

ความเหมาะสมการนำมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญา
มาใช้ในกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายญี่ปุ่น



นางสาววิจิตรา เมตตามตะกุล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

**Suitability for Introducing Deferred Prosecution to Thai Law in
Comparison with Japanese Law**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ความเหมาะสมการนำมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญามาใช้ใน
กฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายญี่ปุ่น

ชื่อและนามสกุล นางสาววิจิตรา เมตตามตะกุล

แขนงวิชา / วิชาเอก กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

อาจารย์ที่ปรึกษา

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต)

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)



(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน

รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ

ความเหมาะสมการนำมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญา

มาใช้ในกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายญี่ปุ่น

ผู้ศึกษา นางสาววิจิตรา เมตตามตะกุล รหัสนักศึกษา 2654001771

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาในกฎหมายไทยและญี่ปุ่น (2) ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการชะลอฟ้องในกฎหมายไทยและญี่ปุ่น (3) วิเคราะห์ปัญหาการใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการไทยและญี่ปุ่น (4) เสนอแนะ แนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาในกฎหมายไทย

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร โดยค้นคว้ารวบรวมหนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ ข้อมูลในอินเทอร์เน็ต รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา และเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องในกฎหมายไทยให้เหมาะสมกับปัจจุบัน

ผลการศึกษาพบว่า (1) ตามแนวคิด ทฤษฎีการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามหลักดุลพินิจ ทำให้พนักงานอัยการใช้มาตรการทางเลือกได้ และกฎหมายได้วางหลักเกี่ยวกับประเภทคดีที่ใช้ หลักการพิจารณาผลของการใช้ และการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ปฏิบัติได้ในแนวทางเดียวกัน (2) พนักงานอัยการของไทยและญี่ปุ่นมีหลักการที่ใช้สั่งฟ้องคดีเหมือนกัน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องทุกคดี แต่สำหรับพนักงานอัยการไทยมิได้กำหนดถึงมาตรการชะลอฟ้องไว้ สำหรับพนักงานอัยการญี่ปุ่น ได้วางหลักของมาตรการชะลอการฟ้องไว้ด้วย ซึ่งทำให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางมากกว่า (3) จากการวิเคราะห์ปัญหาพบว่ากฎหมายไทยมิได้บัญญัติเป็นสายลักษณะอักษรไว้ถึงการใช้มาตรการชะลอฟ้อง จึงยังไม่มีบทบัญญัติเรื่องการชะลอฟ้องที่ใช้บังคับได้ (4) ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะว่าควร

แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการและมาตรการชะลอฟ้องให้ชัดเจน
เพื่อให้สามารถนำมาใช้ได้จริง



Independent Study title: “ Suitability for Introducing Deferred Prosecution to Thai Law in Comparison with Japanese Law”

Author: “Miss. VIJITTRA METTAMATAKUL”; ID: “2654001771”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assistant Professor Dr. Supatra Phanwichit; Academic year: 2023

Abstract

The objectives of this independent study are to: (1) study concepts and theories of deferred prosecution in Thai and Japanese laws; (2) comparative deferred prosecution in Thai and Japanese laws; (3) analyze problems with adopting deferred prosecution by Thai and Japanese public attorneys; and (4) recommend to reforming laws concerning deferred prosecution.

This independent study is a qualitative research into laws, employing a method of documentary research, by gathering information from textbooks, theses, articles and online media, as well as legal statutes, in order to come up with content analysis, and recommend approaches to amending the Thai laws regarding deferred prosecution, as to be suitable for current situations.

The analysis finds that: (1) the concepts and theories of deferred prosecution by public attorneys, under the opportunity principle, result in the public attorneys ordering not to prosecute or opting for alternative measures, as well as the law on deferred prosecution provides with criteria for categories of cases, consideration bases, goals of the deferred prosecution, and verification of the public attorneys' orders, in order that the practice can attain uniformity; (2) Thai and Japanese public attorneys have the same concepts and bases of prosecution, and there are no legal statutes requiring prosecution of all cases, but the Thai public attorneys do not have deferred prosecution in place, whereas the Japanese laws provide with bases for deferred prosecution; (3) the Thai laws do not have statutes governing deferred prosecution, thus there are no legal statutes to enforce deferred prosecution; (4) the author recommends reformation of the laws concerning the public attorneys' exercise of discretion and deferred prosecution, for more clarity, in order that deferred prosecution can be enforced in practice.

Keywords : Deferred Prosecution; Exercise of Discretion; Examining the prosecutor's discretion

กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจากผู้ศึกษาได้รับความช่วยเหลืออย่างเต็มที่จากคณะกรรมการบริหารชุดวิชา 41797 การค้นคว้าอิสระ สาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์สุพัตรา แผนวิชิต อาจารย์ที่ปรึกษา สำหรับแนวทางการศึกษาค้นคว้า และคำแนะนำต่างๆที่เป็นประโยชน์ในทุกช่วงเวลาของการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และอาจารย์ทุกท่านในสาขาวิชานิติศาสตร์ สำหรับคำแนะนำ และสนับสนุนการค้นคว้าอิสระ ขอขอบคุณทางมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่อำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอน

ท้ายที่สุดนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคุณพ่อมานิต สำหรับการสนับสนุนด้านการเงิน ขอขอบคุณมารดา และนางอรนิตย์ ณรงค์ชัยกุลผู้เป็นพี่สาว รวมถึงทุกคนในครอบครัว อันเปรียบเสมือนครูอาจารย์นอกระบบการศึกษาที่วางรากฐานทักษะกระบวนการคิดวิเคราะห์ให้กับผู้ศึกษาโดยตลอด รวมทั้งกำลังใจ และเจตคติที่ดี และขอชื่นชมในความมุ่งมั่น ความพยายามของตัวเอง ความไม่ย่อท้อบนเส้นทางเดินนี้ กำลังใจจากทุกท่านเหล่านี้เป็นพลังอันสำคัญยิ่งที่ทำให้ผู้ศึกษาสามารถก้าวผ่านอุปสรรคทั้งหลายจนสำเร็จลุล่วงมาได้ด้วยดี

นางสาววิจิตรา เมตตามตะกุล



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญรูปภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2.วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3.สมมุติฐานของการศึกษา.....	7
1.4.ขอบเขตการศึกษา.....	8
1.5.ระเบียบวิธีการศึกษา.....	8
1.6.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีการใช้อนุกรมการชะลอพอง	9
2.1.แนวคิดการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	9
2.1.1.จุดประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	9
2.1.2.หลักการที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	10
2.1.3. ทฤษฎีการลงโทษทางอาญา.....	12
2.2. การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก	14

2.2.1. แนวคิดของการดำเนินคดีอาญากระแสหลัก.....	15
2.2.2. การดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ.....	16
2.2.3. การดำเนินคดีอาญาโดยราษฎรผู้เสียหาย.....	22
2.2.4. ขั้นตอนการดำเนินคดี.....	23
2.3. ทฤษฎีการตรวจสอบดุลพินิจ.....	25
2.3.1. การใช้ดุลพินิจให้มีประสิทธิภาพ.....	26
2.4. ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	26
2.4.1. ด้านทรัพยากรในการดำเนินคดีอาญากระแสหลัก.....	26
2.4.2. ด้านผู้เสียหายจากการกระทำความผิด.....	28
2.4.3. ด้านผู้กระทำความผิด.....	29
2.5. มาตรการเบี่ยงเบนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	29
2.5.1. แนวคิดของการใช้มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญา.....	29
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายเพื่อชะลอฟ้องคดีอาญาของกฎหมายไทยกับกฎหมายญี่ปุ่น.....	31
3.1. มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาในกฎหมายไทย.....	31
3.1.1. แนวคิดและจุดประสงค์ของมาตรการชะลอฟ้อง.....	31
3.1.2. การใช้มาตรการชะลอฟ้องในกฎหมายไทย.....	32
3.2. ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง.....	34
3.2.1. เหตุผลและความจำเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.	34
3.2.2. ประเภทคดีที่นำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้.....	35
3.2.3. หลักเกณฑ์การพิจารณาการใช้มาตรการชะลอฟ้อง.....	35
3.2.4. ผลของการใช้มาตรการชะลอฟ้อง.....	36

3.2.5. การตรวจสอบการใช้มาตรการชะลอฟ้อง	36
3.3. มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น.....	38
3.3.1. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของกฎหมายประเทศญี่ปุ่น.....	39
3.3.2. แนวคิดการใช้มาตรการชะลอฟ้องของประเทศญี่ปุ่น.....	47
3.3.3. การใช้มาตรการชะลอฟ้อง.....	48
3.3.4. ผลของการใช้มาตรการชะลอฟ้อง.....	49
3.3.5. การตรวจสอบคุณภาพของพนักงานอัยการในใช้มาตรการชะลอฟ้อง.....	49
บทที่ 4 ปัญหาการนำมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญามาใช้ในกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมาย ญี่ปุ่น	54
4.1. วิเคราะห์ประเด็นมาตรฐานการพิจารณาออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีเพื่อใช้มาตรการชะลอฟ้อง ของพนักงานอัยการไทยกับญี่ปุ่น	54
4.2. วิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเรื่องอำนาจดำเนินคดีอาญาของ ราษฎรผู้เสียหาย เมื่อพนักงานอัยการมีการนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้	58
4.3. วิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายของกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการ ออกคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการไทยกับญี่ปุ่น.....	60
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะ	63
5.1. ข้อเสนอแนะ.....	63
5.2. ข้อเสนอแนะ	65
บรรณานุกรม	66
ประวัติผู้วิจัย	72

สารบัญตาราง

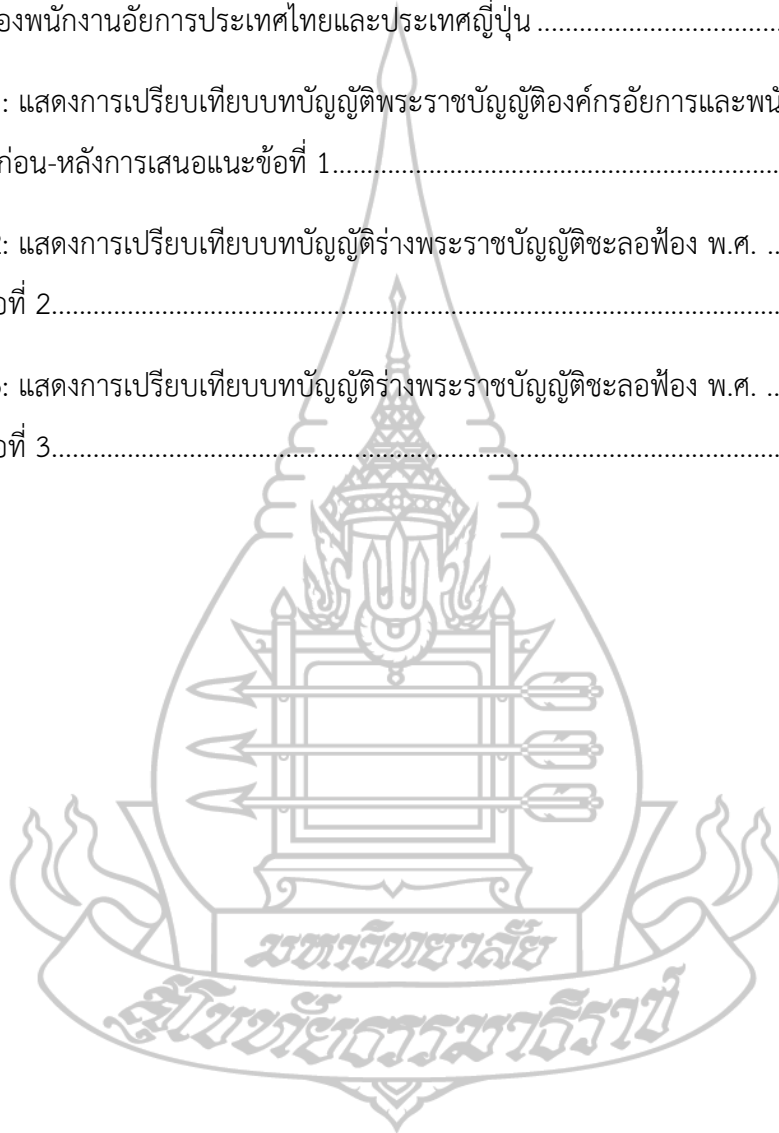
หน้า

ตารางที่ 3.1: แสดงการเปรียบเทียบการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการ
 ชะลอฟ้องของพนักงานอัยการประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น 52

ตารางที่ 5.1: แสดงการเปรียบเทียบบทบัญญัติพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ
 พ.ศ. 2553 ก่อน-หลังการเสนอแนะข้อที่ 1..... 66

ตารางที่ 5.2: แสดงการเปรียบเทียบบทบัญญัติร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ. ก่อน-หลังการ
 เสนอแนะข้อที่ 2..... 66

ตารางที่ 5.3: แสดงการเปรียบเทียบบทบัญญัติร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ. ก่อน-หลังการ
 เสนอแนะข้อที่ 3..... 67



สารบัญญรูปภาพ

หน้า

ภาพที่ 1.1: แสดงขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักของประเทศไทย	16
ภาพที่ 3.1: แสดงการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการชะลอฟ้อง	50
ภาพที่ 4.1: แสดงจำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดี ประจำปี พ.ศ. 2565	55
ภาพที่ 4.2: แสดงจำนวนคดีอาญาของศาลชั้นต้นในกระบวนการยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2565	56



บทที่ 1

บทนำ

1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่กำหนดว่าการกระทำ หรือการไม่กระทำการอย่างใด ๆ นั้นถือว่าเป็นความผิดและมีการกำหนดโทษทางอาญาที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายสำหรับความผิดนั้นๆ¹ เพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงจำเป็นต้องนำผู้กระทำความผิดมาเข้าสู่กระบวนการลงโทษทางอาญา เพื่อคัดแยกบุคคลที่พฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ออกจากสังคมชั่วคราว และเพื่อให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัย เพราะหากผู้กระทำความผิดยังคงลอยนวล ย่อมส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ไม่มีความสุขในการใช้ชีวิต และกระทบกับความสงบเรียบร้อยของสังคมในภาพรวม ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความสุขของสังคมส่วนรวม รัฐมีหน้าที่รักษาความสงบของบ้านเมือง รักษาผลประโยชน์สาธารณะ ย่อมถือว่ารัฐได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา โดยหลักแล้ว เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น จึงถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย มีอำนาจเป็นโจทก์ ในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ คือ พนักงานอัยการ แต่กรณีความผิดอาญานั้นส่งผลกระทบต่อเอกชน ในบางประเทศ เช่น ประเทศไทย ที่กฎหมายกำหนดให้ราษฎรมีอำนาจยื่นฟ้องดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเอง หากราษฎรผู้นั้นเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทั้งพนักงานอัยการและราษฎรผู้เสียหายจะมีอำนาจฟ้องคดีอาญา แต่หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ กับหลักการดำเนินคดีอาญาของราษฎรก็มีความแตกต่างกัน เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นตัวแทนองค์กรของรัฐ ที่มีหน้าที่ดำเนินคดีเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ แต่ราษฎรผู้เสียหายดำเนินคดีเพื่อให้เป็นการรักษาผลประโยชน์ของเอกชนเป็นหลัก

¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2

พนักงานอัยการ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญา มีดุลพินิจในการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาล กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีทุกเรื่อง แต่ในทางปฏิบัติเมื่อผลการสอบสวน และการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ พบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง ประกอบกับมีข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งฟ้องคดี และสำหรับประเทศไทยที่เปิดโอกาสให้มีการดำเนินคดีโดยราษฎรผู้เสียหายได้ด้วย ดังนั้น ผู้มีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายไทยจึงเป็นได้ทั้งพนักงานอัยการ และราษฎรผู้เสียหาย² ยิ่งทำให้จำนวนคดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก

อีกทั้ง ช่วงเวลาประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะทางการแพทย์ที่ก้าวหน้ามากขึ้น ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น และส่งผลให้รูปแบบการดำรงชีวิตของประชากรเปลี่ยนแปลงไป ความต้องการของประชากรในการดำรงชีพของสังคมไทยมีความซับซ้อนมากขึ้น ย่อมส่งผลต่อข้อพิพาทที่อาจมีแนวโน้มสูงขึ้นด้วย ทำให้จำนวนคดีความที่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย

ดังนั้น จากวลีที่ว่า “คดีล้นศาล นักโทษล้นคุก” คงไม่เกินความจริงสำหรับสภาพการณ์ปัจจุบันของกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย เพราะความจริงแล้วมีอาชญากรรมเกิดขึ้นเต็มบ้านเมือง จำนวนคดีความที่รอการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรือรอการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการก็มีอยู่ไม่น้อยไปกว่าคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในศาล รวมถึงจำนวนนักโทษในเรือนจำที่มีอยู่มากมาย ถึงแม้ว่าตามกฎหมายไทยพนักงานอัยการมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้ตามดุลพินิจของพนักงานอัยการเอง แต่ในทางปฏิบัติคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วย่อมแสดงว่าการดำเนินคดีแต่ละคดีเป็นไปด้วยความล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น และเมื่อเกิดความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ย่อมส่งผลกระทบต่อคู่ความทั้งสองฝ่ายโดยฝ่ายผู้เสียหายได้รับผลกระทบ เนื่องจากความล่าช้าจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย ทั้งการเยียวยาและการบรรเทาความเสียหาย ส่วนจำเลยได้รับผลกระทบจากการตกเป็นผู้ต้องหาที่อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ทั้งก่อนการพิจารณา ระหว่างการพิจารณา ก่อนการวินิจฉัยและพิพากษาคดีอีกทั้ง เมื่อจำนวนนักโทษสูงเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ราชทัณฑ์จะควบคุมดูแลได้นั้น ย่อมส่งผลให้การบำบัดฟื้นฟูพฤติกรรมของนักโทษ รวมถึงการฝึกอาชีพทำได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่อาจกลับเป็นคนดีได้อย่าง

² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 28

แท้จริง จากสถิติหลังจากที่ผู้เคยต้องโทษทางอาญากลับเข้าสู่สังคม พบว่ามีแนวโน้มที่จะกระทำ ความผิดซ้ำร้อยละ 10 ในเวลาภายใน 1 ปี นับจากวันที่พ้นโทษ และร้อยละ 20 ภายในเวลา 2 ปี ที่มี แนวโน้มกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก และร้อยละ 30 ภายในเวลา 3 ปี ที่มีแนวโน้มกลับมากระทำ ความผิดซ้ำ จากข้อมูลสถิติของผู้ที่กระทำความผิดซ้ำ พบว่า โทษทางอาญาไม่สามารถแก้ไข พฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถคืนคนดีสู่สังคมได้ อย่างถาวร อีกทั้ง บุคคลที่เคยต้องโทษทางอาญาไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมภายนอกได้ ส่งผลให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอีก

มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญาในกระบวนการยุติธรรม (Diversion)³ หมายถึง กระบวนการอื่นใด ที่สามารถนำมาใช้แทนการฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อศาล ทำให้ผู้ต้องหาไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการ ยุติธรรมทางอาญาในแบบกระแสหลัก ซึ่งมาตรการเบี่ยงเบนทางอาญาที่ได้รับการยอมรับกัน โดยทั่วไป ได้แก่ การชะลอฟ้องของพนักงานอัยการ การไกล่เกลี่ยของพนักงานอัยการ การ เปรียบเทียบปรับของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ การใช้มาตรการคุมประพฤติ การ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเยียวยา หรือบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย การกำหนดเงื่อนไข การทำงานหรือบำเพ็ญประโยชน์เพื่อสังคมแทนการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งมาตรการ เบี่ยงเบนทางอาญาทั้งหมดที่กล่าวมานี้ เป็นมาตรการเชิงสมานฉันท์ เพื่อลดความขัดแย้งอย่างแท้จริง และไม่สานต่อความแค้นต่อกัน โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงแก้ไข พฤติกรรมของผู้กระทำความผิดและ การบรรเทาเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหายเป็นสำคัญ

ดังนั้น มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญาในกระบวนการยุติธรรม เป็นวิถีทางที่เหมาะสมกับสภาพ ปัจจุบันที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้กับกฎหมายบางประเภทเท่านั้น เช่น ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และคดีความผิดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด แต่สำหรับคดีอาญาทั่วไป ยังไม่มีการนำกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการชะลอการฟ้องไว้ แต่มีร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ซึ่งมีต้นแบบมาจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งการใช้มาตรการชะลอการฟ้องในประเทศญี่ปุ่น ถือว่า ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง

³ กัทวรรณ ทองใหญ่. การหักเหผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: ศึกษากรณีการหักเหในชั้นก่อนฟ้องใน ประเทศไทย. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 49(4), 727-753. หน้า 732.

