เพื่อฟ้องศาลโดยมิต้องทำการสอบสวน และให้ฟ้องด้วยวาจา ให้ศาลถามผู้ต้องหาว่าจะให้การประการใด และผู้ต้องหายังให้การรับสารภาพ ให้ศาลบันทึกคำฟ้อง คำรับสารภาพ และทำคำพิพากษาในบันทึกฉบับเดียวกัน แล้วให้โจทก์จำเลยลงชื่อไว้ในบันทึกนั้น ถ้าผู้ต้องหาให้การปฏิเสธให้ศาลสั่งให้พนักงานอัยการรับตัวผู้ต้องหาคืนเพื่อดำเนินการต่อไป

จะใช้วิธีการชะลอการฟ้องโดยอาศัยระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าว จึงขอมเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงโดยแจ้งชัด

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) จึงเห็นว่า ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ของกรมอัยการ นอกจากจะออกโดยเกินอำนาจกฎหมายแม่บทแล้ว ยังมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและมีหลักการที่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง ดังนั้น ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าวจึงเป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลใช้บังคับ

(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม 2520

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายภูมิชาย ทานรัชพงศ์

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2535 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2546 เข้าศึกษาต่อในสาขาวิชานิติศาสตร์ กฎหมายอาญา
และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

สถานที่ทำงาน

อัยการประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลแขวง 1