อย่างไรก็ตาม กระบวนการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น อาจมีความแตกต่างกัน ไม่มากนัก แต่จุดแตกต่างนั้นถือเป็นจุดสำคัญที่อาจส่งผลในการนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้กับคดีอาญาทั่วไป เช่น หลักการและมาตรฐานที่พนักงานอัยการใช้ในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีระหว่างพนักงานอัยการประเทศไทยกับอัยการประเทศญี่ปุ่นก็ต่างกัน อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายไทยและกฎหมายญี่ปุ่นก็มีความแตกต่างกัน รวมถึงการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งของพนักงานอัยการ ดังนั้น แม้ว่าจะจะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ. ที่มีต้นแบบมาจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นมาตรการที่ช่วยจัดปัญหาจำนวนคดีที่ล้นศาลได้อย่างแท้จริง และช่วยยกระดับกระบวนการพิจารณาคดีของประเทศญี่ปุ่น ก็ไม่ได้เป็นสิ่งที่การันตีได้ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาของกระบวนการทางอาญาของประเทศไทยได้ ประกอบกับข้อแตกต่างของกระบวนการทางอาญาที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจ ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างมาตรการชะลอการฟ้องของประเทศญี่ปุ่นกับร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ. ของประเทศไทยในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1: ศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรฐานการพิจารณาออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีเพื่อใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการไทยกับญี่ปุ่น

พนักงานอัยการ มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกธรรมทางอาญารักษาผลประโยชน์ของรัฐบาล ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้แก่ประชาชน⁴ จะเห็นว่าบทบาทของพนักงานอัยการมีทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ ซึ่งบทบาทหลักที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ การอำนวยความสะดวกธรรมทางอาญาของพนักงานอัยการ หรือที่มักถูกเรียกว่าเป็น “ทนายความแผ่นดิน” อันเนื่องมาจากพนักงานอัยการ เป็นตัวแทนของรัฐในการตรวจสอบและค้นหาความจริงในคดีอาญา ซึ่งการที่พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐ มิใช่หมายถึงว่า พนักงานอัยการอยู่ฝั่งรัฐ ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับฝั่งของราษฎร แต่เป็นตัวแทนของรัฐ ในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งกระทบกับความสงบเรียบร้อยและผลประโยชน์สาธารณะในส่วนรวม รัฐจึงถือ

⁴ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563

“ข้อ 7 ภารกิจของพนักงานอัยการ

พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาลและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกันและเป็นธรรมกับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยอมรับศรัทธาแก่ประชาชน ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายและพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้”

ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา พนักงานอัยการจึงเข้ามามีบทบาท ในการดำเนินคดีอาญาโดยยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เพื่อนำผู้กระทำความผิดทางอาญามาลงโทษตาม กฎหมาย โดยพนักงานอัยการจะพิจารณาสำนวนการสอบสวนและพยานหลักฐาน ที่ได้รับจาก พนักงานสอบสวน แล้วทำการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาล หากพนักงาน อัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้วผู้ต้องหาจะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งหาก ถูกฟ้องในคดีอาญาร้ายแรง จำเลยอาจถูกคุมขังในระหว่าง การพิจารณาของศาลด้วย ซึ่งกระทบต่อ สิทธิและเสรีภาพของจำเลย

การใช้มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญา ถือเป็นขั้นตอนการกั้นกรองคดี ที่ขึ้นสู่การพิจารณาของ ศาล เมื่อพนักงานอัยการได้ พิจารณาแล้วเห็น ว่าควรมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่หากข้อหาที่ พนักงานอัยการยื่นต่อศาลนั้น เข้าเกณฑ์ที่สามารถใช้มาตรการชะลอฟ้องได้ประกอบกับมีเงื่อนไข เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการใช้มาตรการชะลอฟ้อง พนักงานอัยการก็ย่อมมีอำนาจที่จะใช้ มาตรการชะลอฟ้องแทนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งส่งผลให้คดีจะเป็นอันยุติในชั้นพนักงาน อัยการ ไม่ต้องเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล

จะเห็นว่าขั้นตอนของการพิจารณาเพื่อนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้แทนการยื่นฟ้องคดีต่อ ศาลนั้น เป็นขั้นตอนหลังจากที่พนักงานอัยการเห็นว่าควรมีคำสั่งฟ้องคดีนั้นแล้ว แต่เข้าเกณฑ์ที่อาจ ใช้มาตรการชะลอการฟ้องได้ ดังนั้น การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงาน อัยการนั้นย่อมมีความสำคัญ รวมถึงหากมีคำสั่งฟ้องคดีแล้ว การพิจารณาว่าจะฟ้อง ผู้ต้องหาใน ข้อหาใดก็ย่อมมีความสำคัญเช่นกัน เช่น หากพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลในข้อหาที่ ร้ายแรงเกินสมควร ย่อมไม่อาจนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้แทนการฟ้องคดีได้ ส่งผลให้ผู้ต้องหา อาจเสียโอกาสได้รับการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง ดังนั้น หากคำสั่งของพนักงานอัยการมีความ คลาดเคลื่อนไปกว่าความเป็นจริงย่อมส่งผลต่อการเสียโอกาสในการนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้ ผู้ ศึกษาจึงสนใจทำการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานที่พนักงานอัยการใช้ใน การพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี เพื่อนำไปสู่การใช้มาตรการชะลอการฟ้องต่อไป

ประเด็นที่ 2: ศึกษา เปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเรื่องอำนาจดำเนินคดีอาญาของ ราชกรผู้เสียหาย เมื่อพนักงานอัยการมีการนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้

มาตรการชะลอฟ้อง เป็นมาตรการที่เบี่ยงเบนคดีออกจากการดำเนินคดีอาญากระแสหลัก เพื่อ ลดจำนวนคดีที่ไม่ร้ายแรง มิใช่อาชญากรรม เพื่อมุ่งเน้นไปแนวทางแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมผู้กระทำ

ความคิดเป็นหลักสำคัญ และเพื่อรวดเร็วในการเยียวยาบรรเทาความเสียหายให้กับผู้เสียหาย ดังนั้น หากมีการนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้แล้ว คดีจะเป็นอันยุติไปในชั้นของพนักงานอัยการ ซึ่งหากเป็นกรณีที่ถูกหมายให้อำนาจการฟ้องคดีอาญาต้องกระทำโดยรัฐเท่านั้น การที่พนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตัวแทนของรัฐจะใช้มาตรการชะลอฟ้องแทนการฟ้องคดีต่อศาล ก็คงถือว่ายังเป็นการใช้อำนาจของรัฐในการยุติคดี ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกรณีที่กฎหมายให้อำนาจราษฎรผู้เสียหายมีอำนาจยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ด้วย หากพนักงานอัยการมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้องแล้วจะกระทบกับอำนาจฟ้องคดีของราษฎรผู้เสียหายหรือไม่ อย่างไร เพราะหากการใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการส่งผลให้อำนาจฟ้องคดีของราษฎรผู้เสียหายยุติไป ก็ย่อมเป็นการตัดสิทธิอำนาจฟ้องของราษฎรผู้เสียหาย แต่หากพิจารณาแยกกัน อาจทำให้การใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการไม่กระทบกับอำนาจฟ้องคดีของราษฎรผู้เสียหาย ซึ่งคดีก็จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจทำการศึกษากฎการใช้มาตรการชะลอฟ้องในกรณีที่กฎหมายก็ให้ราษฎรผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีเช่นกัน

ประเด็นที่ 3: ศึกษา เปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการออกคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการไทยกับญี่ปุ่น

การดำเนินกระบวนการพิจารณากระแสหลัก โดยปกติผู้มีอำนาจวินิจฉัยพิพากษาว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้นจะเป็นผู้พิพากษา มาตรการชะลอฟ้องเป็นกระบวนการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการพิจารณากระแสหลัก ทำให้คดีไม่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล แต่หากการชะลอฟ้องสำเร็จตามที่พนักงานอัยการกำหนดไว้ คดีจะเป็นอันยุติในชั้นของพนักงานอัยการ ดังนั้น การมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการควรต้องมีกฎหมายบัญญัติแนวทางการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจคำสั่งของพนักงานอัยการ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้พนักงานอัยการมีคำสั่งตามอำเภอใจและเป็นการกานอำนาจของพนักงานอัยการ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

จากร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ. พบว่าไม่มีการบัญญัติถึงการตรวจสอบการออกคำสั่งของพนักงานอัยการไว้โดยชัดแจ้ง แต่ใช้วิธีการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ดังนั้น หากว่าด้วยเรื่องการตรวจสอบการมีคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการนั้น ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดไว้ ซึ่งการตรวจสอบการมีคำสั่งของพนักงานอัยการ ถือเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ควร

ต้องมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กรอัยการมากขึ้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจทำการศึกษา เปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการออกคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการไทยกับญี่ปุ่น

1.2. วัตถุประสงค์

- (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการใช้มาตรการชะลอฟ้องของกฎหมายไทยและญี่ปุ่น
- (2) ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการชะลอฟ้องของกฎหมายไทยและญี่ปุ่น
- (3) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการใช้มาตรการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการไทยและญี่ปุ่น
- (4) เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้อง

1.3. สมมุติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นคดีอาญาความผิดร้ายแรง หรือเป็นความผิดเพียงเล็กน้อยก็เข้าสู่วิธีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในรูปแบบเดียวกัน คือ กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า และไม่ทันทั่วถึงที่จะบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ถือได้ว่า กฎหมายไทยไม่สามารถขจัดอาชญากรรมได้อย่างแท้จริง จึงควรพิจารณานำมาตรการชะลอการฟ้องมาปรับใช้ในการกลั่นกรองคดี เพื่อลดจำนวนคดีที่ไม่จำเป็นต้องขึ้นสู่การพิจารณาโดยศาล ปัจจุบันมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ. ที่มีต้นแบบมาจากประเทศญี่ปุ่น ที่ประสบความสำเร็จจากการใช้มาตรการชะลอฟ้อง ผู้ศึกษาจึงสนใจทำการศึกษา เปรียบเทียบ บทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งของพนักงานอัยการ และการใช้มาตรการชะลอฟ้อง เพื่อทำการวิเคราะห์ และประเมินถึงความเหมาะสมของการนำมาตรการชะลอฟ้องมาปรับใช้ในสังคมไทย แต่ยังคงต้องมุ่งรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่ไปด้วย

1.4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เป็นการวิเคราะห์ แนวคิด หลักการที่พนักงานอัยการนำมาเป็น หลักในการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี และศึกษาเปรียบเทียบกับ แนวคิด หลักการตามกฎหมาย ต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการ เพื่อให้เห็นความเหมือนและความ แตกต่าง รวมถึงแนวทางแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว และนำเสนอ แนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกัมาตรการชะลอฟ้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย

1.5. ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้วิธีการ ศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีค้นคว้ารวบรวมเอกสารทั้งเอกสารภาษาไทย และเอกสารภาษาต่างประเทศ จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ ข้อมูลในอินเทอร์เน็ตทั้งของไทย และของต่างประเทศ รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา และคำพิพากษาของศาล ต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแนวทางการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อชะลอฟ้องคดีอาญาของ กฎหมายไทยให้เหมาะสมกับประเทศไทยและยุคสมัยในปัจจุบัน

1.6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎีการใช้มาตรการชะลอฟ้องของกฎหมายไทยและญี่ปุ่น
- (2) ทำให้สามารถเปรียบเทียบมาตรการชะลอฟ้องของกฎหมายไทยและญี่ปุ่น
- (3) ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาการใช้มาตรการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการไทยและ ญี่ปุ่น
- (4) ทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการชะลอฟ้อง

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีการใช้มาตรการชะลอฟ้อง

บทที่ 2 ผู้ศึกษาทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งที่เป็นแบบกระแสหลัก และกระบวนการเบี่ยงเบนคดีอาญา โดยเฉพาะมาตรการชะลอการฟ้อง เป็นการถ่วงดุลก่อนขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์ของหลักการดำเนินคดีอาญา

2.1. แนวคิดการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อมุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รักษาประโยชน์สาธารณะ และคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งยังเป็นแนวปฏิบัติให้ประชาชนทราบและเข้าใจถึงขอบเขตของการใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองด้วย เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ชื่อเสียง และกระทบกับการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้อื่น แต่ในทางกลับกัน หากบุคคลใดได้รับความเสียหาย หรือถูกละเมิดสิทธิ เสรีภาพจากการกระทำของผู้อื่น ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้เกิดการบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายรับรองไว้ โดยการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล

2.1.1. จุดประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอยู่ 2 ประการคือ

ประการที่ 1 หาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การกระทำความผิดทางอาญา ถือเป็นการกระทำต่อความสงบสุขของสังคม คนในสังคมเกิดความกลัว หวาดระแวง ซึ่งเป็นการกระทบต่อการดำเนินชีวิต ดังนั้น รัฐซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รักษาความสงบของบ้านเมือง จึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทางอาญา

การลงโทษผู้กระทำความผิด จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ซึ่งวางหลักว่า “บุคคลใดจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะ

กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”

จากที่กล่าวกันมาว่าการกระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงต้องนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่สำหรับราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาโดยตรง อันมีสิทธิได้รับการบรรเทาเยียวยาความเสียหาย ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุดด้วย

ประการที่ 2 คุณสมบัติและเสรีภาพของผู้ถูกดำเนินคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จำต้องพิจารณาทั้งผู้เสียหายจากการกระทำความผิด ผู้คนในสังคม รวมถึงผู้กระทำความผิดเองก็ควรที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้วย ดังนั้น กฎหมายอาญาจึงมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคล ดังต่อไปนี้

1).ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญา บุคคลที่จะเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาอาจอ้างอิงได้จากบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจในการฟ้องคดีอาญาได้ คือ พนักงานอัยการ และราษฎรผู้ได้รับความเสียหาย

2).ผู้กระทำความผิดอาญา แม้บุคคลผู้นั้นจะได้ชื่อว่า เป็นผู้กระทำความผิด แต่ยังคงได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพด้วยเช่นกัน ดังนั้น ระหว่างที่นำผู้กระทำความผิดเข้าสู่การพิจารณาคดี จำต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง รวดเร็ว และเที่ยงธรรม เปิดโอกาสให้จำเลยได้มีโอกาสใช้สิทธิต่อสู้คดีของตนได้อย่างเต็มที่

3).ประชาชนในสังคม อันถือเป็นเจตนารมณ์หลักของกฎหมายอาญา

การที่ศาลมุ่งเน้นวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่งเกินสมควร อาจส่งผลกระทบต่อความอำนวยธรรมได้ กล่าวคือ หากเน้นมุ่งค้นหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ก็อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกดำเนินคดี แต่หากมุ่งเน้นในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกดำเนินคดีมากเกินไป ก็อาจไม่สามารถหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาที่ดี ต้องมีความลงตัวผสมผสานกันระหว่างวัตถุประสงค์ทั้งสองประการข้างต้น

2.1.2. หลักการที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด หรือถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลว่ากระทำผิดตามกฎหมาย มีฐานะทางกฎหมาย ถือว่าเป็นประธานแห่งสิทธิ ที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่

มอบให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งโดยหลักการพื้นฐานของกฎหมาย และการพิจารณาคดีอาญา มีหลักสำคัญอยู่ 5 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 หลักการค้นหาความจริง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง⁵

ถือเป็นหัวใจสำคัญของการพิจารณาคดีอาญา ซึ่งในระบบคอมมอนลอว์ และระบบซีวิลลอว์ มีรูปแบบการค้นหาความจริงที่แตกต่างกัน เช่น ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ เป็นระบบกล่าวหา แต่หากเป็นในระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ เป็นระบบไต่สวน ซึ่งในการค้นหาความจริงตามระบบไต่สวน ผู้พิพากษาไม่จำเป็นต้องจำกัดตัวเองอยู่แต่เฉพาะพยานหลักฐานที่ฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยนำสืบเท่านั้น ผู้พิพากษามีอำนาจเชิงรุกในการค้นหาความจริงด้วย แม้ว่าระบบทั้งสองแบบจะมีรูปแบบวิธีการค้นหาความจริงที่แตกต่างกัน แต่ก็มีเป้าหมายและหลักการในทำนองเดียวกัน คือ การลงโทษผู้กระทำความผิด และการปล่อยตัวผู้บริสุทธิ์

ประการที่ 2 หลักวาจาและหลักพยานโดยตรง

หลักวาจาและหลักพยานโดยตรง เกิดขึ้นจากการปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติโดยนำหลักดังกล่าวนี้มาใช้ เพื่อให้ข้อบกพร่องจากการไต่สวนที่เป็นลายลักษณ์อักษรหมดสิ้นไป

หลักวาจา หมายถึง การดำเนินการควรต้องกระทำด้วยวาจา ถึงแม้ว่าจะได้ให้การเป็นหนังสือไว้แล้ว แต่ควรต้องมีการตรวจสอบโดยมาให้การด้วยวาจาอีกครั้งหนึ่ง จึงสามารถนำมาประกอบการพิจารณาค้นหาข้อเท็จจริงในคดีได้

หลักพยานโดยตรง หมายถึง ศาลจำต้องวินิจฉัยคดีตามเหตุผลที่ได้รับมาจากการสืบพยานในศาล เพราะพยานที่นำมาสืบในศาล ศาลมีโอกาสได้ตรวจสอบถึงความน่าเชื่อถือของพยานนั้นด้วยตัวเอง

ประการที่ 3 หลักความเป็นอิสระในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน⁶

⁵ ชยธร เขียบแหลม. บทบาทการค้นหาความจริงในคดีอาญาของศาลไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. 51(2), 215-249. หน้า 220.

⁶ รัตติยา ทาทอง. *หลักความเป็นอิสระในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน : วิเคราะห์การกำหนดมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227/1 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต)*. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ. 2555. หน้า 55-58.

หลักความเป็นอิสระในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน หมายถึง ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระ ปราศจากกฏเกณฑ์ผูกมัดใดๆ ในการที่จะชั่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานในคดีอันเป็นหน้าที่ของศาลโดยเฉพาะ เพื่อนำไปสู่การพิพากษาคืออย่างเป็นทางการ

ประการที่ 4 หลักกบประโยชน์แห่งข้อสงสัย⁷

หลักกบประโยชน์แห่งข้อสงสัย หมายความว่า ในกรณีที่มีข้อสงสัยตามสมควรเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในคดี ต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้น โดยการวินิจฉัยไปในทางที่เป็นคุณแก่จำเลย เพราะการลงโทษบุคคลใดต้องปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ผู้นั้นกระทำผิดจริง มิฉะนั้นแล้วจะต้องยกฟ้องคดีไปดีกว่าจะลงโทษผู้นั้น

ประการที่ 5 ข้อห้ามการปรักปรำตนเองของจำเลย

จากหลักการดังกล่าว ถือเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของจำเลย นอกจากนี้จำเลยยังมีสิทธิต่าง ๆ อีกหลายประการในการระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วย เพื่อให้จำเลยได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ เช่น สิทธิการมีทนายความ สิทธิการรับแจ้งข้อกล่าวหา สิทธิในการตอบคำถาม และสิทธิในการสืบพยานที่ต้องกระทำต่อหน้าจำเลย

2.1.3. ทฤษฎีการลงโทษทางอาญา

เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญามุ่งคุ้มครองส่วนได้ส่วนเสียของส่วนรวม ซึ่งบุคคลที่กระทำความผิดทางอาญา จำต้องได้รับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเดิมที่ทฤษฎีการลงโทษจะเป็นแบบการแก้แค้นตอบแทน เป็นการมุ่งลงโทษตามความร้ายแรงของความผิดที่ก่อขึ้นเป็นสำคัญ และต่อมาเริ่มมีการนำทฤษฎีข่มขู่ ขยับซึ่งเป็นการนำผู้กระทำความผิดออกจากสังคมชั่วคราว หนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขพฤติกรรมของอาชญากรได้อย่างแท้จริง จึงมีการนำทฤษฎีการแก้ไข ฟื้นฟู มาใช้เป็นการลงโทษทางอาญาที่มุ่งเน้นถึงการบำบัดพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ของอาชญากรเป็นหลัก ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า ทฤษฎีการลงโทษทางอาญามีทั้งหมด 3 รูปแบบ ดังนี้

⁷ สุภาภรณ์ พงษ์ชัยกุล. หลักกบประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย และมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร. 2555. หน้า 35-36.

รูปแบบที่ 1 ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน (Punishment as retribution retaliation or revenge)⁸

เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด เพราะเหตุมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และต้องการลงโทษ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกเกรงกลัว หลาบจำ ไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำ โดยการใช้ความรุนแรง ความโหดร้ายเสมอกันกับการกระทำของอาชญากร อันเป็นการแก้แค้นทดแทนกลับไปยังผู้กระทำความผิด ซึ่งวิธีการลงโทษด้วยวิธีนี้ ไม่สามารถทำให้อาชญากรกลับตัวเป็นคนดีได้ แต่กลับส่งผลร้ายแรงมากกว่า เพราะเป็นการสานต่อความแค้นต่อกัน

รูปแบบที่ 2 ทฤษฎีข่มขู่ ยับยั้ง (Punishment as a deterrence or restraint)⁹

เป็นการลงโทษโดยนำตัวผู้กระทำความผิดแยกตัวออกไปจากสังคม เพื่อให้เกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก แล้วกลับตัวเป็นคนดี เพื่อกลับคืนสู่สังคม แต่จากการผลของการใช้ทฤษฎีนี้เอง พบว่า การตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมชั่วขณะหนึ่งนั้น กลับส่งผลต่อการปรับตัวของผู้กระทำความผิด ทำให้ไม่สามารถแก้ไขพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ได้ อีกทั้งวิธีตามทฤษฎีนี้ ย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพด้วย

รูปแบบที่ 3 ทฤษฎีแก้ไข ฟื้นฟู (Punishment as mean of formation)¹⁰

เป็นกรณีที่ไม่ได้พิจารณาในแง่ของการกระทำความผิดอย่างเดียว แต่พิจารณาว่าการลงโทษอย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมุ่งเน้นให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกในความผิดที่ได้กระทำ บำบัดพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ และเพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวกลับใจเพื่อกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างสงบสุข และไม่กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก

ในปัจจุบันการลงโทษจะยึดหลักการแก้แค้น ทดแทน แต่ก็ใช้วิธีการที่ไม่ทารุณทรมาณร่างกาย ซึ่งจะใช้เป็นกรณีฉุกเฉิน โดยจะจำคุกมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นกับลักษณะความหนักเบาของการกระทำความผิด อีกทั้งกฎหมายอาญาจะมีการกำหนดบทเพิ่มโทษ สำหรับลักษณะการกระทำความผิดที่ร้ายแรงขึ้นก็มีโทษสูงถึงประหารชีวิต เพื่อเป็นการข่มขู่ผู้กระทำความผิด ซึ่งความหนักเบาของการลงโทษต้องได้สัดส่วนกับความรุนแรงของอาชญากรรมที่เกิดขึ้น โดยต้อง

⁸ บัณฑิต ได้ทองดี. *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ศึกษาการเบี่ยงเบนคดีความรุนแรงในครอบครัว* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร. 2555. หน้า 20.

⁹ ธานี เสนอศิลป์. *บทบาทของศาลในการตรวจสอบการชะลอฟ้องคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2561 หน้า 46.

¹⁰ บัณฑิต ได้ทองดี. *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ศึกษาการเบี่ยงเบนคดีความรุนแรงในครอบครัว* หน้า 20.

กำหนดให้เหมาะสมกับลักษณะความผิดนั้น โดยแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดบทเพิ่มโทษในปัจจุบันของไทยมี 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 : เหตุเพิ่มโทษที่เป็นเหตุจรรยาวั

เป็นเหตุที่พิจารณาจากลักษณะของการกระทำ และความร้ายแรงการกระทำความคิดประกอบกัน เพื่อกำหนดบทลงโทษที่หนักขึ้น

กรณีที่ 2 : เหตุเพิ่มโทษที่เป็นผลจรรยาวั

เป็นเหตุที่พิจารณาจากผลหรือความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำเป็นหลัก เพื่อกำหนดบทลงโทษที่หนักขึ้น

โดยปกติโทษทางอาญา เป็นโทษที่กระทำต่อสิทธิ เสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษแบบแก้แค้น ทดแทน เพื่อมุ่งหมายให้ผู้กระทำความผิดได้รับความทุกข์ ความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาของตนเอง เพื่อให้สำนึก เจ็ดหลาบ ไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก แต่อาจจะเป็นเหมือนดาบสองคมได้เนื่องจากการแก้ไขให้อาชญากรกลับเป็นคนดีกลับคืนสู่สังคมได้นั้น ต้องประกอบไปด้วยปัจจัยหลากหลายด้าน และเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกันกฎหมายไทยได้กำหนดโทษไว้ขึ้นกับความหนักเบาของแต่ละฐานความผิด ซึ่งความหนักเบา นี้ พิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นและผลกระทบต่อคนในสังคมเป็นหลัก เช่น หากเป็นความผิดร้ายแรงอาจเหมาะแก่การลงโทษจำคุก กล่าวคือ เป็นการจำกัดเสรีภาพในเนื้อตัวร่างกาย โดยการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แล้วใช้อากาศนี้พัฒนา ปลุกฝังจิตสำนึกด้านดี เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดี ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก แต่ในความเป็นจริงผลลัพธ์ที่ได้อาจไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้เสมอไป หรือสำหรับบางฐานความผิด อาจไม่ควรต้องลงโทษจำคุก ประกอบกับเมื่อพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบด้วย เช่น อายุ อาชีพ การเจ็บป่วย เจตนาหรือพฤติการณ์ของการกระทำความผิด แต่ควรมุ่งเน้นการลงโทษเชิงแก้ไข พื้นฟูพฤติกรรม แทนการส่งผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีในศาลและรับโทษทางอาญาในที่สุด

2.2. การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นกระบวนการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด โดยทั่วไปโทษทางอาญาที่มุ่งเน้นให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกเจ็ดหลาบ ไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำ และไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง มากกว่าการคำนึงถึงรูปแบบของการกระทำ

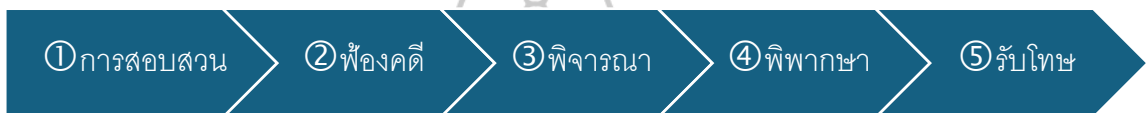
ความผิด สาเหตุ ต้นตอของการกระทำความผิด แต่กรณีผู้กระทำความผิดกระทำความผิดโดยไม่เจตนา หรือด้วยความจำเป็น และไม่มีลักษณะกระทำความผิดเป็นอาชญา อันถือว่าเป็นโทษอาชญากรที่สมควรต้องลงโทษทางอาญา แต่อาจใช้เพียงการกำหนดวิธีการบำบัดพฤติกรรม ย่อมทำให้บุคคลเหล่านี้สามารถกลับตัวเป็นคนดีได้ และกลับเข้าสู่สังคมได้มากกว่า ซึ่งอาจเป็นบทบาทของกระบวนการเบี่ยงเบนทางอาญา

2.2.1. แนวคิดของการดำเนินคดีอาญากระแสหลัก

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นกระบวนการนำผู้กระทำความผิดทางอาญามาลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อรักษาความสงบของบ้านเมือง เพื่อความปลอดภัยของประชาชนส่วนรวม และเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าพนักงานของรัฐหลายฝ่ายเกี่ยวข้องกัน โดยเริ่มจาก เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น จะมีการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งการสอบสวนจะกระทำโดยพนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญา และเพื่อทราบตัวผู้กระทำความผิด และจะมีการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จต้องส่งสำนวนการสอบสวน พยานหลักฐานต่างๆ พร้อมกับเสนอความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนแล้ว จะพิจารณาเพื่อมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อไป การมีคำสั่งของพนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความเห็นของพนักงานสอบสวน ถือว่าเป็นอำนาจของพนักงานอัยการที่จะใช้ดุลยพินิจในการมีคำสั่ง หากพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีจะต้องทำการยื่นฟ้องคดีต่อศาลต่อไปโดยถือว่าพนักงานอัยการเป็นโจทก์ในคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28(1) แต่หากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี กฎหมายได้กำหนดวิธีการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการไว้ด้วย ในขณะที่เดียวกันสำหรับประเทศไทยกฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายมีอำนาจเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องมอบคดีให้กับเจ้าพนักงานของรัฐดำเนินการให้ ตามที่มาตรา 28(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้

เมื่อคดีอาญาขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เป็นขั้นตอนที่ให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ เข้าสืบต่อศาล เพื่อสนับสนุนคำกล่าวหา ข้ออ้าง ข้อเถียงของตน เพื่อทำลายน้ำหนักพยานหลักฐานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งด้วย โดยศาลจะทำหน้าที่เป็นกลาง ควบคุมให้การพิจารณาดำเนินไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแบบระบบ

กล่าวหา (Accusative System) หลังจากสิ้นสุดการสืบพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายแล้วศาลจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี เมื่อศาลมีคำพิพากษาว่ามีการกระทำความผิดจริงและศาลได้กำหนดโทษทางอาญาแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการบังคับตามคำพิพากษาต่อไป โดยเป็นอำนาจของกรมราชทัณฑ์ และเจ้าพนักงานคุมประพฤติต่อไป จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก (Main Stream Criminal Justice) ซึ่งมีหลายขั้นตอนและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานของรัฐ โดยประเทศไทยใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักสำหรับความผิดทางอาญาทั่วไป ตามแผนภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักของประเทศ



ภาพที่ 1.1: แสดงขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักของประเทศไทย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาไว้ตามแผนภาพที่ 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีการแยกอำนาจการสอบสวน และอำนาจในการฟ้องคดีไว้แยกต่างหากจากกันอย่างชัดเจน โดยการสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน ส่วนการฟ้องคดีต่อศาลเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาลโดยอิสระ และท้ายสุดการคุมประพฤติและงานราชทัณฑ์เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติและกรมราชทัณฑ์ตามลำดับ

2.2.2. การดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ

กฎหมายไทยเป็นกฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) มีการดำเนินคดีอาญาแบบระบบกล่าวหา กฎหมายอาญามีคุณธรรมทางกฎหมายที่มุ่งประสงค์คุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งการกระทำความผิดทางอาญามักก่อให้เกิดความเสียหายต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย จึงเป็นหน้าที่ของรัฐต้องเข้ามาดำเนินการพิจารณาคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ผ่านทางเจ้าหน้าที่รัฐ คือ “พนักงานอัยการ” แต่บางกรณีการกระทำความผิดอาจกระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมายส่วนบุคคล หรือที่เรียกว่า “การกระทำความผิด

อาญาอันยอมความได้” เช่นนี้ทำให้เกิดสิทธิแก่ราษฎรที่เป็นผู้เสียหายมีอำนาจดำเนินคดีอาญาด้วยตัวเองได้หรือมีอำนาจฟ้องนั่นเอง

2.2.2.1 แนวคิดการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ (Public Prosecution)¹¹

สำหรับประเทศไทยเดิมที่ไม่มีพนักงานอัยการฟ้องคดีแทนรัฐ ผู้เสียหายที่เป็นราษฎรต้องค้นหา รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ มาก่อนฟ้องคดีเอง ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการตั้งกรมอัยการขึ้นในกระทรวงยุติธรรม และมีเจ้าหน้าที่รัฐตำแหน่งยกกระบัตร หรือเทียบเท่ากับพนักงานอัยการในปัจจุบัน ทำหน้าที่เป็นทนายความของแผ่นดิน ทำให้ประเทศไทยมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งกระทำผ่านพนักงานอัยการ พนักงานอัยการเป็นพนักงานของรัฐ มีภารกิจสำคัญ 3 ประการ¹² ดังนี้

1. เพื่ออำนวยความยุติธรรม
2. รักษาผลประโยชน์ของรัฐ
3. ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

พนักงานอัยการของประเทศไทย มีอำนาจพิจารณาเพื่อมีคำสั่งว่าควรฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาล การสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยใช้หลักการสั่งฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งให้องค์กรอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ไป โดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง เพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนตามกฎหมาย¹³ อีกทั้งพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาคดีอาญา¹⁴

เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน ประกอบกับพยานหลักฐานต่างๆ แล้วจึงมีคำสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดี¹⁵ อันหมายความว่า เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดังต่อไปนี้

¹¹ มรุสันต์ โสรัตน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2558. หน้า 9.

¹² พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248

¹⁴ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

กรณีที่ 1 กรณีพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่หากไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องคดี และดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลต่อไป

กรณีที่ 2 กรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดี

อีกทั้ง กฎหมายวางหลักให้อำนาจพนักงานอัยการ เสนอความเห็นไม่ฟ้องคดี กรณีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน¹⁶ ไปตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุด เพื่อสั่งไม่ฟ้องคดี และตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 ที่วางหลักว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีใดไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา”

คำว่า “ประโยชน์” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 หมายถึง สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับที่คิดมุ่งคำว่า “สาธารณชน” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 หมายถึง ประชาชนทั่วไป

ดังนั้น คำว่า “ประโยชน์สาธารณชน” หมายถึง สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณแก่ประชาชนทั่วไป และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ.2554 ข้อ 6 วางหลักการปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาถึงเหตุผลอันถือได้ว่าเป็นการสั่งฟ้องคดีโดยไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน¹⁷ โดยพิจารณาดังนี้

1. สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ปัจจัยข้อนี้เป็นการคำนึงถึงมูลเหตุอันเป็นที่มาแห่งการลงมือกระทำความผิดทางอาญา เช่น วิธีการ แผนการ พฤติการณ์ของการกระทำความผิด การอยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลอื่น หรืออิทธิพลของสิ่งแวดล้อมรอบข้าง ว่ามีความร้ายแรงเสมอกับการกระทำที่ผู้ต้องหาลงมือหรือไม่

¹⁶ พระราชบัญญัติองค์การอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง

¹⁷ อริย์ ชูพงศ์. การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ: ศึกษาในกรณีความผิดฐานกระทำโดยประมาท (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร. 2565 หน้า 31-33.

2. อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา ปัจจัยข้อนี้ถือเป็นการคำนึงถึงลักษณะของผู้กระทำความผิด ตั้งแต่ประวัติภูมิหลังของครอบครัว การเติบโต สภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ และสภาพสังคมที่ผู้กระทำความผิดอาศัยอยู่ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลนำมาประกอบการพิจารณาว่า ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นอาชญากรหรือไม่ สมควรได้รับโทษทางอาญา หรือไม่ มีโอกาสปรับปรุงตัวได้หรือไม่
3. ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง ปัจจัยข้อนี้ พิจารณาถึงความเสียหาย ผลกระทบที่ผู้เสียหายได้รับเป็นสำคัญ
4. ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหวังถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง ปัจจัยข้อนี้เป็นสภาพการณ์ภายหลังจากการกระทำความผิดแล้ว ว่าผู้กระทำความผิดมีการสำนึกผิดมากน้อยเพียงใด ความพยายามบรรเทา เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และรวมถึงความช่วยเหลือขอใช้ค่าเสียหาย รวมถึงการหลบหนี การทำลายพยานหลักฐานด้วย
5. ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ปัจจัยข้อนี้เป็นการคำนึงว่าการกระทำความผิดนั้นส่งผลต่อความสงบของสังคมในภาพรวมหรือไม่
6. ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา ปัจจัยข้อนี้เป็นการคำนึงว่าประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิด เนื่องจากว่าการที่จะต้องนำบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และได้รับโทษทางอาญานั้น ทางรัฐจะต้องสูญเสียงบประมาณ และบุคลากร สถานที่ต่างๆ ที่จะต้องใช้ ดังนั้น จำเป็นที่รัฐจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ได้รับว่าคุ้มค่ากับสิ่งที่รัฐต้องเสียไปหรือไม่

จากบทบัญญัติและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติใด บังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีต่อศาลทุกคดี แต่พนักงานอัยการมีอำนาจอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาล้างฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดี โดยพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะมีคำสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดี หรือหากเห็นว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ก็ย่อมมี

คำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ แต่อย่างไรก็ตามมิได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนให้อำนาจพนักงานอัยการใช้มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญาได้

ในทางปฏิบัติ หากตามสำนวนการสอบสวน พบว่ามีการกระทำอาญาเกิดขึ้นและผู้ต้องหาไม่ขอสงสัยว่าอาจกระทำความผิดจริง พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาล ถึงแม้ว่าคดีดังกล่าวจะเป็นคดีที่มีอัตราโทษเล็กน้อยเพียงใด หรือการกระทำความผิดเข้าชั้นอาชญากรรมหรือไม่ หรือผู้กระทำมีเจตนากระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม จึงทำให้จำนวนคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีมีจำนวนน้อยมาก

จะเห็นว่า แม้กฎหมายเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการมีอิสระในการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดี แต่ก็ยังขาดกฎหมายหรือระเบียบที่ชัดเจนในการรับรองการใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญา ทำให้พนักงานอัยการใช้บทบาทอำนาจหน้าที่ของตนได้ไม่เต็มที่ ส่งผลให้จำนวนคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากหากพนักงานอัยการเห็นว่า มีข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง จะต้องมีการสั่งฟ้องทุกคดี ดังนั้นถึงแม้ว่ากฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งฟ้องคดีตามดุลพินิจโดยอิสระ แต่ในทางปฏิบัติแล้วหากกฎหมายมิได้กำหนดแนวทางไว้โดยชัดเจน เช่นนี้พนักงานอัยการก็มิอาจนำมาตราทางเลือกมาปรับใช้ได้ โดยสรุปสำหรับประเทศไทย หลักการที่กล่าวว่า การสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการกระทำได้โดยอิสระนั้น ไม่ใช่อิสระอย่างแท้จริง แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น

2.2.2.2. มาตรฐานที่ใช้ในการพิจารณาคำสั่งของพนักงานอัยการ

จากบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งตามดุลพินิจของตนเองได้ แต่ไม่มีกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาออกคำสั่งของพนักงานอัยการ ในสมัยก่อนที่ยังคงใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับเก่า มีข้อบังคับที่ว่าด้วยหน้าที่ของอัยการ พุทธศักราช 2459 ข้อ 4 กำหนดให้พนักงานอัยการฟ้องคดี เมื่อเห็นว่ามีหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องต่อศาล แต่ปัจจุบันเนื่องจากพนักงานอัยการมีหน้าที่เป็น โจทก์ในทางคดี หากคนมีพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนคดีให้ตนสามารถนำสืบได้ ศาลย่อมต้องพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดและลงโทษจำเลย ดังนั้นพนักงานอัยการใช้เหตุผลในการสั่งฟ้องคดี คือ มีหลักฐานเพียงพอต่อการฟ้องคดี

หากเปรียบกับมาตรฐานการพิพากษาคดีของศาลแล้ว พบว่า จากบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 วางหลักว่า “หากศาลเห็นว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด หรือคดีขาดอายุความ หรือมีเหตุผลตามกฎหมายไม่ควรต้องรับโทษ ก็ให้ปล่อยจำเลยไป” และมาตรา 227 วางหลักว่า ให้ศาลใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยนำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่า จำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว ถือเป็นกำหนัดมาตรฐานที่ศาลจะใช้พิพากษาลงโทษจำเลยหรือยกฟ้องจำเลยในคดีอาญา

ดังนั้นสรุปได้ว่า มาตรฐานที่พนักงานอัยการใช้ในการพิจารณาสั่งฟ้องคดี¹⁸ มีเพียงเกณฑ์อย่างกว้างๆ ดังนี้

1. มีพยานหลักฐานตามสำนวนคดี มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง
2. มีพยานหลักฐานในสำนวนเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้

หลักการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ การตามพนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น ตามหลักสากลจะมีหลักการ อยู่ 2 หลักการ คือ

1). หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย¹⁹ (Legality Principle)

เป็นการพิจารณามีคำสั่งฟ้องคดีโดยพิจารณาจากผลการสอบสวน พยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด ถือเป็นกรณีที่พนักงานอัยการใช้อำนาจหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาลตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย ได้แก่ เยอรมันนี อิตาลี สเปน และสวีเดน

2). หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ²⁰ (Opportunity Principle)

คำว่า “ดุลพินิจ” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 หมายถึง การวินิจฉัยที่เห็นสมควร

¹⁸ รลิตตภา ศรเสณี. ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.: ศึกษาเฉพาะกรณีเกณฑ์ที่เหมาะสมในการพิจารณาคดีที่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องได้ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2565. หน้า 29

¹⁹ ธาณี เสนาธิบดี. บทบาทของศาลในการตรวจสอบการชะลอฟ้องคดีอาญา. หน้า 105.

²⁰ รสา ปุณโณทก. ปัญหากฎหมายในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทนิติศาสตร์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร. 2564 หน้า 17-19.

สำหรับคำว่า “ดุลพินิจ” (Discretion) ทางกฎหมาย หมายถึง การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม โดยอาศัยการตัดสินใจส่วนตัวเกี่ยวกับการดำเนินการที่เหมาะสมที่สุด

ดังนั้น กรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาผลการสอบสวน พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด แต่พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ โดยพิจารณาประกอบกับประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการดำเนินคดีดังกล่าว หากการดำเนินคดีมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับสาธารณะมากกว่า เช่นนี้พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ อันถือเป็นการที่พนักงานอัยการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับพฤติการณ์ของแต่ละคดี ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย ได้แก่ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา

2.2.3. แนวคิดการฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)²¹

ประเทศไทยถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่เปิดโอกาสให้ราษฎรมีสិทธิฟ้องคดีอาญาเองได้ โดยราษฎรซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญามีอำนาจฟ้องคดีได้เช่นเดียวกับพนักงานอัยการ นอกจากนี้ราษฎรซึ่งเป็นผู้เสียหายยังมีสิทธิฟ้องคดีอาญาในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องด้วย ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยยังคงเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ปกป้องบ้านเมืองมิให้เกิดอาชญากรรม ราษฎรที่เป็นผู้เสียหาย มีหน้าที่เพียงช่วยเสริมให้กระบวนการยุติธรรมมีความเป็นธรรมในทางที่เหมาะสมมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้นผู้เสียหายมีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วยเมื่อเกิดการกระทำความผิดทางอาญาขึ้น และราษฎรเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาดังกล่าว ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจึงอยู่ในฐานะที่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง

²¹ โกลินทร์ มีพรบุชา. การฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี. 2556. หน้า 45.

2.2.4. ขั้นตอนการดำเนินคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นแม่บทกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาทั้งหลาย ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ก่อนการพิจารณา ระหว่างการพิจารณา และหลังการพิจารณา ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.4.1. ระยะที่ 1 ก่อนการพิจารณา หรือการสอบสวนก่อนการฟ้องร้อง (Pre-trial Stage)

1. การสอบสวน

เป็นขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่จะสามารถทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อค้นหาตัวผู้กระทำความผิด และพิสูจน์ให้เห็นถึงความผิดและความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ระหว่างการสอบสวนจำเป็นที่จำต้องอาศัยพยานหลักฐานต่างๆ ซึ่งบางครั้งการจะได้มาซึ่งพยานหลักฐานนั้นอาจกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพในด้านต่างๆ เช่น การค้นตัวบุคคลหนึ่งบุคคลใด การค้นในที่รโหฐาน การจับกุม แต่เพื่อประโยชน์ในการค้นหาความจริง กฎหมายจึงกำหนดคกฏเกณฑ์ไว้ให้มีอำนาจกระทำได้

2. การฟ้องร้อง

เป็นขั้นตอนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งตัวบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด หรือผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยอำนาจตุลาการ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้กระทำโดยพนักงานอัยการ หรือผู้เสียหายในบางประเทศที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

2.2.4.2. ระยะที่ 2 ระหว่างการพิจารณา (Trial Stage)

เป็นขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีโดยศาล อันเป็นอำนาจเฉพาะของตุลาการ โดยการรับฟังพยานหลักฐานที่คู่ความเสนอเข้ามาในคดี ระหว่างที่ศาลดำเนินคดีอาญาแก่บุคคลใดๆ ต้องอยู่ภายใต้หลักที่ว่า “บุคคลได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์” (Presumption of Innocence) ซึ่งการจะรับฟังพยานหลักฐานใด ๆ มาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีได้ ต้องเป็นพยานหลักฐานที่เกิดมาและได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย มิเช่นนั้นศาลจะรับฟังพยานหลักฐานนั้นมิได้ ดังหลักที่ว่า “ผลไม้ของต้นไม้ที่มีพิษ” (Fruit of the poisonous tree) อีกทั้งวิธีการนำเสนอต่อศาลต้องเป็นไป

ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย ศาลจึงมีอำนาจที่จะรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดี นอกจากนี้บทบาทของศาลในคดีอาญาตามระบบคอมมอนลอว์ และในระบบซีวิลลอว์ มีบทบาทที่แตกต่างกัน เช่น ระบบซีวิลลอว์ ศาลเป็นผู้ค้นหาความจริงในคดี หากศาลเห็นว่าหากจำเป็นต้องตรวจสอบข้อมูลในสำนวนการสอบสวนของโจทก์ก็ให้อำนาจศาลเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมา เพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ ซึ่งให้อำนาจศาลใช้บทบาทเชิงรุกในการตรวจสอบและแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความชัดเจนในคดี ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นรูปแบบการดำเนินคดีของระบบไต่สวน หากเป็นกฎหมายตามระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ศาลจะทำหน้าที่เป็นกลาง

2.2.4.3. ระยะที่ 3 หลังการพิจารณา

หลังจากสิ้นสุดการพิจารณาแล้ว ก็จะเป็นขั้นตอนการทำคำพิพากษา ซึ่งบทบาทของศาลในส่วนนี้มีความสำคัญมาก เพราะเป็นการชี้หน้าพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี ซึ่งต้องอาศัยทั้งทั้งความรู้กฎหมายที่ดีและประสบการณ์การทำงานของผู้พิพากษานำมาบูรณาการปรับใช้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่สังคม และทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษอย่างเหมาะสม รวมทั้งคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ที่ถูกกล่าวหาปรัปรำให้ไม่ต้องรับผิดหรือเป็นแพะในคดี ซึ่งในคดีอาญา ตามมาตรา 227 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “ให้ศาลใช้ดุลพินิจชี้หน้าพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น และเมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย”

จากหลักกฎหมายข้างต้นกล่าวได้ว่า การจะลงโทษจำเลยในคดีอาญาได้นั้นต้องพิสูจน์ให้ได้ดังต่อไปนี้

1. มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง
2. จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น

หากยังคงมีเหตุแห่งการสงสัยประการใดๆ อยู่ ศาลจำต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย และพิพากษายกฟ้อง

2.3. ทฤษฎีการตรวจสอบดุลพินิจ

การตรวจสอบหรือการทบทวนการใช้ดุลพินิจ เป็นหลักการที่สร้างขึ้นเพื่อค้นหาความไม่สอดคล้อง หรือความไม่ถูกต้องของการใช้อำนาจหน้าที่ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยอำเภอใจ หลักการของการตรวจสอบหรือการทบทวน คือ การกระทำโดยบุคคลหรือองค์กรที่แตกต่างกัน เช่นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งใช้ดุลพินิจกับเรื่องหนึ่งเรื่องใด ซึ่งมีพนักงานเจ้าหน้าที่อีกผู้หนึ่ง ซึ่งมักเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีระดับสูงกว่าภายในองค์กรเดียวกัน ทำการตรวจสอบหรือการทบทวนการใช้ดุลพินิจ ลักษณะเช่นนี้ เรียกว่า "การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจภายในองค์กร" แต่หากเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งใช้ดุลพินิจกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้วมีบุคคลหรือองค์กรอื่น มิใช่องค์กรเดียวกันทำการตรวจสอบหรือการทบทวนการใช้ดุลพินิจ ลักษณะเช่นนี้ เรียกว่า "การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจภายนอกองค์กร" ได้แก่ คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา องค์กรภาคเอกชน สื่อมวลชน หรือทางศาล เป็นต้น

การตรวจสอบหรือการทบทวนการใช้ดุลพินิจ²² แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

1. ดุลพินิจที่มีการทบทวน (Checking discretion) หมายถึง การใช้ดุลพินิจที่มีการกำหนดให้ต้องได้รับการตรวจสอบ ไม่ว่าจะได้รับการตรวจสอบจากองค์กรภายในหรือภายนอก เช่น การที่ศาลใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง เพื่อนำไปสู่การพิพากษาคดี เมื่อมีคำพิพากษาจากการใช้ดุลพินิจแล้ว จะมีองค์กรหนึ่งที่ตรวจทานการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เพื่อมิให้เกิดการใช้กฎหมายที่ขัดกับหลักเกณฑ์

2. ดุลพินิจเด็ดขาด (Absolute discretion) หมายถึง การใช้ดุลพินิจที่มีความเด็ดขาดในตัว ไม่จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบ ไม่ว่าจะได้รับการตรวจสอบจากองค์กรภายในหรือภายนอก ซึ่งการใช้ดุลพินิจเด็ดขาดนี้ มักจะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งถึงความเป็นที่สุด เพื่อแสดงให้เห็นชัดเจนถึงเจตนารมณ์ที่ว่ากฎหมายมิให้อำนาจในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวไว้ ดังนั้น การที่จะพิจารณากำหนดให้ดุลพินิจใดเป็นการใช้ดุลพินิจเด็ดขาดนั้น จำต้องพิจารณาให้รอบคอบระหว่างประโยชน์ที่จะได้รับเทียบกับผลกระทบที่อาจเกิดกับมาตรฐานการดำเนินกระบวนการยุติธรรม

²² วรปรัชญ์ วงศ์ตระกูล. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี. 2564 หน้า 10-14.

2.3.1 การใช้ดุลพินิจให้มีประสิทธิภาพ

การใช้ดุลพินิจให้มีประสิทธิภาพอยู่ในขอบเขตที่ถูกต้องจำเป็นต้องมีการกำหนดโครงสร้างของดุลพินิจ (Structuring Discretion) ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการก่อให้เกิดดุลพินิจที่มีประสิทธิภาพ มีองค์ประกอบ 7 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่1 การวางแผนที่เปิดเผย (open plans) หมายถึง วัตถุประสงค์ของการใช้ดุลพินิจ เพื่อให้ผู้ใช้ดุลพินิจทราบและเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

ประการที่2 การเปิดเผยนโยบาย (open policy statements) เพื่อให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ขององค์กร

ประการที่3 การเปิดเผยกฎระเบียบที่ใช้บังคับ (open rules) เพื่อให้เข้าใจถึงขอบเขตและข้อจำกัดขององค์กร

ประการที่4 การเปิดเผยข้อเท็จจริงที่หามาได้ (open finding) หมายถึง การแสดงข้อเท็จจริงที่นำมาสนับสนุนการใช้ดุลพินิจนั้น

ประการที่5 การเปิดเผยเหตุผลของการวิจัย (open reasons) หมายถึง การแสดงเหตุและผลที่นำมาสนับสนุนการใช้ดุลพินิจนั้น

ประการที่6 การเปิดเผยบรรทัดฐานที่นำมาใช้ (open precedents) หมายถึง การแสดงข้อมูลอ้างอิงที่นำมาสนับสนุนการใช้ดุลพินิจนั้น

ประการที่7 การมีความเป็นธรรมในการปฏิบัติงาน (fairness of informal procedure) กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียจากการใช้ดุลพินิจได้มีโอกาสในการแสดงข้อมูล หลักฐานต่างๆ อันเป็นสิ่งที่ใช้ในการประกอบการใช้ดุลพินิจ

2.4 ปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก²³

2.4.1 ด้านทรัพยากรในการดำเนินคดีอาญากระแสหลัก

²³ ชญาณิศ ภาชีรัตน์, สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. 11(3), 577-599. หน้า 585-589.

เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น การที่จะนำตัวผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้นั้น จะต้องผ่านขั้นตอนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน และการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการ การพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยผู้พิพากษา รวมถึงหากกรณีที่มีคำพิพากษาต้องได้รับโทษทางอาญา หรือต้องถูกควบคุมความประพฤติ จะเป็นขั้นตอนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ จึงเห็นได้ว่าการที่จะนำตัวผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักได้นั้นจำต้องอาศัย บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมหลากหลายตำแหน่ง ซึ่งขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญากระแสหลักที่กล่าวมาข้างต้นนั้นถูกนำมาใช้กับทุกคดีที่ถูกยื่นฟ้องต่อศาล ไม่ว่าจะเป็นคดีนั้นจะเป็นคดีเพียงเล็กน้อยหรือคดีที่มีความผิดร้ายแรง ก็จำต้องผ่านกระบวนการทุกๆ ขั้นตอนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

หากประเทศใดที่มีจำนวนคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก โดยไม่มีขั้นตอนใดกลั่นกรองคดีก่อน ส่งผลให้ไม่ว่าจะเป็นคดีความผิดเพียงเล็กน้อย คดีความผิดลหุโทษหรือคดีความผิดที่มีโทษร้ายแรง ก็ขึ้นสู่การพิจารณาคดีโดยศาลด้วยกันทั้งนั้น แต่กรณีที่เป็นคดีความผิดเล็กน้อยหรือคดีความผิดลหุโทษ ซึ่งมีโทษทางอาญาที่ไม่ร้ายแรงหรือศาลพิพากษารอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษซึ่ง ส่งผลให้ผลลัพธ์ปลายทางของการดำเนินคดีไม่ต่างจากการใช้มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญา อีกทั้งการที่มีจำนวนคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมากย่อมส่งผลกับคดีความผิดร้ายแรงที่ควรได้รับการวินิจฉัยโดยศาลอย่างแท้จริง ทำให้บุคลากรทางกระบวนการยุติธรรม มีเวลาไตร่ตรองทบทวน มุ่งมั่นกับคดีความผิดที่ร้ายแรงน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากมีจำนวนคดีที่ล้นเกิน ความสามารถของการที่จะรับพิจารณาคดีได้

อีกทั้งทุกๆ ขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในกระแสหลักนั้น มีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นที่รัฐจำต้องรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศชาติไปโดยเปล่าประโยชน์ รวมถึงเมื่อมีจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมากระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินคดีแต่ละขั้นตอน ก็เพิ่มมากขึ้นไปด้วย เมื่อการพิจารณาคดีใช้เวลานานเกินจนเกินไป ย่อมส่งผลต่อการอำนวยความสะดวกในภาพรวมด้วย

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักคงไม่ใช่ทางออกที่ดีสำหรับทุกๆ คดีความผิดที่เกิดขึ้น แต่หากถูกนำมาใช้กับคดีที่ไม่เหมาะสมเช่นคดีความผิดเพียงเล็กน้อยหรือคดีความผิดลหุโทษหรือคดีที่ผู้กระทำความผิดไม่ใช่อาชญากรโดยแท้ เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยไม่คุ้มค่ากับประโยชน์ที่รัฐควรจะได้รับ

2.4.2. ด้านผู้เสียหายจากการกระทำความผิด

ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา โดยหลักเป็นรัฐ เนื่องจากการกระทบต่อความสงบสุขของสังคมในภาพรวมแต่ก็มีหลายฐานความผิดที่ราษฎร ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาด้วย เมื่อคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้วผู้เสียหายย่อมคาดหวังที่จะได้รับการเยียวยาชดเชยบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว และคาดหวังให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษทางอาญา แต่หากทุกการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการที่ทำทางอาญากระแสหลักทุกกรณีนั้น คงส่งผลต่อการที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยความเสียหาย เพราะหากผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายล่าช้าเกินความจำเป็นย่อมไร้ประโยชน์ ที่จะได้รับการบรรเทาความเสียหายนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในภาพรวม

2.4.3. ด้านผู้กระทำความผิด

กรณีบุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา และถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล และอาจถูกกักขังไว้ขณะดำเนินคดี ย่อมส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพในเนื้อตัวร่างกายของผู้ต้องหาดังกล่าว และการที่ผู้ต้องหาจะหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาดังกล่าวนั้นได้จะต้องผ่านการพิจารณาดีโดยศาลและพิพากษายกฟ้อง ซึ่งหากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นไปด้วยความล่าช้าย่อมย่อมเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา อีกทั้งการที่ผู้กระทำความผิดทางอาญาไม่ว่าจะเป็นคดีเล็กน้อยคดีความผิดลหุโทษหรือคดีความผิดร้ายแรง ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรูปแบบเดียวกันซึ่งอาจมีบางขั้นตอนที่กระทบสิทธิเสรีภาพของจำเลยเกินสมควร อีกทั้งการที่ผู้กระทำความผิดที่มีใจเป็นอาชญากร ที่มีการกระทำความผิดอยู่เป็นอาชญากรต้องโทษทางอาญานั้น อาจเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี เพราะอาจถูกตีตราจากสังคมว่าเป็นคนต้องโทษทางอาญา และส่งผลกระทบไปถึงครอบครัวของผู้กระทำความผิดด้วย ทำให้ผู้ที่กระทำความผิดเพียงเล็กน้อย แต่กลับเป็นการยากที่จะได้รับการยอมรับจากสังคม ซึ่งหากเป็นในสภาวะเช่นนี้แล้วย่อมเป็นความเสี่ยงที่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดการกระทำความผิดซ้ำได้

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก ไม่ใช่กระบวนการที่ทำให้อาชญากรกลับตัวเป็นคนดีได้อย่างแท้จริง แต่คงต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบกันเพื่อพิจารณาถึงมาตรการที่นำมาใช้ในการทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีได้อย่างแท้จริง

2.5 มาตรการเบี่ยงเบนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา²⁴

มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญาในกระบวนการยุติธรรม หมายถึง กระบวนการกั้นกรงคดีก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อศาล ทำให้ผู้ต้องหาไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในแบบกระแสหลัก ซึ่งการเบี่ยงเบนทางอาญาตามหลักสากล แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบดั้งเดิม (Traditional) เป็นการนำผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักโดยแท้จริง ไม่มีการใช้มาตรการเสริมอื่นๆ

2. รูปแบบใหม่ (New Diversion) เป็นการนำผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก โดยต้องมีมาตรการอื่นๆ มารองรับ

มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญาที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไป ได้แก่

1. การชะลอฟ้องของพนักงานอัยการ
2. การไกล่เกลี่ยของพนักงานอัยการ
3. การเปรียบเทียบปรับของพนักงานสอบสวนหรืออัยการ
4. การใช้มาตรการคุมประพฤติ
5. การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเยียวยา หรือบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย
6. การกำหนดเงื่อนไขการทำงานหรือบำเพ็ญประโยชน์เพื่อสังคม

มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญาทั้งหมดที่กล่าวมานี้ เป็นมาตรการลดความขัดแย้งอย่างแท้จริงและไม่สานต่อความแค้นต่อกัน โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงแก้ไข พฤติกรรมของผู้กระทำความผิดและการบรรเทาเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหายเป็นสำคัญ

2.5.1 แนวคิดของการใช้มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญา²⁵

²⁴ ธาณี เสนาธิบดี. บทบาทของศาลในการตรวจสอบการชะลอฟ้องคดีอาญา. หน้า 52.

²⁵ ทิพวัลย์ ด่านบรรจง. การนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ: ศึกษากรณีความรุนแรงในครอบครัว (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2560 หน้า 45-46.

การใช้มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญา เป็นการลดจำนวนคดีที่ต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยไม่จำเป็น เช่น คดีที่ไม่มีโทษร้ายแรง คดีที่มีได้ส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมในส่วนรวม หรือผู้กระทำความผิดด้วยความประมาท หรือความผิดพลาดหุโทษ เพราะการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแต่ละคดี ต้องใช้ทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรมค่อนข้างสูง ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการใช้บุคลากร ตั้งแต่ขั้นตอนการสอบสวน การฟ้องคดี การพิจารณาพิพากษา หรือการบังคับโทษตามคำพิพากษา การใช้งบประมาณในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในแต่ละขั้นตอน และแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ทำให้แต่ละคดีกว่าจะเสร็จสิ้นคดีย่อมใช้เวลานาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมได้ หากสามารถตัดทอนกระบวนการส่วนนี้ได้ ย่อมส่งผลให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปอย่างรวดเร็ว โดยมุ่งเน้นในแง่ของการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด เพื่อคืนคนดีกลับสู่สังคมได้อย่างสงบสุข



บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเพื่อชะลอฟ้องคดีอาญา ของกฎหมายไทยกับกฎหมายญี่ปุ่น

ปัจจุบัน สภาพการณ์ของสังคมไทยที่กำลังประสบปัญหาที่มีจำนวนคดีที่ค้างอยู่ในกระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมาก และมีข้อสงสัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาแนวคิด การใช้มาตรการการเบี่ยงเบนทางอาญาในกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งเน้นศึกษามาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นมาตรการที่ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับโทษทางอาญา แต่สามารถกำหนดเงื่อนไขและการคุมประพฤติ เพื่อมุ่งเน้นการแก้ไขบำบัดฟื้นฟู พฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้ อันเป็นกระบวนการลงโทษเชิงสมานฉันท์

3.1. มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาในกฎหมายไทย

3.1.1 แนวคิดและจุดประสงค์ของมาตรการชะลอฟ้อง²⁶

เป็นมาตรการหนึ่งของการเบี่ยงเบนทางอาญา โดยผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา คือ อัยการ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์ความผิดโดยศาล ดังนั้น กระบวนการชะลอฟ้องจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่สามารถนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้ได้ โดยต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสมกับบริบทของสังคม เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ อีกทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา รวมถึงเพื่อประโยชน์สาธารณะในภาพรวมด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกำหนดเงื่อนไข คุณสมบัติของผู้กระทำความผิด อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้ เพื่อสามารถนำวิธีการลงโทษหรือการคุม

²⁶ พงษ์พิพัฒน์ เขียวอุบล. มาตรการการชะลอฟ้องคดีอาญา (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโท) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี. 2554 หน้า 26.

ประพุดติมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละรายและอำนวยความสะดวกธรรมชาติให้กับทุกฝ่ายอย่างเหมาะสม

3.1.2 การใช้มาตรการชะลอฟ้องในกฎหมายไทย

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำการชะลอฟ้องมาใช้ในคดีอาญา เนื่องจากหากมีพยานหลักฐานเพียงพอว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจริง และผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดอาญา เช่นนี้พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาล และเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลต่อไป และหากศาลมีคำพิพากษาว่า จำเลยกระทำความผิดอาญาจริง ต้องมีการลงโทษทางอาญาตามคำพิพากษา และโทษทางอาญาที่นำมาบังคับใช้เป็นโทษตามกฎหมายก็แก่แก่ัน ตอบแทน ซึ่งเป็นการลงโทษที่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของจำเลย รวมทั้งปัจจุบันมีจำนวนคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก และจำนวนนักโทษก็มากตามไปด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจส่งผลให้ผลลัพธ์ที่มุ่งหวังว่าผู้ที่ถูกลงโทษทางอาญาจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขกลับตนเป็นคนดีได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น อีกทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรของรัฐ เช่น ทรัพยากรด้านบุคคล ด้านสถานที่ และด้านงบประมาณที่ต้องสูญเสียไปในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สำหรับประเทศไทยมีการนำระบบชะลอการฟ้องมาใช้ในกฎหมายบางประเภทเท่านั้น เช่น ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวพ.ศ. 2553 ในคดีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิดทางอาญาและเป็นคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หากเด็กหรือเยาวชนไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนและมีความสำนึกในการกระทำของตนเอง ก่อนฟ้องคดีประกอบกับผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาแล้ว เห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นอาจกลับตัวเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ให้ทำการจัดแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูให้เด็กหรือเยาวชนปฏิบัติตามแผนเมื่อมีการปฏิบัติตาม แผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูครบถ้วนแล้ว ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจรายงานผลให้พนักงานอัยการทราบ หากพนักงานอัยการเห็นชอบ ให้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้น และคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการให้เป็นที่สุด ส่งผลให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.2.1 พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553

การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวพ.ศ. 2553 ในคดีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิดทางอาญาและเป็นคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี²⁷ หากเด็กหรือเยาวชนไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนและมีความสำนึกในการกระทำของตนเองก่อนฟ้องคดีประกอบกับผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาแล้ว เห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นอาจกลับตัวเป็นคนดีได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล ให้ทำการจัดแผนแก้ไข บำบัด ฟื้นฟูให้เด็กหรือเยาวชนปฏิบัติตาม เมื่อมีการปฏิบัติตามแผนแก้ไข บำบัดฟื้นฟูครบถ้วนแล้ว ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจรายงานผลให้พนักงานอัยการทราบ หากพนักงานอัยการเห็นชอบ ให้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้น และคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการให้เป็นที่สุด ส่งผลให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป

ตามที่กล่าวมาข้างต้น ถือว่าเป็นมาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาให้ผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อลดการสร้างตราบาปที่อาจติดตัวไป และมุ่งเน้นไปในเชิงของการฟื้นฟู ปรับเปลี่ยน พฤติกรรม ให้เด็กและเยาวชนผู้นั้นสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้โดยไม่รู้สึกรังเกียจ

สรุปได้ว่า มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวพ.ศ. 2553 มีเป้าหมาย 3 ประการ²⁸ ดังนี้

- 1) แก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ของเด็กและเยาวชน
- 2) เยียวยาบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย
- 3) เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชุมชนและสังคม

3.1.2.2 พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ²⁹ พ.ศ.2564

การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาปรับใช้ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจชะลอการฟ้องคดีของผู้ที่ได้รับการตรวจวินิจฉัยว่าเป็นผู้ติดยาเสพติด เพื่อเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูจากการติดยาเสพติดได้

²⁷ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 มาตรา 86

²⁸ ทิพวัลย์ คำนับรจ. การนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ: ศึกษากรณีความรุนแรงในครอบครัว. หน้า 52-53.

²⁹ ชลัญจ์ ฟองกษิร. มาตรการทางกฎหมายสำหรับเยาวชนผู้เสพยาเสพติด: ศึกษากรณีตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. 2562 หน้า 71.

เช่นนี้ ถือว่าเป็นมาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาให้ผู้กระทำความผิดที่ติดยาเสพติด ออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แต่มุ่งเน้นในเชิงของการฟื้นฟู บำบัด รักษาการติด ยาเสพติด หากผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเป็นที่น่าพอใจแล้ว กฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นพ้น จากความผิดที่ถูกกล่าวหาและปล่อยตัวผู้นั้นไป

3.2 ร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ.

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นว่าปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำ การชะลอฟ้องมาใช้ในคดีอาญาทั่วไป มีเพียงร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.

3.2.1 เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ.

เหตุผลและความจำเป็นในการบัญญัติพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง อ้างอิงจากบันทึกหลักการ และเหตุผลร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มีความสำคัญว่า “กรณีคดีอาญาที่มีลักษณะ การกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง ซึ่งผู้ต้องหาสามารถกลับตัวเป็นคนดีได้และผู้เสียหายอาจได้รับการ ชดเชย เยียวยา บรรเทาตามสมควรในโอกาสแรก และเพื่อให้ผู้ต้องหามีโอกาสได้แสดงความ รับผิดชอบในการกระทำของตนและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งการกระทำนั้นเสียแต่ในชั้นแรก และเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เสียหายได้อย่างแท้จริง อันเป็นการ นำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันระหว่างคู่กรณี เกิดการให้อภัยซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง ลดโอกาสการสร้างความแค้นต่อกัน ซึ่งในคดี บางกรณีที่มีการชะลอการฟ้องอาจมีการนำวิธีการ ควบคุมความประพฤติมาใช้ เพื่อให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตนโดยไม่มีมลทินติดตัว อันเป็นประโยชน์สูงสุดต่อผู้ต้องหาผู้เสียหายและสังคมในส่วนรวมมากกว่าการดำเนินการให้มีการ พิจารณาพิพากษาคดีและลงโทษตามโทษทางอาญา อีกทั้งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของ กระบวนการยุติธรรม จึงเห็นสมควรนำมาตรการชะลอการฟ้องดังกล่าวมาใช้แทนการฟ้องคดีอาญา ทำให้คดีอาญาระงับลงเสร็จสิ้นได้โดยรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

การชะลอฟ้อง หมายถึง การที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นควรสั่งฟ้องคดี แต่มีเหตุที่จะไม่ออกคำสั่งฟ้องคดี โดยอาจกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมประพฤติ หรือเงื่อนไขอื่นให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อระงับคดีอาญา³⁰

3.2.2. ประเภทคดีที่นำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มีคดีที่นำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้ได้³¹ มีดังนี้

- 1) คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว
- 2) คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม
- 3) คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท

3.2.3 หลักเกณฑ์การพิจารณาใช้มาตรการชะลอการฟ้อง³²

ตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มีหลักเกณฑ์การพิจารณานำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทความผิดลหุโทษหรือได้พ้นโทษมาแล้วเกิน 5 ปี
- 2) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดและถูกโทษ หรือพ้นระยะเวลาการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษมาแล้วเกิน 5 ปี
- 3) ในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญา ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้องด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่มิปรากฏผู้เสียหาย
- 4) ผู้ต้องหา ต้องยอมรับว่ากระทำการตามข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหาและยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

และบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง ยังวางหลักว่า ให้ตรวจสอบประวัติความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพภาวะแห่งจิตนิสัย อาชีพ ฐานะสิ่งแวดล้อมทั้งปวง

³⁰ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มาตรา 3

³¹ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มาตรา 9

³² ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มาตรา 9

เกี่ยวกับผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การรู้สำนึกในความผิดของผู้กระทำ พฤติกรรมของผู้ต้องหาที่กระทำเป็นอาชญา³³

3.2.4 ผลของการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง

ประการที่ 1³⁴ หลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ราษฎรผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาจะฟ้องคดีมิได้ จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป แต่ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้วให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้

ประการที่ 2³⁵ กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอการฟ้องแล้วแต่ผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข เพื่อควบคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนด อันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป

ประการที่ 3³⁶ หากพนักงานอัยการมีการนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้และพบว่าผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขควบคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี และส่งผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป³⁷

3.2.5 การตรวจสอบการใช้มาตรการชะลอฟ้อง

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้พนักงานอัยการ มีอำนาจในการนำมาตราการชะลอฟ้องมาปรับใช้แทนการฟ้องคดีได้ ส่งผลให้คดีเป็นอันยุติภายในขอบอำนาจของตน และคดีมิได้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้องเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งการตรวจสอบดุลพินิจการใช้มาตรการชะลอฟ้องอาจเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรหรือเป็นการตรวจสอบจากภายนอกองค์กรเองก็ได้ เพื่อให้มีช่องทางทบทวนคำสั่งการใช้มาตรการชะลอฟ้องอีกชั้นหนึ่ง โดยการตรวจสอบของภายในองค์กรและให้หน่วยงานภายนอกที่มีอำนาจตรวจสอบดุลพินิจการใช้มาตรการชะลอฟ้อง เพื่อเป็นการคานอำนาจมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป เพราะอาจส่งผลต่อการอำนวยความสะดวกให้กับสังคมในภาพรวมได้

สำหรับการตรวจสอบดุลพินิจการสั่งชะลอฟ้องของพนักงานอัยการ มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เป็นการตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

³³ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มาตรา 10

³⁴ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มาตรา 15

³⁵ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มาตรา 16

³⁶ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มาตรา 17

³⁷ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มาตรา 18

มาตรา³⁸ ซึ่งวางหลักว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง เสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง เสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่มีความเห็นแย้งกับคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับความเห็นแย้ง ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อทำการชี้ขาด³⁹

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น มีการบัญญัติให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก แต่ก็มีได้มีอำนาจเด็ดขาด เพราะหากมีความเห็นแย้งกับพนักงานอัยการ จำต้องส่งเรื่องต่อไปยังอัยการสูงสุด เพื่อทำการชี้ขาด อันถือเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรเอง จึงเห็นได้ว่าการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกเข้ามาคานอำนาจเพียงบางขั้นตอนเท่านั้น ความเห็นขององค์กรภายนอกมิได้เป็นที่สุด อาจส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในภาพรวมได้ เนื่องจากการสั่งฟ้องหรือการสั่งไม่ฟ้องคดี เป็นการชี้ขาดคดีเบื้องต้น ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยได้

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับ แนวทางการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สภาพปัญหาของระบบงานยุติธรรม มาตรการชะลอฟ้อง และร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้องพ.ศ. ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสภาพที่คดีจำนวนมากที่อยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในทุกชั้นตอน ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปได้ไม่ดีเท่าที่ควร ซึ่งเป้าหมายของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ การนำตัวผู้กระทำความผิด มาลงโทษ เพื่อให้กลับตัวและคืนคนดีสู่สังคม ทำให้เกิดความสงบสุขในสังคม ดังนั้น ขั้นตอนของการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล ถือเป็นขั้นตอนที่วินิจฉัยตัดสินคดีว่า จำเลยกระทำความผิดหรือไม่ และเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่จำเลยมีโอกาสต่อสู้คดี จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความระมัดระวังรอบคอบที่สุด อีกทั้งขั้นตอนของกรมคุมประพฤติ และกรมราชทัณฑ์ ก็เป็นอีกขั้นตอนสำคัญที่จะช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดี พร้อมกับเตรียมร่างกายและจิตใจพร้อมกลับเข้าสู่สังคมได้โดยปกติสุข เพื่อไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ แต่จากจำนวนคดีที่มีอยู่ล้นศาล และจำนวนนักโทษที่อยู่ในเรือนจำอย่างแออัด ประกอบกับสถิติของการแสดงอัตราการกระทำความผิดซ้ำ จึง

³⁸ ธนิต สมร เสนีย์สุทรกุล. กลไกการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่อุทธรณ์ ฎีกาของพนักงานอัยการ: ศึกษาเฉพาะกรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. 7(1), 259-313. หน้า 270-272.

³⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1

เป็นสัญญาณที่บ่งชี้ว่าประเทศไทยควรมีการนำมาตรการเบี่ยงเบนทางอาญามาใช้ให้เป็นรูปธรรม ซึ่งมาตรการชะลอฟ้องเป็นมาตรการที่ช่วยลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล แต่มุ่งเน้นไปที่ การแก้ไข ฟื้นฟู พฤติกรรมของผู้กระทำความผิดเป็นหลักสำคัญ มิฉะนั้น หากประเทศไทยยังอยู่ใน สถานะเช่นนี้นานไป จะนำไปสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ล้าหลัง

3.3. มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาของกฎหมายญี่ปุ่น

สำหรับประเทศญี่ปุ่นในสายตาของคนไทยหรือประชาคมโลก คงนึกถึงประเทศที่มีระเบียบ วินัยสูง อยู่ในกฎเกณฑ์ของสังคมอย่างเคร่งครัด ผู้คนมีจิตใจดี มีน้ำใจกับผู้อื่น ไม่ว่าจะพบกับคน ชาติเดียวกันหรือกับคนต่างชาติ มีความรักสงบ มีจิตสำนึกที่ดี รวมถึงมีสำนักสาธารณสูงหรือเห็น แก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก อีกทั้งสภาพบ้านเมืองของประเทศญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ส่วนตัว หรือพื้นที่สาธารณะที่มีความสะอาด มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมาก สวยงามสบายตา ซึ่งถือว่าเป็น สภาพแวดล้อมที่ดีมากๆ ในการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามในความเป็นระเบียบเรียบร้อยนี้ ก็มา จากการกระทำสิ่งต่างๆ ด้วยความจริงจัง ถึงขั้นเรียกว่าคนญี่ปุ่นเป็นคนจริงจังและเคร่งเครียดกับการ ทำงานเป็นอย่างมาก แม้ว่าคนญี่ปุ่นรักสงบและนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักอยู่เสมอ แต่บาง กรณีก็อาจเกิดข้อพิพาทขึ้นได้ และกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นการสำนึกผิดของผู้ กระทำผิด, การลงโทษและการให้อภัยจากผู้เสียหายมากกว่าการมุ่งเน้นไปในทางลงโทษ อันถือ ว่าสังคมประเทศญี่ปุ่นไม่นิยมการฟ้องร้องคดีความต่อกัน (Non-Litigious Society)⁴⁰ ซึ่งเป็นแนว ทางการจัดการข้อพิพาทและลงโทษผู้กระทำความผิดที่นุ่มนวลที่สุด เน้นการประนีประนอมความ กันมากกว่าการมุ่งเผชิญหน้าต่อสู้กัน ดังนั้น เมื่อสังคมประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นให้บ้านเมืองสงบ เรียบร้อย แต่เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น ซึ่งเป็นกรณีที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ของสังคมส่วนรวม จึงถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายในการกระทำความผิดอาญาดังกล่าว การดำเนิน กระบวนการทางอาญาจึงดำเนินคดีโดยรัฐเท่านั้น รวมถึงแนวทางการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ทางอาญาด้วย

⁴⁰ สุวตัลย์ชัย ชันธุ์ปรีกษา, นักกฎหมายเล่าเรื่อง: ประเทศญี่ปุ่น เหยื่อสองด้านของการเป็นสังคมแห่งความกลมเกลียวและไม่นิยมซึ่ง ข้อพิพาท. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 6(1), 323-332. หน้า 326.

ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการทางเลือกมากมาย ที่นำมาปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดทางอาญา แทนการลงโทษด้วยโทษทางอาญา เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดอย่างแท้จริง เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีของสังคมได้ แต่ยังคงอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วย และมาตรการทางเลือกนี้ยังช่วยลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล ทำให้คดีไม่ล้นศาล และทำให้คดีได้ถูกจัดการไปในเวลาอันรวดเร็ว เพราะหากการดำเนินกระบวนการทางอาญาใช้เวลานานมากเกินไป ย่อมกระทบกับสิทธิเสรีภาพของจำเลยด้วย อันส่งผลต่อการอำนวยความสะดวกให้กับผู้เสียหายอีกทางหนึ่งเช่นกัน

ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มีการใช้มาตรการชะลอการฟ้องได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก อันถือว่าประสบความสำเร็จในการใช้มาตรการดังกล่าว อีกทั้งประเทศญี่ปุ่นยังมีกระบวนการทางอาญาที่เป็นเอกลักษณ์ของตัวเองในหลายๆ แง่มุม และผู้ศึกษาสนใจศึกษาเพื่อนำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบและนำไปสู่การเสนอแนะ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทยให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยต่อไป

3.3.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของกฎหมายประเทศญี่ปุ่น⁴¹

จากการศึกษาพบว่าในปี ค.ศ.1603 – 1868 หรือเรียกว่าในสมัย “เอโดะ” (Edo) การพิจารณาคดีในศาลเป็นระบบไต่สวน ในสมัยยุค “โชกุน” (Shogunate) ในช่วงปี ค.ศ.1872 ได้มีความพยายามแยกอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการออกจากกันแต่ไม่สำเร็จ ต่อมาหลังปี ค.ศ.1890 ประเทศญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากประเทศฝรั่งเศส โดยอำนาจอธิปไตยทั้งหมดอยู่ภายใต้การปกครองขององค์จักรพรรดิ ซึ่งแบ่งการปกครองเป็น 3 ส่วน คือ รัฐสภาเป็นใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร และศาลใช้อำนาจตุลาการ โดยที่ศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเป็นการใช้ในนามขององค์จักรพรรดินั้นเอง และหลังแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาปกครองประเทศญี่ปุ่นในช่วงปี ค.ศ. 1945 – 1952 มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในปี ค.ศ.1947 โดยให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ส่วนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่นนั้น ผู้มีอำนาจสอบสวน ได้แก่ พนักงานอัยการ และพนักงานสอบสวน แต่ผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้ คือ พนักงานอัยการเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยพนักงานอัยการมีอำนาจในการมีคำสั่งเด็ดขาดในการสั่งฟ้องคดี

⁴¹ เฉลิมศรี บรรจง. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา: ศึกษากระบวนการชะลอการฟ้อง (การศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทบัณฑิต).

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี. 2562 หน้า 78-80.

หรือสั่งไม่ฟ้องคดี หรือมีคำสั่งให้ใช้มาตรการชะลอฟ้อง (Suspension of Prosecution) ได้ โดยพนักงานอัยการใช้หลักการสั่งฟ้องโดยใช้ดุลยพินิจ (Opportunity Principle)

ดังนั้น เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น ผู้มีอำนาจสอบสวนอันดับแรกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ พนักงานสอบสวน และเมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จแล้วจะรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เป็นสำนวนคดี ส่งให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งต่อไป อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการก็มีอำนาจสอบสวนด้วยเช่นกัน กรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนต้องสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการมีอำนาจให้คำแนะนำพนักงานสอบสวนเรื่องการค้นหาพยานหลักฐานด้วย โดยพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของพนักงานอัยการในการสอบสวน เมื่อพนักงานอัยการสอบสวนเสร็จแล้ว จะพิจารณามีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง หรือนำมาตรการทางเลือกมาปรับใช้ต่อไป หากพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาให้ลงโทษ คดีก็จะเข้าสู่การพิจารณาของศาล เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำเลย ก็จะเข้าสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา ในกรณีที่จำเลยต้องโทษคุมขังก็เป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ต่อไป หรือกรณีที่ศาลลงโทษอย่างอื่นก็เป็นหน้าที่ของกรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด กรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมีบทบาทใช้มาตรการหรือวิธีการต่างๆ มาทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดี เพื่อกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุข ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก โดยมุ่งดูแลควบคุมตั้งแต่เมื่อศาลพิพากษาให้อยู่ภายใต้การควบคุมพฤติกรรมกับทางรัฐ และภายหลังที่พ้นโทษด้วย เพื่อช่วยเหลือให้คำปรึกษาหลังจากที่พ้นโทษแล้ว เพื่อให้ผู้กระทำความผิดปรับตัวเข้ากับสังคมได้เร็วขึ้น และมีโอกาสกลับมาก่อทำความผิดซ้ำน้อยลง ดังนั้น จะเห็นว่าเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น จะมีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น ประกอบไปด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

3.3.1.1. ตำรวจ

องค์กรตำรวจของประเทศญี่ปุ่นมีการจัดเป็นองค์กรตำรวจแห่งชาติ ตั้งอยู่ที่มหานครโตเกียว สังกัดกระทรวงมหาดไทย ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1874 และมีตำรวจแห่งนครหรือเรียกว่า ตำรวจจังหวัดมีวัตถุประสงค์กระจายอำนาจของตำรวจออกจากส่วนกลางไปยังแต่ละจังหวัด ซึ่งแต่ละจังหวัดจะบริหารงานเอง

อำนาจหน้าที่ของตำรวจ⁴² แบ่งได้ดังนี้

1. อำนาจความปลอดภัยของชุมชน

ทำหน้าที่ป้องกันและระงับมิให้เกิดเหตุอาชญากรรม เช่น การเดินตรวจตราในชุมชน การเยี่ยมบ้านและที่ทำงาน การเป็นอาสาสมัครสอนกีฬาและวัฒนธรรมให้แก่เด็ก ๆ ให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในเรื่องต่างๆ รวมถึงการป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมโดยการออกแบบสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม อีกทั้งต้องกำจัดอิทธิพลของชุมชนในธุรกิจบันเทิงต่างๆ หรือธุรกิจที่ขัดต่อศีลธรรม

2. ตำรวจจราจร

ทำหน้าที่ส่งเสริมความปลอดภัยในการจราจร รวมถึงให้คำปรึกษาให้การศึกษาและจัดกิจกรรมรณรงค์ เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายจราจร

3. ตำรวจความมั่นคง

ทำหน้าที่อารักขาของค้ำจรรย์พระดิและสมาชิกราชวงศ์ รวมถึงอารักขาบุคคลสำคัญ

4. วิทยาการตำรวจและสารสนเทศ

ทำหน้าที่เก็บรวบรวมพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุ ตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ งานนิติเวช งานเกี่ยวกับอาชญากรรมที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง

5. ความร่วมมือระหว่างประเทศ

เช่นร่วมมือกับต่างประเทศในการสอบสวนคดีอาญา หรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการส่งหน่วยกู้ภัยไปช่วยเหลืออย่างประเทศต่างๆ

การดำเนินคดีอาญาในชั้นตำรวจ⁴³

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนชั้นตำรวจ ตั้งแต่มาตรา 189 ถึง 246 ซึ่งเกี่ยวกับการสอบสวนของตำรวจ

เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น ตำรวจต้องสอบสวนผู้กระทำความผิดและพยานหลักฐานต่างๆ ซึ่งตำรวจผู้สอบสวนมีอำนาจสอบสวนได้ทุกฐานความผิด เว้นแต่ความผิดที่จะฟ้องได้ต่อเมื่อมีการร้องทุกข์เท่านั้น กรณีเช่นนี้ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ภายใน 6 เดือนนับแต่วัน

⁴² ศิระ บุญภินันท์. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น. ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบ* ชั้นสูง, เล่มที่ 1, หน่วยที่ 7, ปรับปรุงครั้งที่ 1, นนทบุรี : สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2563. หน้า 7-8.

⁴³ “เรื่องเดียวกัน”

รู้ตัวผู้กระทำความผิด โดยตำรวจผู้สอบสวนจะเรียกผู้ต้องหามาให้ปากคำยังที่ทำการของตน คำให้การของผู้ต้องหาให้บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แล้วอ่านให้ผู้ต้องหาฟัง หากเห็นว่า คำให้การที่บันทึกถูกต้องแล้วให้ลงชื่อและลงประทับตราไว้

การจับ ตำรวจผู้สอบสวนมีอำนาจหน้าที่จับผู้กระทำความผิด ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งวางหลักไว้ว่า การจับบุคคลใดโดยไม่มีหมายจับที่ออกโดยผู้พิพากษาจะกระทำมิได้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้น 2 กรณี ที่มีอำนาจจับได้โดยไม่มีหมายจับ ได้แก่

กรณีที่ 1 ความผิดซึ่งหน้า และ

กรณีที่ 2 กรณีฉุกเฉิน ซึ่งตำรวจผู้สอบสวนอาจจับกุมบุคคลซึ่งเชื่อว่าเป็นผู้กระทำความผิดในฐานความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป และมีเหตุฉุกเฉินที่ไม่สามารถออกหมายจับได้ทันก่อนที่บุคคลดังกล่าวจะหลบหนี และกรณีที่การสอบสวนจำเป็นต้องค้น ยึด หรือตรวจ ตำรวจผู้สอบสวนต้องร้องขอต่อศาลให้ออกหมายค้น หมายยึด หรือหมายตรวจ

3.3.1.2. พนักงานอัยการ

สำนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่น เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสำนักงานอัยการตั้งแต่ปี ค.ศ.1947 ซึ่งอัยการมีอำนาจตั้งแต่เริ่มคดีจนถึงสิ้นสุดคดี คือ มีอำนาจตั้งแต่การสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ฟ้องร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายลงโทษผู้กระทำความผิด รวมถึงควบคุมการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล สำนักงานอัยการแบ่งเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. สำนักงานอัยการสูงสุด

2. สำนักงานอัยการอุทธรณ์

3. สำนักงานอัยการจังหวัด

4. สำนักงานอัยการแขวง

อัยการแต่ละคนมีอำนาจฟ้องดำเนินคดีในฐานะสำนักงาน (หมายถึงความถึงองค์กรอัยการ) ซึ่งแตกต่างกับผู้พิพากษาที่มีอำนาจอิสระโดยสมบูรณ์ องค์กรอัยการเป็นองค์กรเดียวแบ่งแยกมิได้ ซึ่งเรียกว่า “หลักความเป็นหนึ่งเดียวของอัยการ”⁴⁴ (Monopolization of Prosecution)

⁴⁴ มรุตสันต์ โสรัตน์. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ. หน้า 62.

การพิจารณาว่าแต่ละคดีจะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง หรือนำมาตรการทางเลือกต่างๆ มาปรับใช้นั้น พนักงานอัยการใช้หลักดุลพินิจในการตัดสินใจ โดยพนักงานอัยการจะปรึกษากับผู้บังคับบัญชาเพื่อขออนุมัติ ระบบการอนุมัตินี้เป็นการปรับระหว่างความเป็นอิสระของพนักงานอัยการกับความเป็นหนึ่งเดียวของอัยการ ซึ่งทำให้เกิดความมั่นใจว่าการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีจะไม่เกิดความผิดพลาดขึ้น โดยระบบการอนุมัติเช่นนี้ถือว่ามีประสิทธิภาพมาก

ตามพระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ พนักงานอัยการของญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. สอบสวนความผิดอาญาทุกประเภท พนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาได้ทุกประเภท ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยที่อำนาจการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไปจะเป็นของพนักงานสอบสวน
2. กระทำการฟ้องคดีต่อศาล กรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าคดีดังกล่าวควรขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาล
3. ร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายโดยถูกต้อง เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยในทุกคดี และภายหลังจากการสืบพยานเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานอัยการต้องให้ความเห็นถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และการบังคับใช้ข้อกฎหมาย หมายถึง การเสนอความคิดเห็นว่าควรลงโทษในความผิดข้อหาใดและอัตราโทษเท่าใด
4. ควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา เพื่อให้คำพิพากษาของศาลสามารถบังคับใช้ได้จริง

เมื่ออัยการพิจารณาสำนวนคดีและพยานหลักฐานต่างๆ ในคดี จะมีเงื่อนไขที่ใช้วิเคราะห์ว่าแต่ละคดีควรมีคำสั่งเช่นไร ซึ่งเงื่อนไขเช่นว่านั้น คือ

1. องค์ประกอบความผิดอาญานั้น ๆ
2. ข้อสงสัยในความผิด หมายถึง ข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด
3. เหตุยกเว้นโทษ
4. ความจำเป็นในการฟ้องคดี

พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งได้ ดังต่อไปนี้

1. หากเข้าเงื่อนไขในการฟ้อง ครอบงำประกอบความผิดอาญา และมีหลักฐานเพียงพอว่า บุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดและไม่มีเหตุยกเว้นโทษ และมีเหตุจำเป็นในการฟ้อง เช่นนี้ พนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ฟ้องคดีต่อศาล

2. หากไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้อง กล่าวคือ การกระทำไม่ครบองค์ประกอบของการกระทำความผิดอาญานั้นๆ หรือมีข้อสงสัยในตัวบุคคลผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการจะใช้มาตรการสั่งไม่ฟ้อง โดยให้เหตุผลว่าไม่เป็นความผิด

3. เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าข้อสงสัยไม่เพียงพอ หรือหากเข้าเงื่อนไขของการสั่งฟ้องคดีครบทุกประการแล้ว แต่เมื่อวิเคราะห์ตามบทบัญญัติของกฎหมายพบว่าควรยกเว้นโทษ เช่นนี้พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่ามีเหตุยกเว้นโทษ

4. กรณีครบเงื่อนไขการสั่งฟ้องทุกประการ แต่พบว่าไม่มีความจำเป็นในการฟ้อง เช่นนี้ พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าควรชะลอฟ้อง ซึ่งถือเป็นการสั่งไม่ฟ้องอย่างหนึ่ง

ในทางปฏิบัติ อัยการของประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการสั่งฟ้องคดีอย่างมาก โดยอัยการจะไม่ฟ้องคดีที่พยานหลักฐาน ไม่เพียงพอที่จะนำสืบความผิดของผู้ต้องหาได้ โดยอัยการจะตัดสินใจมีคำสั่งฟ้องคดีบนหลักการปราศจากข้อสงสัย (Beyond a reasonable doubt) เช่นเดียวกับศาล ดังนั้น คดีที่อัยการมีคำสั่งฟ้องมากกว่าร้อยละ 95 ศาลจะพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิด

การควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการ มีวิธีดังต่อไปนี้

วิธีที่ 1 คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจในการสั่งฟ้องคดีเป็นไปโดยถูกต้อง ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีหน้าที่ คือ

1. ตรวจสอบความถูกต้องของการไม่ฟ้องคดีของอัยการในทุกประเภทความผิด
2. ให้คำแนะนำในการปรับปรุงงานฟ้องคดีของอัยการ

วิธีที่ 2 วิธีพิจารณาถึงการฟ้อง ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยวิธีนี้นำมาปรับใช้กับการฟ้องความผิดบางประเภท หากผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษในความผิดดังกล่าวไม่พอใจในคำสั่งของอัยการที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่

สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ ให้นำคดีซึ่งขึ้นสู่การพิจารณาได้ โดยยื่นคำร้องต่ออัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้อง หากอัยการเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลให้ทำการยื่นฟ้อง แต่หากอัยการที่พิจารณาคำร้องไม่เห็นด้วย ให้ทำความเข้าใจพร้อมด้วยเอกสารและพยานส่งต่อศาลพร้อมระบุเหตุผลในการไม่ฟ้อง และเมื่อศาลพิจารณาแล้วอาจมีคำวินิจฉัยได้ 2 ประการคือ

ประการที่ 1: เมื่อคำร้องไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด หรือคำร้องยื่นภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาในการยื่น หรือคำร้องไม่มีเหตุผลศาลจะมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

ประการที่ 2: หากคำร้องมีเหตุผล ศาลจะวินิจฉัยว่าให้พิจารณาคดีในศาลได้ เช่นนี้มีผลเท่ากับว่าได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้แล้ว

ความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจผู้สอบสวนกับพนักงานอัยการ⁴⁵

ตามกฎหมายมิได้บังคับให้พนักงานอัยการต้องทำการสอบสวน แต่หากเป็นกรณีที่พนักงานอัยการต้องทำการสอบสวนแล้ว ตำรวจต้องร่วมมือกับพนักงานอัยการ เพื่อสอบสวนคดีอาญานั้นด้วย และหากมีความจำเป็น อัยการสามารถสั่งให้ตำรวจผู้สอบสวนสั่งให้ช่วยตนเองในการสอบสวนได้ ซึ่งตำรวจผู้สอบสวนต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งของพนักงานอัยการ มิฉะนั้นพนักงานอัยการสามารถกล่าวหาต่อคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ เพื่อให้ปลดหรือใช้มาตรการทางวินัยต่อตำรวจได้

3.3.1.3. ศาล

ในยุคมะเจก ปี ค.ศ.1889 มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน โดยให้อำนาจนิติบัญญัติแก่รัฐสภา อำนาจบริหารแก่คณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการแก่ศาล แต่อำนาจดังกล่าวนี้ อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์จักรพรรดิ ซึ่งการใช้อำนาจตุลาการเป็นการใช้อำนาจในนามขององค์จักรพรรดิ⁴⁶

ต่อมาในปี ค.ศ.1947 มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมีการใช้พระราชบัญญัติศาล ซึ่งบัญญัติให้งานของศาลโอนไปอยู่ในอำนาจศาลฎีกา เป็นอิสระจากกระทรวงยุติธรรม และอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยรัฐสภาต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน คณะรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจบริหารเพื่อประชาชน และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเพื่อ

⁴⁵ อาจารย์ธีระ บุญภินันท์. *ประมวลสาระชฎวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*. หน้า 7-14.

⁴⁶ อาจารย์ธีระ บุญภินันท์. *ประมวลสาระชฎวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*. หน้า 7-39.

ประกันสิทธิของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นแบ่งศาลออกเป็น 2 ชั้น คือ ศาลฎีกา และศาลล่าง ซึ่งศาลล่าง หมายถึง ศาลอุทธรณ์ ศาลจังหวัด ศาลครอบครัว และศาลแขวง

ขั้นตอนการดำเนินคดีในศาล⁴⁷

เมื่อพนักงานอัยการยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว นับจากวันฟ้องจนถึงวันนัดพิจารณา ศาลจะพิจารณาว่าต้องจำเลยไว้หรือไม่ และก่อนถึงวันนัดพิจารณา ศาลจะกำหนดวันเพื่อพิจารณาจำนวนวันที่ใช้สืบพยาน รวมถึงมีการตรวจพยานหลักฐานก่อนการพิจารณา โดยให้คู่ความเปิดเผยพยานหลักฐานแก่ฝ่ายตรงข้าม และพิจารณาว่าจะยอมรับพยานหลักฐานใดได้โดยไม่ต้องสืบพยาน ถือว่าเป็นหลักของการต่อสู้แบบเท่าเทียมกัน และเมื่อถึงวันนัดพิจารณาศาลจะอธิบายสิทธิต่าง ๆ ของจำเลย เช่น สิทธิในการไม่ให้การปรักปรำตนเอง สิทธิในการแต่งตั้งทนายความ และศาลจะถามคำให้การจำเลย แล้วเข้าสู่การพิจารณาสืบพยานในศาล

เมื่อเสร็จสิ้นการสืบพยาน อัยการจะแถลงปิดคดีโดยกล่าวข้อเท็จจริง ปรับบทกฎหมาย และให้คำแนะนำในการลงโทษ หลังจากนั้นทนายฝ่ายจำเลยจะแถลงปิดคดี ต่อจากนั้นองค์คณะผู้พิพากษาจะปรึกษากันเพื่อมีคำพิพากษาต่อไป หากคู่ความฝ่ายใดต้องการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้นที่พิจารณาพิพากษาคดีภายใน 14 วันนับแต่วันอ่านคำพิพากษา ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบผู้พิพากษาสมทบมาปรับใช้ในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริง โดยผู้พิพากษาสมทบ คัดเลือกจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นกระบวนการที่ให้โอกาสประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น

3.3.1.4. ราชทัณฑ์

งานราชทัณฑ์อยู่ในสังกัดกรมราชทัณฑ์กระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดภายในทัณฑสถาน คำว่า “ทัณฑสถาน” หมายถึง สถานคุมขัง เรือนจำ ทั้งในส่วน of เรือนจำเยาวชน และเรือนจำสำหรับผู้ใหญ่ ซึ่งเรือนจำ มีหน้าที่ ควบคุมผู้ต้องขังให้หลบหนี และปฏิบัติการเพื่อแก้ไขผู้ต้องขัง

ตามพระราชบัญญัติตั้งอำนาจความสะดวกของทัณฑสถานและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และผู้ต้องคุมขัง ปี ค.ศ.2005 มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นให้เกิดการปฏิบัติการเพื่อแก้ไขผู้ต้องขังให้เกิดการกระตุ้นแรงจูงใจของผู้ต้องขัง เพื่อปรับปรุงและฟื้นฟูพฤติกรรมของตนเองให้ปรับตัวเข้ากับวิถี

⁴⁷ อาจารย์ศิระ บุญกนิษฐ์. *ประมวลสาระวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*. หน้า 7-46.

ชีวิตในสังคม โดยทำงานตามบุคลิกภาพและสภาพแวดล้อม ซึ่งวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด เพื่อแก้ไขผู้ต้องขัง⁴⁸ แบ่งออกได้ดังนี้

1.การทำงาน พศติจะมอบหมายงานให้ผู้ต้องขัง โดยให้ความรู้และฝึกทักษะด้านวิชาชีพที่สามารถนำไปประกอบอาชีพได้ และพศติจะกำหนดชั่วโมงการทำงานต่อวัน และกำหนดวันหยุดให้ผู้ต้องขัง เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและสุขภาพที่ดีแก่ผู้ต้องขังในการทำงาน รายได้จากการทำงานตกเป็นรายได้ของรัฐ แต่ผู้ต้องขังจะได้รับเงินค่าตอบแทน

2.คำแนะนำเพื่อปรับปรุงตนเอง พศติจะให้คำแนะนำแก่ผู้ต้องขัง เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงตนเอง โดยให้ผู้ต้องขังสำนึกในการกระทำของตนเอง เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อการกระทำผิดของตน ปลูกฝังจิตสำนึกที่ดี และให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางการใช้ชีวิตเพื่อปรับตนเองเข้าสู่สังคมได้อย่างเหมาะสม

3.คำแนะนำในเรื่องหลักสูตรการเรียน สำหรับผู้ต้องขังที่อยู่ในช่วงวัยของการศึกษาเล่าเรียน พศติจะให้คำแนะนำในหลักสูตรที่เทียบเท่ากับหลักสูตรของโรงเรียน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาในโรงเรียนแก่ผู้ต้องขัง ซึ่งจะจัดให้มีการเรียนการสอนแก่ผู้ต้องขัง เมื่อผู้ต้องขังได้รับการศึกษาจนจบภาคบังคับแล้ว ผู้ต้องขังสามารถสอบเทียบชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นได้ต่อไป

3.3.2. แนวคิดการใช้มาตรการชะลอฟ้องของประเทศญี่ปุ่น

เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น ผู้มีอำนาจสอบสวนอันดับแรกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น คือ พนักงานสอบสวน และเมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จแล้ว จะรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เป็นสำนวนคดีส่งให้พนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาส่งต่อไป อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการก็มีอำนาจสอบสวนด้วยเช่นกัน กรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนต้องสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการมีอำนาจให้คำแนะนำพนักงานสอบสวนเรื่องการค้นหาพยานหลักฐานด้วย โดยพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของพนักงานอัยการในการสอบสวน เมื่อพนักงานอัยการสอบสวนเสร็จแล้ว จะพิจารณา มีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องหรือนำมาตรการทางเลือกมาปรับใช้ต่อไป หากพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาให้ลงโทษ คดีก็จะเข้าสู่การพิจารณาของศาล เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำเลย ก็จะเข้าสู่การปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา ในกรณีที่จำเลยต้องโทษคุมขัง ก็เป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ต่อไป หรือกรณีที่ศาลลงโทษอย่างอื่น ก็เป็นหน้าที่ของกรม

⁴⁸ อาจารย์ศิระ บุญกินนท์. *ประมวลสาระชุกวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*. หน้า 7-68.

แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด กรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมีบทบาทใช้มาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ มาทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดี เพื่อกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุขไม่กระทำความผิดซ้ำอีก โดยมุ่งดูแลควบคุมตั้งแต่เมื่อศาลพิพากษาให้อยู่ภายใต้การควบคุมพฤติกรรมกับทางรัฐและภายหลังที่พ้นโทษด้วย เพื่อช่วยเหลือให้คำปรึกษาภายหลังจากที่พ้นโทษแล้ว เพื่อให้ผู้กระทำความผิดปรับตัวเข้ากับสังคมได้เร็วขึ้น และมีโอกาสกลับมากระทำความผิดซ้ำน้อยลง ดังนั้น สำหรับประเทศญี่ปุ่น เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นจะมีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในมุมมองทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น กฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบสุขของบ้านเมือง เป็นการกำหนดขอบเขตให้ประชาชนไม่กระทำการใดๆ อันอาจส่งผลกระทบต่อผู้อื่นและส่วนรวม ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญา ซึ่งกระทบกระเทือนต่อสังคมส่วนรวม รัฐซึ่งมีหน้าที่ปกป้อง ปรามปรามการกระทำความผิดอาญา จึงถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและ ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญา รัฐจึงมีอำนาจดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด โดยเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญา จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง

จากเหตุผลที่กล่าวข้างต้น ประเทศญี่ปุ่นใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐเท่านั้น ซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าว คือ อัยการ สำหรับประชาชนเพียงมีสิทธิกล่าวโทษเท่านั้น เพื่อให้ อัยการดำเนินคดีอาญาให้

3.3.3. การใช้มาตรการชะลอฟ้อง

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจของอัยการในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดี หรือแม้แต่คดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษจำเลยได้ แต่หากอัยการเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องลงโทษ อัยการมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการชะลอฟ้อง ซึ่งถือเป็นการไม่ฟ้องคดีอย่างหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 248 วางหลักให้ อัยการสามารถชะลอการฟ้องคดีไว้ได้ โดยมีเกณฑ์การพิจารณา⁴⁹ ดังนี้

1. ตัวผู้กระทำความผิด โดยพิจารณาจากลักษณะของผู้กระทำความผิด เช่น อายุ สถานการณ์ และประวัติอาชญากร

⁴⁹ ธานี เสนาธิบดี. บทบาทของศาลในการตรวจสอบการชะลอฟ้องคดีอาญา. หน้า 107-109.

2.เนื้อหาของความผิด โดยพิจารณาจากความหนักเบาหรือความร้ายแรงแห่งข้อหาและสภาพความผิด

3. สภาพการณ์ภายหลังผู้ต้องหากระทำความผิด เช่น การสำนึกผิดของผู้กระทำความผิด การให้อภัยของผู้เสียหาย รวมถึงการชดใช้เยียวยาให้กับผู้เสียหาย

3.3.4. ผลของการใช้มาตรการชะลอฟ้อง

เมื่อผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ มีความสำนึกผิดในการกระทำของตนเอง และชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้ว เป็นโอกาสที่ผู้ต้องหาจะได้รับการสั่งชะลอการฟ้องโดยอัยการจะนำผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการแก้ไขฟื้นฟูตามเงื่อนไขและภายในระยะเวลาที่อัยการกำหนดไว้ ภายหลังจากครบกำหนดและได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างครบถ้วน อัยการจะมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีต่อไปแต่หากผู้ต้องหาที่ได้รับมาตรการชะลอฟ้องแล้ว ต่อมากระทำความผิดอีก อัยการมีอำนาจเพิกถอนการชะลอฟ้อง แล้วฟ้องคดีนั้นพร้อมกับคดีใหม่ได้ การสั่งชะลอฟ้องของอัยการถือเป็นมาตรการที่มีลักษณะเป็นเอกลักษณ์ของกระบวนการยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมายให้อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งชะลอฟ้องอย่างกว้างขวาง การชะลอฟ้องทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินคดีที่มีลักษณะเฉพาะแต่ละคดีตามแต่ละเหตุการณ์ โดยพิจารณาจากความร้ายแรงของแต่ละคดี พฤติกรรมของผู้ต้องหาในอดีต และโอกาสหรือแนวโน้มในการกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก รวมถึงการชดใช้ค่าเสียหาย การเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย และที่สำคัญเป็นกระบวนการที่ให้โอกาสผู้กระทำความผิดปรับปรุงแก้ไขตัวเองเพื่อกลับเข้าสู่การเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม

3.3.5. การตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการชะลอฟ้อง

จากกรณีที่ทราบกันว่าผลของการใช้มาตรการชะลอฟ้องนั้น เป็นกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีรูปแบบหนึ่ง⁵⁰ อันส่งผลให้การฟ้องคดีอาญายุติลงในชั้นของพนักงานอัยการ และหากมีการนำมาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญามาปรับใช้แทนการฟ้องคดีแล้ว และการดำเนินการตามมาตรการเบี่ยงเบนคดีนั้นได้สำเร็จเสร็จสิ้นลงแล้ว ซึ่งส่งผลให้คดีอาญาเป็นอันยุติลง ไม่มีผู้ใดมีอำนาจในการหยิบยกคดีดังกล่าวขึ้นพิจารณาได้อีก

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการตัดสินใจใช้มาตรการชะลอฟ้องนั้น เทียบเท่ากับการมีคำพิพากษาของศาล เพียงแต่คำพิพากษาของศาลมุ่งเน้นวินิจฉัยว่าจำเลยที่ถูก

⁵⁰ กรณิศ สร้อยทอง, การตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ, วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์, 8(1), 170-189. หน้า 181.

ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่และต้องรับโทษเท่าใด ซึ่งแตกต่างจากพนักงานอัยการที่เลือกใช้มาตรการชะลอฟ้องแทนการฟ้องคดีต่อศาล เพราะมุ่งเน้นที่การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดี และมุ่งเน้นให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยเร็ว

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจึงถือว่าเป็นการชี้ขาดอย่างหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมเพื่อป้องกันไม่ให้พนักงานอัยการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเพื่อเป็นหลักประกันถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานของพนักงานอัยการด้วย ตามรูปภาพที่ 2 แสดงการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการชะลอฟ้อง



ภาพที่ 3.1: แสดงการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการชะลอฟ้อง

รูปแบบที่ 1 การตรวจสอบโดยภายในองค์กร⁵¹

การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน หมายถึง พนักงานอัยการเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร การตรวจสอบคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีจึงต้องเป็นไปตามผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เนื่องจากว่า การสั่งคดีของพนักงานอัยการแต่ละคนมีอำนาจฟ้องคดีในฐานะสำนักงานหนึ่งเดียว ซึ่งมีอัยการสูงสุดเป็นหัวหน้าสูงสุด การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการแต่ละคนจะอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของพนักงานอัยการที่มีอาวุโสมากกว่า ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการมีดุลพินิจในการมีคำสั่งฟ้องคดี ไม่ฟ้องคดี หรือใช้มาตรการชะลอการฟ้อง จำต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการอาวุโสก่อน

⁵¹ เฉลิมศรี บรรจง. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา: ศึกษาาระบบชะลอการฟ้อง. หน้า 83.

รูปแบบที่ 2 การตรวจสอบโดยภายนอกองค์กร

การตรวจสอบคุณพินิจของพนักงานอัยการ มีวิธีการดังต่อไปนี้

วิธีที่ 1: คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง⁵² มีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจในการสั่งฟ้องคดีเป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีหน้าที่ คือ

- 1.1 ตรวจสอบความถูกต้องของการไม่ฟ้องคดีของอัยการในทุกประเภทความผิด
- 1.2 ให้คำแนะนำในการปรับปรุงงานฟ้องคดีของอัยการ

วิธีที่ 2: วิธีพิจารณาถึงการฟ้อง⁵³ ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยวิธีนี้นำมาปรับใช้กับการฟ้องความผิดบางประเภท หากผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษในความผิดดังกล่าวไม่พอใจในคำสั่งของอัยการที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีซึ่งขึ้นสู่การพิจารณาได้ โดยยื่นคำร้องต่ออัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้อง หากอัยการเห็นว่าคำร้องมีเหตุผล ให้ทำการยื่นฟ้อง แต่หากอัยการที่พิจารณาคำร้องแล้วไม่เห็นด้วย ให้ทำความเข้าใจพร้อมด้วยเอกสารและพยานส่งต่อศาลพร้อมระบุเหตุผลในการไม่ฟ้อง และเมื่อศาลพิจารณาแล้วอาจมีคำวินิจฉัยได้ 2 ประการคือ

ประการที่ 1: เมื่อคำร้องไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด หรือคำร้องยื่นภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาในการยื่น หรือคำร้องไม่มีเหตุผลศาลจะมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

ประการที่ 2: หากคำร้องมีเหตุผล ศาลจะวินิจฉัยว่าให้พิจารณาคดีในศาลได้เช่นนี้มีผลเท่ากับว่าได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไว้แล้ว

⁵² ภูมิชาย ทานันรพพงศ์. มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง. หน้า 34.

⁵³ รลิตดาภา ศรีเสถณี. ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.: ศึกษาเฉพาะกรณีเกณฑ์ที่เหมาะสมในการพิจารณาคดีที่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องได้. หน้า 47-48.

	มีการตรวจสอบการใช้ ดุลพินิจของพนักงาน อัยการในการใช้ มาตรการชะลอฟ้อง หรือไม่	รูปแบบการตรวจสอบ	
		ตรวจสอบโดยภายใน องค์กร	ตรวจสอบโดยภายนอก องค์กร
กฎหมาย ประเทศไทย	x	x	x
**ใช้การตรวจสอบการตั้งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1			
กฎหมาย ประเทศญี่ปุ่น	✓	✓	✓ **โดยสอบโดยคณะกรรมการ ตรวจสอบการฟ้องและศาล

ตารางที่ 3.1: แสดงการเปรียบเทียบการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

จากตารางแสดงการเปรียบเทียบการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังมิได้มีการบัญญัติรองรับวิธีการตรวจสอบดุลพินิจการออกคำสั่งของพนักงานอัยการไว้โดยเฉพาะ แต่การใช้มาตรการชะลอฟ้อง อันถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างหนึ่ง จึงมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ 145/1 ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายประเทศญี่ปุ่นที่มีกำหนดไว้ครอบคลุมตั้งแต่การตรวจสอบโดยภายในองค์กรอัยการเอง และตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องทั้งชั้นมา โดยเฉพาะเพื่อพิจารณาการใช้ดุลพินิจการออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ รวมถึงการตรวจสอบโดยศาลซึ่งกระทำ ซึ่งเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้ราษฎรผู้เสียหายที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ซึ่งสามารถโต้แย้งคัดค้านได้โดยใช้ช่องทางศาล หรือเรียกว่า “การพิจารณาถึงการฟ้อง”

ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการทางเลือกมากมายที่นำมาปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดทางอาญา แทนการลงโทษด้วยโทษทางอาญา เพราะมุมมองทางกฎหมายอาญาของประเทศญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดอย่างแท้จริง เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีของสังคมได้ แต่ยังคงอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วย และมาตรการทางเลือกนี้ยังช่วยลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล ทำให้คดีไม่ล้นศาล และทำให้คดีได้ถูกจัดการไปในเวลาอันรวดเร็ว เพราะหากการดำเนินกระบวนการทางอาญาใช้เวลานานมากเกินไป ย่อมกระทบกับสิทธิเสรีภาพของจำเลยด้วย อันส่งผลต่อการอำนวยความยุติธรรมให้กับผู้เสียหายอีกทางหนึ่งเช่นกัน



บทที่ 4

ปัญหาการนำมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญา มาใช้ในกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายญี่ปุ่น

บทที่ 4 หลังจากได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยเรื่องการออกคำสั่งของพนักงานอัยการ และการใช้มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาในกฎหมายไทยและทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายญี่ปุ่น เพื่อทำการวิเคราะห์ตามประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

4.1. วิเคราะห์ประเด็นมาตรฐานการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องคดีเพื่อใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการไทยกับญี่ปุ่น

จากการวิเคราะห์หลักการที่พนักงานอัยการใช้ในการพิจารณาคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาลของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น พบว่าพนักงานอัยการของทั้งสองประเทศใช้หลักการเดียวกันคือ หลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) อันหมายความว่า เมื่อได้ทำการสอบสวนโดยผู้มีอำนาจสอบสวนเสร็จแล้ว ขั้นตอนของการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งของพนักงานอัยการ แม้ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนว่ามีเกณฑ์ ที่สามารถมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะไม่ฟ้องคดีได้ ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลทุกคดี พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีและพิจารณาเลือกใช้มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญามาปรับใช้เพื่อไม่ให้คดีดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีกระแสนหลัก

ดังนั้น การที่กฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายประเทศญี่ปุ่นไม่มีบทบัญญัติใดได้วางหลักบังคับให้พนักงานอัยการ ต้องมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลทุกคดี แม้ว่าข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ามีเกณฑ์ที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ตาม ส่งผลให้คดีอาญาทุกคดีไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีกระแสนหลัก

แต่สำหรับบทบัญญัติของกฎหมายประเทศไทยนั้น ได้บัญญัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาไว้สำหรับความผิดบางประเภทเท่านั้น ไม่ครอบคลุมและเพียงพอที่จะให้พนักงานอัยการใช้เป็นทางเลือกที่ 3 นอกเหนือจากการสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาลได้ ซึ่งปรากฏอยู่เพียงคดีบางประเภท เช่น พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว และพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ อีกทั้งหากพนักงานอัยการเห็นว่าคดีดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตามพระราชบัญญัติองค์การอัยการ มาตรา 21 โดยมีการกำหนดปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการตั้งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ.2554 ข้อ 6 อย่างชัดเจนแล้ว แต่กลับไม่มีบทบัญญัติใดวางหลักให้ทางเลือกที่สามารถนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้แทนการฟ้องคดีต่อศาล อีกทั้ง พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พศ. คงเป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่ผ่านการอนุมัติและรับรองจากฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้ความผิดคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ยังไม่มีบทบัญญัติใด วางหลักให้สามารถนำมาตราการเบี่ยงเบนคดีอาญามาใช้ได้ ซึ่งจากข้อมูลรายงานสถานการณ์อาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมประจำปี พ.ศ. 2565 เห็นได้ว่า จำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของพนักงานอัยการ ในแต่ละปีมีจำนวนสูงถึง 597,749 คดี ประกอบกับจำนวนคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดี 562,322 คดี นับแต่ 96% ของคดีที่พนักงานอัยการได้รับมา ถือว่ามีเพียง 6% เท่านั้นที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี หรือมีเหตุอันต้องยุติการดำเนินคดี ตามแผนภาพที่ 4 แสดงจำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดี ประจำปี พ.ศ. 2565



ภาพที่ 4.1: แสดงจำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดี ประจำปี พ.ศ. 2565⁵⁴

ดังนั้น แม้จะกล่าวได้ว่าพนักงานอัยการของประเทศไทยใช้หลักการสั่งฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อไม่มีการบัญญัติบทกฎหมายวางหลักให้ทางเลือกกับพนักงานอัยการไว้ อย่างชัดเจนและเพียงพอ การจะใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาย่อมเป็นเรื่องยากที่พนักงานอัยการ จะสามารถใช้ได้จริง อีกครั้งเพื่อเป็นการป้องกันข้อครหาถึงองค์กรอัยการ การทำให้การที่พนักงาน อัยการจะมีคำสั่งหรือเลือกใช้ช่องทางอื่นใดนอกเหนือจากการพิจารณาคดีหรือตัดสินคดีโดยศาล โดยปราศจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนย่อมเป็นการยากที่จะให้ความการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมให้กับคู่ความได้ รวมถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคู่ความในคดีด้วย ซึ่งจากข้อมูล แสดงจำนวนคดีอาญา เห็นได้ว่า การที่จำนวนคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมากถึง 597,749 คดี แต่การพิพากษาคดีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าควรลงโทษทางอาญา มีเพียง 190,084 คดี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 31.8 และอีกส่วนหนึ่งที่ศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดแต่ไม่จำเป็นต้องรับโทษทาง อาญา จำนวน 489,335 คดี คิดเป็นร้อยละ 68.2 ซึ่งกรณีนี้ที่ศาลตัดสินว่ามีความผิดแต่ไม่ต้องการรับโทษ ทางอาญา แต่ใช้มาตรการคุมความประพฤติ ซึ่งไม่แตกต่างจากการใช้มาตรการชะลอฟ้องของ พนักงานอัยการ



ภาพที่ 4.2: แสดงจำนวนคดีอาญาของศาลชั้นต้นในกระบวนการยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2565⁵⁵

⁵⁴ สำนักงานกิจการยุติธรรม. รายงานสถานการณ์อาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมประจำปี 2565. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน กิจการยุติธรรม. 2565. หน้า 94-108.

⁵⁵ “เรื่องเดียวกัน”

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามกฎหมายไทย พอจะกล่าวได้ว่ามิใช่การใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงเพราะพนักงานอัยการ ไม่สามารถใช้ดุลพินิจ มีคำสั่งนอกเหนือจากการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักการสั่งคดีโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle)

เมื่อเป็นเช่นนี้ในทางปฏิบัติแล้วพนักงานอัยการจึงต้องมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลทุกคดี ทำให้คดีอาญา ไม่ว่าจะเป็คดีเรื่องเล็ก หรือเป็นคดีความผิดร้ายแรงก็จะไปกองอยู่ที่การพิจารณาคดีของศาล ส่งผลให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ผู้เป็นจำเลยในคดีอาญา ก็จำต้องถูกระทบสิทธิและเสรีภาพจากการดำเนินคดีอาญา และกระทบกับการอำนวยความสะดวกธรรมในภาพรวม

สำหรับพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นใช้หลักการสั่งฟ้องคดีอาญา โดยหลักดุลพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 หมายความว่า กรณีที่ข้อเท็จจริงในสำนวนการสืบสวนเข้าหลักเกณฑ์ที่สามารถมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลได้ พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลหรือ เลือกใช้มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญาได้แทนการยื่นฟ้องคดีซึ่งการใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญา อันถือว่าการไม่ฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีการวางบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ถึงการใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญา เช่น การใช้มาตรการชะลอการฟ้อง ส่งผลให้พนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นสามารถมีทางเลือกที่หลากหลาย นอกเหนือจากการฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาลได้โดยการนำมาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญามาใช้ ให้เหมาะสมกับความผิดแต่ละประเภท และเหมาะสมกับ การแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของกลุ่มกระทำความผิดรวมถึง การเร่งรัดในการบรรเทาเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายอีกด้วย

จากข้อมูลสถิติจำนวนคดีอาญาที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องคดี จะมีเพียง ร้อยละ 60 ของจำนวนคดีทั้งหมดที่พนักงานอัยการทำการสอบสวน และเมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแล้ว จำนวนคดีที่ศาลจะพิพากษาว่ากระทำผิดและลงโทษทางอาญาสูงถึง ร้อยละ 95 ของจำนวนคดีที่ถูกฟ้องต่อศาลชั้นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลจะมีเพียงคดีที่จำเป็น สมควรได้รับการวินิจฉัยจากศาลเท่านั้น ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถอำนวยความสะดวกธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

จากการวิเคราะห์กฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นแล้วพบว่าแม้พนักงานอัยการของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นใช้หลักการพิจารณามีคำสั่งคดีโดยใช้หลักการ

ดุลพินิจเหมือนกันแต่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด อันเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายไทยยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะ เปิดโอกาสให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้อย่างแท้จริงซึ่งแตกต่างกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นที่มีอำนาจที่จะสั่งคดีนอกเหนือจากการสั่งไม่ฟ้องคดีหรือการฟ้องคดี แต่พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะเลือกใช้มาตรการเบี่ยงเบนทางอาญา เช่น การชะลอฟ้องเพื่อให้เหมาะสมกับคดีแต่ละประเภท และมุ่งเน้นถึงการลงโทษเชิงแก้ไขฟื้นฟูเป็นสำคัญ

4.2. วิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเรื่องอำนาจดำเนินคดีอาญาของราษฎรผู้เสียหาย เมื่อพนักงานอัยการมีการนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้

จากการวิเคราะห์เจตนารมณ์ของการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมุ่งเน้น ถึงการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและรักษาความสงบสุขของบ้านเมือง เป็นสำคัญดังนั้นเมื่อเกิดการกระทำความผิดทางอาญาขึ้นรัฐจึงเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญานั้นตามหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ โดยหลักผู้มีอำนาจที่จะฟ้องคดีอาญาได้ จึงเป็นรัฐซึ่งกระทำโดยพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐ แต่สำหรับประเทศไทย มีความแตกต่างจากกฎหมายประเทศญี่ปุ่น คือ ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาย่อมมีอำนาจที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ แยกต่างหากจากพนักงานอัยการ

จากการวิเคราะห์มาตรการชะลอการฟ้องคดีของกฎหมายประเทศญี่ปุ่น พบว่า พนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจใช้มาตรการชะลอการฟ้อง โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยความยินยอมของผู้เสียหาย เนื่องจาก โดยหลักแล้วผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญา ย่อมเป็นรัฐผู้ที่ได้รับความเสียหายซึ่งจะดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ

ดังนั้น ถือว่าพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่น เป็นผู้ที่มีอำนาจมาก เนื่องจากว่าพนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นมีบทบาทตั้งแต่การเริ่มต้นคดีโดยการสืบสวนและการพิจารณามีคำสั่งฟ้องคดีไม่ฟ้องคดีหรือใช้มาตรการชะลอฟ้อง กับคดีอาญาทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีอาญาเล็กน้อยหรือคดีอาญาที่มีโทษร้ายแรงก็ตาม ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วมีจำนวนคดีถึงร้อยละ 60 ของคดีอาญาทั้งหมดที่พนักงานอัยการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ เนื่องจาก กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้น ไปในเชิงของการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดเป็นหลัก เพื่อให้สามารถคืนคนดีสู่สังคมได้อย่างรวดเร็ว ทำให้สังคมกลับมาสงบสุขได้ในเร็ววัน ลดความ

หวาดกลัวของประชาชนในสังคมรวมถึงมุ่งเน้นให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยากลับคืนสู่สภาพเดิมอย่างมากที่สุด มากกว่าการที่จะนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีอาญากระแสหลักที่มุ่งเน้นไปในเชิงของการลงโทษทางอาญา ซึ่งอาจเป็นการลงโทษแบบแก้แค้นตอบแทน

จากการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมาตรการชะลอฟ้อง พ.ศ. มาตรา 9 พบว่า มีการกำหนดเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งไว้คือ การที่พนักงานอัยการ พิจารณาจะใช้มาตรการชะลอฟ้องนั้น จำต้องอาศัยความยินยอมของราษฎรผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาในข้อหา นั้นด้วย เฉพาะแต่ในกรณีที่ข้อหา นั้นมี ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษนอกเหนือจากรัฐแล้ว แต่จากที่ทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติมาตรการชะลอฟ้อง พ.ศ. นี้พบว่าบทบัญญัติในส่วนนี้ยังไม่มีการระบุไว้ชัดเจนถึงสิทธิในการได้รับการบรรเทา เยียวยาความเสียหาย กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้อง ทำให้อาจกระทบกับสิทธิของราษฎรผู้ได้รับความเสียหายได้

หากพนักงานอัยการ ใช้มาตรการชะลอฟ้อง และได้รับความยินยอมจากราษฎร ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญานั้นแล้ว ย่อมเกิดสิทธิพนักงานอัยการสามารถนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้กับ ผู้กระทำความผิดในข้อหา นั้นได้ โดยที่สิทธิของราษฎรผู้ได้รับความเสียหายยังคงไม่หมดไป เพียงแต่ระหว่างที่ อยู่ในกระบวนการดำเนินการตามมาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการนั้นอันถือว่า อายุความ ในการฟ้องคดีของราษฎรผู้ได้รับความเสียหายเป็นอันสะดุดหยุดลงเสียก่อน จนกว่ามาตรการชะลอการฟ้องคดีของพนักงานอัยการจะดำเนิน ไปจนกระบวนการสุดท้าย และหากท้ายที่สุดแล้ว ผู้กระทำความผิดสามารถดำเนินการตามมาตรการชะลอฟ้อง ที่พนักงานอัยการได้วางไว้ จะถือว่าคดีอาญานั้นเป็นอันยุติลง ส่งผลให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(2) ทั้งในส่วนของพนักงานอัยการและราษฎรผู้ได้รับความเสียหายด้วย แต่หากมาตรการชะลอการฟ้องไม่ประสบความสำเร็จพนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะพิจารณาสั่งฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้คดีดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการ พิจารณาคดีกระแสหลัก ตามปกติอีกทั้งราษฎรผู้ได้รับความเสียหายยังคงใช้สิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ด้วยตัวเองด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ตามกฎหมายไทยแล้วที่ให้สิทธิ การฟ้องคดีอาญาเป็นของพนักงานอัยการและของผู้เสียหายด้วยนั้น หากมีการ นำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ ถือว่าเป็นการทำให้สิทธิของราษฎรผู้ได้รับความเสียหายระงับลงชั่วคราวจนกว่าคดีจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการชดเชยก็ได้มีการวางบทบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง อาจกระทบต่อสิทธิของราษฎรผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา

แต่กลับมีช่องทางเลือกอีกทางหนึ่งให้ผู้เสียหาย หากผู้เสียหายยินยอมที่จะ นำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ ซึ่งมุ่งเน้นในการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดและบรรเทาความเสียหายให้แก่ราษฎรผู้เสียหายเป็นหลัก ส่งผลให้เป็นการไม่ส่งต่อความแค้นซึ่งกันและกัน และราษฎรผู้เสียหายได้รับ การเยียวยาต่อความเสียหายที่เสียหายไป อีกด้วย

จากการวิเคราะห์กฎหมายของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นในเรื่องของมาตรการชะลอการฟ้องแล้วพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีความแตกต่างในเรื่องของผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาโดยให้อำนาจกับราษฎรผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิ์ที่จะฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง แต่ความแตกต่างนี้ก็ได้ส่งผลหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำมาตรการชะลอฟ้องมาปรับใช้ในประเทศไทย และสามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้ไม่ต่างกัน

4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายของกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการออกคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการไทยกับญี่ปุ่น

สภาพโดยปกติของการออกคำสั่งใดๆที่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น โดยหลักแล้วย่อมควรต้องมีการกำหนดหลักการตรวจสอบ บุคคลผู้มีอำนาจตรวจสอบ และวิธีการตรวจสอบ การออกคำสั่งนั้นๆไว้อย่างชัดเจน สำหรับมาตรการชะลอการฟ้องเองก็เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นมาตรการที่นำให้คดีอาญา เบี่ยงเบนออกจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญากระแสหลัก และทำให้ คดีอาญานั้นไม่จำเป็นต้องขึ้นสู่การพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษา แต่จะเป็นการยุติคดีในชั้นของพนักงานอัยการ ดังนั้น การตรวจสอบการออกคำสั่งในการใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน และปฏิบัติอย่างเข้มแข็ง เพื่อป้องกันการครหาจากบุคคลภายนอก ประกอบกับเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับ สำนักงานอัยการอีกด้วย

การตรวจสอบที่ดีจำเป็นต้องมีการตรวจสอบโดยภายในองค์กรเอง ซึ่งเป็นตามสายบังคับบัญชา และเป็นการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกด้วย เพื่อเป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อป้องกันมิให้ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป และสำหรับในกรณีของการตรวจสอบการออกคำสั่งการใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการนั้น อาจจำเป็นต้องเปิดโอกาส ให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการออกคำสั่งใช้มาตรการชะลอการฟ้องของพนักงาน

อัยการ โดยองค์กรศาลหรือราษฎรผู้ได้รับความเสียหายด้วย เพื่อเป็นการให้สิทธิแก่ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาโดยตรง

จากการวิเคราะห์ การตรวจสอบ การออกคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการประเทศญี่ปุ่นพบว่ามีการตรวจสอบโดยองค์กรภายใน นั่นคือองค์กรอัยการเอง ซึ่งจะได้รับความเห็นชอบจากอัยการอาวุโส เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบ อีกทั้งยังมีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก อันได้แก่ การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง และการตรวจสอบโดยราษฎรผู้ได้รับความเสียหายอีกครั้งมีการตรวจสอบโดยสารหรือที่เรียกว่าวิธีการกึ่งการฟ้องร้องคดี ซึ่งการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกทั้งสาม ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประเทศญี่ปุ่นถือว่าเป็นจุดเด่นของการใช้มาตรการชะลอการฟ้องและเป็นจุดที่ทำให้มาตรการชะลอการฟ้องในประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จและสามารถนำมาใช้ได้จริงอย่างแข็งแกร่ง

การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องซึ่งเป็น คณะกรรมการที่เป็นองค์กรอิสระ ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินมาตรการชะลอฟ้องเป็นไปโดยถูกต้อง และยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องนี้ได้มีการเปิดโอกาสให้กับภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สำหรับการตรวจสอบโดยราษฎรผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากว่าประเทศญี่ปุ่น ผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา คือพนักงานอัยการเท่านั้นประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องคดีอาญาเองได้ ดังนั้นในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอการฟ้องอาจส่งผลให้เกิดคำถาม หรือเกิดความไม่สอดคล้องขึ้นกับราษฎรผู้ได้รับความเสียหายนั้น เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วราษฎรผู้ได้รับความเสียหายย่อม สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่ฟ้องคดีได้ และสุดท้ายการตรวจสอบโดยสารหรือวิธีการกึ่งการฟ้องร้องคดี เป็นระบบมาตรการพิเศษให้กับศาล เพื่อตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันไม่โปร่งใส หรือไม่ ซึ่งหากปรากฏข้อเท็จจริง ว่าคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการนั้นไม่โปร่งใสหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว คดีดังกล่าวย่อมขึ้นสู่การพิจารณาคดีโดยศาลตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสนี้และถือว่าได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว

สำหรับการตรวจสอบมาตรการชะลอฟ้องของกฎหมายไทยไม่ว่าจะอ้างอิงตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวหรือพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษหรือร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ก็ตาม พบว่า ไม่มีการบัญญัติถึงการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการไว้โดยเฉพาะ แต่

การที่อัยการมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอยอมเท่ากับว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีต่อศาล แต่เลือกใช้การหักเหคือออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก ดังนั้น เมื่อถือว่าการใช้มาตรการชะลอฟ้องเป็นการที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างคดีจึงมีเพียงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และมาตรา 145/1 ซึ่งบัญญัติเพื่อวางหลักให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ แต่มิได้ครอบคลุมถึงการที่พนักงานอัยการมีคำสั่งอื่นใดอันเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้อง เช่น พนักงานอัยการมีคำสั่งเกี่ยวกับแผนการคุมประพฤติ หรือคำสั่งให้ยุติการดำเนินคดีเนื่องจากการคุมประพฤติสำเร็จแล้ว ดังนั้น จุดประสงค์ของบทบัญญัติดังกล่าว พบว่า ยังไม่สอดคล้องเพียงพอที่จะนำมาใช้เป็นการตรวจสอบการใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการได้ ในกรณีเช่นนี้หากไม่มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งย่อมส่งผลให้เกิดข้อพิพาทขึ้นมาได้ และจะส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน รวมถึงความน่าเชื่อถือต่อองค์กรอัยการและระบบยุติธรรม ท้ายที่สุดอาจส่งผลให้ประชาชนปิดกั้นไม่ยอมรับวิธีการดำเนินคดีรูปแบบใหม่ๆ ในอนาคต ผู้วิเคราะห์จึงเห็นว่าการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจถือเป็น ขั้นตอนที่สำคัญมาก ที่ควรมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ โดยชัดเจน เพื่อสร้างความเชื่อมั่น ให้กับประชาชน



บทที่ 5

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 5 หลังจากได้ศึกษา วิเคราะห์ถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ว่าด้วยเรื่องการใช้มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาในกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายญี่ปุ่น เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมกับสภาพสังคม และบริบทของข้อกฎหมายในกฎหมายไทย มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1. ข้อสรุป

กฎหมายไทยเป็นระบบลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น และมีการดำเนินคดีอาญาแบบระบบกล่าวหา กฎหมายอาญามีคุณธรรมทางกฎหมายที่มุ่งประสงค์จะคุ้มครองส่วนรวม ซึ่งการกระทำความผิดทางอาญา มักก่อให้เกิดความเสียหายต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องเข้ามาดำเนินการทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด แต่บางกรณีการกระทำความผิดอาจกระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล หรือที่เรียกว่า “การกระทำความผิดอาญาอันอาจขอมความได้” เช่นนี้ย่อมทำให้เกิดสิทธิแก่ราษฎรที่ เป็นผู้เสียหายจะเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาด้วยตัวเอง ดังนั้น สำหรับประเทศไทยถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเช่นเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่น แต่ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีอาญาเองได้ โดยราษฎรซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญามีอำนาจฟ้องคดีได้เช่นเดียวกันกับพนักงานอัยการ นอกจากนี้ราษฎรซึ่งเป็นผู้เสียหายยังมีสิทธิฟ้องคดีอาญาในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องด้วย ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยที่ได้ให้อำนาจผู้เสียหายไว้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยยังคงเป็นหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ปกป้องบ้านเมืองมิให้เกิดอาชญากรรมขึ้น

ราษฎรผู้เสียหายมีหน้าที่เพียงเข้ามาช่วยเสริมให้กระบวนการยุติธรรมมีความเป็นธรรมในทางที่เหมาะสมมากขึ้นเท่านั้น

จากหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งกระทำการผ่านพนักงานอัยการ ซึ่งมีอำนาจพิจารณา มีคำสั่งว่าควรฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาล โดยใช้หลักการฟ้องคดีดุลพินิจเช่นเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่น หากแต่พนักงานอัยการของไทยไม่มีการใช้มาตรการทางเลือกในการนำมาปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดแทนการฟ้องคดีต่อศาล เช่น การชะลอฟ้องของประเทศญี่ปุ่น

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องมาใช้ในคดีอาญา เนื่องจากหากมีพยานหลักฐานเพียงพอว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจริง และผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดอาญา เช่นนี้พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาล และเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลต่อไป และหากศาลมีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดอาญาจริง ต้องมีการลงโทษทางอาญาตามคำพิพากษา และโทษทางอาญาที่นำมาบังคับใช้เป็นโทษตามกฎหมายก็แก้แค้นตอบแทน ซึ่งเป็นการลงโทษที่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของจำเลย รวมทั้งปัจจุบันมีจำนวนคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก และจำนวนนักโทษก็มากตามไปด้วย ดังประโยคที่ว่า “คดีล้นศาล นักโทษล้นคุก” ซึ่งอาจส่งผลให้ผลลัพธ์ที่มุ่งหวังว่าผู้ที่ถูกลงโทษทางอาญาจะได้รับการปรับปรุงแก้ไข กลับตนเป็นคนดี ได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ดังนั้น ผู้ศึกษาขอทำการสรุปปัญหาของกฎหมายไทยในแง่ของมาตรการชะลอการฟ้องดังต่อไปนี้

1.กฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติใดได้วางหลักบังคับให้พนักงานอัยการ ต้องมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลทุกคดี แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงมาตรการทางเลือกด้วย ส่งผลให้พนักงานอัยการไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายประเทศญี่ปุ่นมีการว่าหลักให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งฟ้องคดี หรือไม่ฟ้องคดี หรือใช้มาตรการชะลอฟ้อง ตามได้อย่างเต็มที่ ความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 ของกฎหมายประเทศญี่ปุ่น

2.เนื่องจากกฎหมายไทยให้อำนาจราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดในคดีอาญามีสิทธิฟ้องคดีได้ด้วยตัวเอง แต่ในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ยังไม่มีการระบุถึงบทบาทหรือสิทธิของราษฎรผู้ได้รับความเสียหาย รวมถึงสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนละในกรณีที่มีการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง แต่สำหรับกฎหมายประเทศญี่ปุ่น ซึ่งราษฎรผู้

ได้รับความเสียหายไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีด้วยตัวเอง แต่หากราษฎรผู้ได้รับความเสียหายไม่เห็นด้วยกับคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการ ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลพิจารณา อันถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในรูปแบบกึ่งการฟ้อง

3. การตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้อง ซึ่งหมายถึงการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี แต่ในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ยังไม่มีการระบุไว้ แต่มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145, 145/1 แต่ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่า ข้อความในมาตราดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้ในการตรวจสอบดุลยพินิจของพนักงานอัยการในการมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้อง ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเรื่องการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการญี่ปุ่น ถือเป็นจุดเด่นของมาตรการชะลอฟ้องของประเทศญี่ปุ่นทีเดียว เนื่องจากว่า มีทั้งรูปแบบการตรวจสอบโดยองค์กรภายใน และองค์กรภายนอก อันได้แก่ ศาล และมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องด้วย ถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการที่ราษฎรได้มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม

2.2. ข้อเสนอแนะ

1. กฎหมายไทยควรมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในการให้อำนาจพนักงานอัยการนำมาตรการทางเลือก เช่น การชะลอฟ้องแทนการฟ้องคดีต่อศาลมาปรับใช้ โดยผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 โดยเพิ่มเติมมาตรา 21/1 ว่า “หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นควรมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาล แต่หากปรากฏว่าเข้าเกณฑ์ที่สามารถใช้มาตรการชะลอฟ้อง ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 9 ได้ ประกอบกับพนักงานอัยการผู้มีอำนาจเห็นควรว่าคดีควรนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.” ควรพิจารณาให้อำนาจพนักงานอัยการนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ในประเทศไทย เพื่อมุ่งเน้นการแก้ไข บำบัด ฟื้นฟูพฤติกรรมไม่พึงประสงค์มากกว่าการลงโทษอาญา และควรใช้วิธีการลงโทษให้สอดคล้องกับบุคลิกภาพของจำเลยแต่ละคน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553	พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553
-	ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 21/1 แห่งพระราชบัญญัติ องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21/1 “หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นควรมี คำสั่งฟ้องคดีต่อศาล แต่หากปรากฏว่าเข้าเกณฑ์ที่สามารถใช้ มาตรการชะลอฟ้อง ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ...มาตรา 9 ได้ ประกอบกับพนักงานอัยการผู้มีอำนาจเห็นควร ว่าคดีควรนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติ ในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.”

ตารางที่ 5.1: แสดงการเปรียบเทียบบทบัญญัติพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ก่อน-หลังการเสนอแนะข้อที่ 1

2.กรณีที่พนักงานอัยการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง ควรมีการบัญญัติถึงสิทธิของราษฎรผู้
ได้รับความเสียหายไว้โดยชัดแจ้งด้วย ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอว่า ควรมีการเพิ่มเติมข้อความในร่าง
พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ผลของคำสั่งชะลอการฟ้อง มาตรา 15 วรรคสี่ ว่า “กรณีที่
พนักงานอัยการมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้อง ราษฎรผู้ได้รับความเสียหาย มีสิทธิยื่นคำร้องต่อ
พนักงานอัยการผู้มีอำนาจ เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน เพื่อการเยียวยา บรรเทาความเสียหายโดยเอา
กับผู้กระทำความผิดได้”

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการ ฟ้อง พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.
-	ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 15 วรรคสี่ แห่งร่าง พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 15 วรรคสี่ “กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งใช้มาตรการ ชะลอฟ้อง ราษฎรผู้ได้รับความเสียหาย มีสิทธิยื่นคำร้องต่อ พนักงานอัยการผู้มีอำนาจ เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน เพื่อการ เยียวยา บรรเทาความเสียหายโดยเอากับผู้กระทำความผิดได้”

ตารางที่ 5.2: แสดงการเปรียบเทียบบทบัญญัติร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ก่อน-หลัง
การเสนอแนะข้อที่ 2

3.เนื่องจากการชะลอฟ้อง ถือเป็น การไม่ฟ้องคดีอย่างหนึ่ง เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของพนักงานอัยการ จึงควรมีวิธีการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของอัยการไว้ โดยเฉพาะต่างหากจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145, 145/1 ผู้ศึกษามีข้อเสนอว่า ควรเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ขึ้นใหม่เป็นการตรวจสอบดุลยพินิจของพนักงานอัยการ ซึ่งควรมีตั้งแต่การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน องค์กรภายนอกด้วย

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.
-	ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๗ วรรคสอง แห่งร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง “มาตรา ๑๗ วรรคสอง เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้อง พนักงานอัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดเสียก่อน หากอัยการจังหวัดมีความเห็นต่าง ให้ส่งคำสั่งและสำนวนความให้อัยการสูงสุดทำการชี้ขาด”
-	ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๗ วรรคสาม แห่งร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง “มาตรา ๑๗ วรรคสาม เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่ามาตรการชะลอฟ้อง สำเร็จแล้ว พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี พนักงานอัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีกรมคุมประพฤติเพื่อพิจารณาและรับรองเห็นชอบด้วย หากอธิบดีกรมคุมประพฤติมีความเห็นต่าง ให้ส่งคำสั่งสำนวนความ และรายงานผลการใช้มาตรการชะลอฟ้องไปยังศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งตามสมควร”
-	ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๗ วรรคสี่ แห่งร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง “มาตรา ๑๗ วรรคสี่ เมื่อผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับคำสั่งการใช้มาตรการชะลอฟ้อง หรือคำสั่งยุติการดำเนินคดี รวมถึงคำสั่งที่เกิดขึ้นระหว่างนั้นของพนักงานอัยการ ผู้เสียหายมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวัน เพื่อให้ศาลมีคำสั่งตามสมควร”

ตารางที่ 5.3: แสดงการเปรียบเทียบบทบัญญัติร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ก่อน-หลังการเสนอแนะข้อที่ 3

บรรณานุกรม

- กรณ์ท สร้อยทอง. (2564). การตรวจสอบคุณพินิจในการสังคิอาญาของพนักงานอัยการประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. *วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์*. 8(1), 170-189.
- โกสินทร์ มีพรบุษชา. (2556). *การฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหาย* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช]. <https://ir.stou.ac.th/handle/123456789/819?locale=th>
- เฉลิมศรี บรรจง. (2562). *มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา: ศึกษาาระบบชะลอการฟ้อง* [การศึกษา ค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชญาณิศ ภาชีรัตน์, สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2019). กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*. 11(3), 577-599.
- ชยาธร เจริญแหลม. (2565). บทบาทการค้นหาคำความจริงในคดีอาญาของศาลไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. 51(2), 215-249. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/tulawjournal/article/view/257512>
- ชลัญ ฟองกษีร์. (2562). *มาตรการทางกฎหมายสำหรับเยาวชนผู้เสพยาเสพติด: ศึกษากรณีตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทิพวัลย์ ด่านบรรจง. (2560). *การนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ: ศึกษากรณีความรุนแรงในครอบครัว* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์]. <https://repository.nida.ac.th/items/5c583925-20d1-4ab9-abe5-f8946c111910>

/full

- ชนิด สมร เสนีย์สุทรกุล. (2567). กลไกการตรวจสอบคุณภาพสินค้า สิ่งไม่อุทธรณ์ฎีกาของพนักงาน
อัยการ: ศึกษาเฉพาะกรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ
มาตรา145/1. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. 7(1), 259-313. [https://cuir.car.
chula.ac.th/handle/123456789/84008](https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/84008)
- ธานี เสนาธิปดี. (2561). บทบาทของศาลในการตรวจสอบการชะลอฟ้องคดีอาญา [วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. [https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/
frontend/Info/item/dc:165958](https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:165958)
- บัณฑิต ไต้ทองดี. (2555). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ศึกษาการเบี่ยงเบนคดีความรุนแรง
ในครอบครัว [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต].
[https://dric.nrct. go.th /Search/SearchDetail/264668](https://dric.nrct.go.th/Search/SearchDetail/264668)
- พงษ์พัฒน์ เขียวอุบล. (2554). มาตรการการชะลอฟ้องคดีอาญา [การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญา
มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช]. [https://ir.stou.ac.th/handle/123456789/
3924](https://ir.stou.ac.th/handle/123456789/3924)
- ภัทรวรรณ ทองใหญ่. (2563). การหักเหผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: ศึกษา
กรณีการหักเหในชั้นก่อนฟ้องในประเทศไทย. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
, 49(4), 727-753. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/tulawjournal/issue/view/16794>
- ภูมิชาย ทานิชพงษ์. (2551). มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง [วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มรุตันต์ โสรรัตน์. (2558). การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ [วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- รัตติยา ทาทอง. (2555). *หลักความเป็นอิสระในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน: วิเคราะห์การกำหนดมาตรฐานการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227/1* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต].
<https://dric.nrct.go.th/Search/SearchDetail/258566>
- รลิตตาภา ศรเสณี. (2565). *ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.: ศึกษาเฉพาะกรณีเกณฑ์ที่เหมาะสมในการพิจารณาคดีที่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องได้* [การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:306185
- รสา ปุณโณทก. (2564). *ปัญหากฎหมายในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยศรีปทุม].
- วรปรัชญ์ วงศ์ตระกูล. (2564). *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในชั้นพนักงานอัยการ* [การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช].
- ศิริระ บุญภินนท์. (2563). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น. ใน ประมวลสารระชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง, เล่มที่ 1, หน่วยที่ 7, นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.*
- สุภาภรณ์ พดุกษ์ชัยกุล. (2555). *หลักกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย และมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต].
- สุวลักษณ์ ชันธุ์ปรีक्षा. (2566). *นักกฎหมายเล่าเรื่อง: ประเทศญี่ปุ่น เหยื่อสองด้านของการเป็นสังคมแห่งความกลมเกลียวและไม่นิยมซึ่งข้อพิพาท. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่*

ฟ้าหลวง, 6(1), 323-332. <https://so08.tci-thaijo.org/index.php/MFULJ/article/view/393>

สำนักงานกิจการยุติธรรม. รายงานสถานการณ์อาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมประจำปี

2565. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม. 2565. หน้า 94-108.

อารีย์ ชูพงศ์.(2565). การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ: ศึกษาในกรณีความผิดฐานกระทำโดยประมาท [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

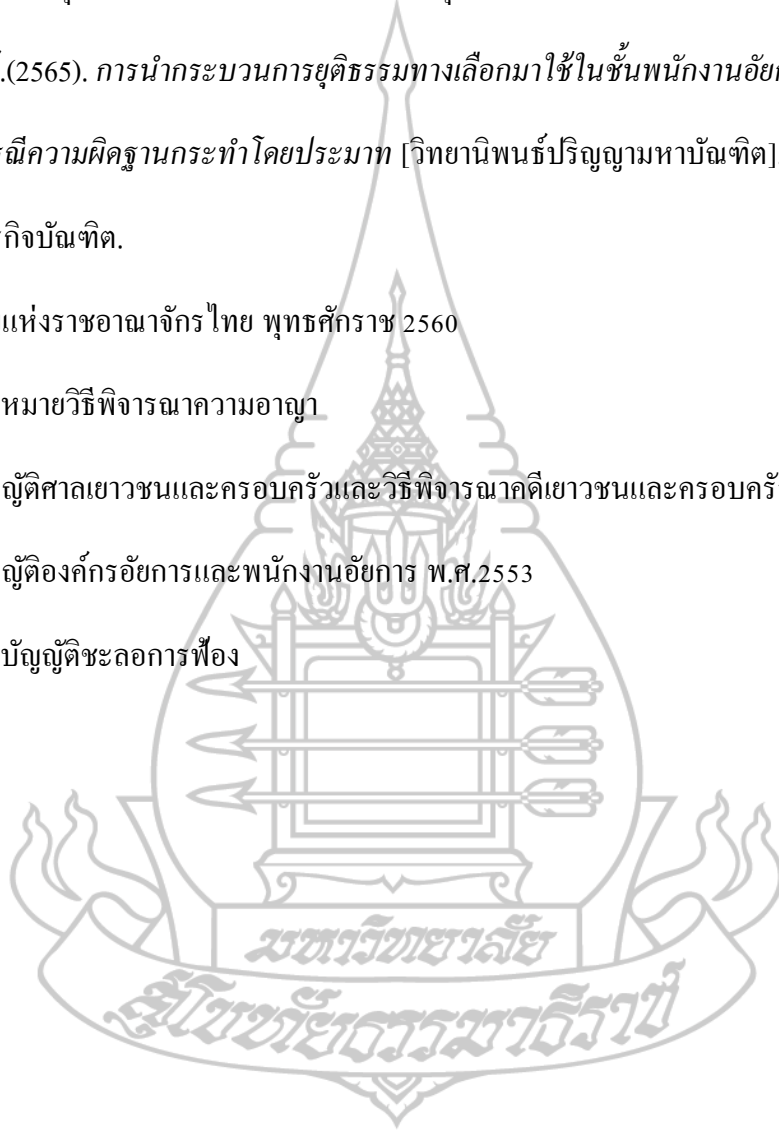
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล

นางสาววิจิตรา เมตตามตะกุล

วัน เดือน ปี เกิด 10 มกราคม 2533

สถานที่เกิด อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา

ที่อยู่ปัจจุบัน 77/46 หมู่บ้านปัญญา โครงการ 1 ซ.6 ต.บางสีทอง อ.บางกรวย จ.นนทบุรี
11130

ประวัติการศึกษา นิติศาสตร์บัณฑิต

ประวัติการทำงาน -

This is Mendeley biography

