

มาตรการการชะลอฟ้องในคดีอาญา

ร้อยตำรวจเอก พงษ์พิพัฒน์ เจียวอุบล



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

พ.ศ. 2554

Suspension of Prosecution

Pol.Capt. Phongphiphat Keawubol



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

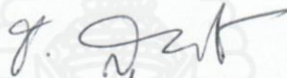
Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	มาตรการการชะลอฟ้องในคดีอาญา
ชื่อและนามสกุล	ร้อยตำรวจเอก พงษ์พิพัฒน์ เขียวอุบล
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2554

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ)



(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว่ำอิสระ มาตรการการชะลอฟ้องในคดีอาญา

ผู้ศึกษา ร้อยตำรวจเอก พงษ์พิพัฒน์ เขียวอุบล รหัสนักศึกษ 2524004047

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช

ปีการศึกษา 2554

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว่ำอิสระเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์พื้นฐานที่เกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา เช่น รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และปัญหาการนำมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะการนำมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

การศึกษาค้นคว่ำอิสระนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยควรนำมาตรการการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้เนื่องจากมีข้อดีหลายประการ เช่น ลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาล ลดงบประมาณของรัฐ ลดอัตราการว่างงาน ลดนักโทษไม่ให้ล้นเรือนจำ แต่ทั้งนี้ ตาม มาตรา 10 ของ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.... ที่ให้อำนาจศาลเป็นผู้ตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการชะลอฟ้องของอัยการนั้น ควรเปลี่ยนเป็นให้พนักงานอัยการระดับสูงกว่า (เป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการผู้สั่งชะลอฟ้อง) เป็นผู้ใช้อำนาจตรวจสอบดุลยพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการผู้สั่งชะลอฟ้องก็เพียงพอแล้ว เพราะหากให้ศาลมาควบคุมตรวจสอบดุลยพินิจในการสั่งชะลอฟ้องของอัยการได้ จะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจของประเทศไทย เพราะศาลมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเท่านั้นไม่ควรให้มีอำนาจทางบริหารแต่อย่างใด เพราะอำนาจในการสั่งคดีว่าจะฟ้องไม่ฟ้อง หรือจะชะลอฟ้องหรือไม่นั้น เป็นอำนาจทางการบริหารซึ่งควรเป็นอำนาจของอัยการ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197 และยังอาจจะขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ที่ให้อำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา เป็นดุลยพินิจของอัยการ ไม่ใช่อำนาจของศาลแต่อย่างใด โดยการสั่งชะลอฟ้องก็คือการสั่งไม่ฟ้องแบบหนึ่งเท่านั้นเอง กล่าวคือเป็นการสั่งไม่ฟ้องแบบมีเงื่อนไขนั่นเอง

คำสำคัญ การชะลอฟ้องในคดีอาญา

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งของท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ คำปรึกษา ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ ตรวจตรา แก้ไขให้รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่าน รองศาสตราจารย์ ดร. ภาณีนี้ กิจพ้อคำ ที่กรุณาให้เกียรติร่วมเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ตลอดจนให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียนและการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ข้าพเจ้าขอขอบความดีและขอขอบคุณบิดามารดาของข้าพเจ้าที่เป็นกำลังใจอย่างยอดเยี่ยมที่สุด ทำให้ข้าพเจ้าสำเร็จการศึกษาในครั้งนี้

หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีประโยชน์ในด้านใดด้านหนึ่ง ผู้เขียนขอขอบให้เป็นกตเวทิตา แก่บุพการี คณาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ไม่อาจเอ่ยนามได้ทั้งหมด ถ้าหากมีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับมา ณ โอกาสนี้

พงษ์พิพัฒน์ เขียวอุบล

ตุลาคม 2554



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
ขอบเขตของการวิจัย.....	4
วิธีการศึกษาวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ็องในคดีอาญา.....	6
หลักการดำเนินคดีและมาตรการชะลอฟ็องในคดีอาญา.....	6
แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา.....	30
ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา.....	34
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ็องในคดีอาญา.....	38
กฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ็องในคดีอาญาของต่างประเทศ.....	38
กฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ็องในคดีอาญาของประเทศไทย.....	48
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ็องในคดีอาญา.....	55
ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ็องคดีอาญาของประเทศไทย.....	55
ปัญหาการนำมาตรการชะลอฟ็องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย.....	60
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ็องในคดีอาญาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ.....	72
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	75
บทสรุป.....	75
ข้อเสนอแนะ.....	80
บรรณานุกรม.....	83
ภาคผนวก.....	87
ร่าง พระราชบัญญัติชะลอการฟ็อง.....	88
ประวัติผู้ศึกษา.....	93

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาอาชญากรรมในปัจจุบันนี้เป็นสิ่งที่ทำลายความสงบสุขของประชาชนอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของคน ทั้งที่อาศัยอยู่ในเมืองและชนบท ทำให้คนทั่วไปมีความหวาดกลัวอยู่ตลอดเวลา ความหลากหลายและปริมาณที่มากมายของอาชญากรรม มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตประจำวัน สภาพสังคมทั่วไปอยู่โดยสภาพไร้สันติ ชาวอาชญากรรมที่ปรากฏทางสื่อมวลชนทุกๆ วันนั้น แสดงให้เห็นถึงจิตใจอันโหดเหี้ยม ไร้ความรักความหวังดีต่อเพื่อนมนุษย์ โดยสิ้นเชิง ผู้ประกอบอาชญากรรมทั้งประเภทรุนแรงและไม่รุนแรงทั้งหลายต่างๆ ก็ได้ละเมิดสิทธิที่จะอยู่อย่างสงบร่มเย็นเยี่ยงสุจริตชน หากสังคมใดมีอาชญากรรมมากขึ้นในขั้นที่สุดทน (Intolerable Limi) ก็จำเป็นต้องหามาตรการต่างๆ มาลดปัญหาอาชญากรรมนี้ให้อยู่ในระดับที่พอจะทนทานได้ (Tolerable Limi)¹

ซึ่งปัญหาอาชญากรรมนับเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศไทย เมื่อปัญหาอาชญากรรมได้เกิดขึ้นแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบในทางลบแก่ทั้งเหยื่อและผู้กระทำ ไม่ว่าจะเป็นชีวิตหรือทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติ นอกจากนี้ภาครัฐยังจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณในการแก้ปัญหาอาชญากรรมที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น แทนที่ภาครัฐจะได้นำงบประมาณไปพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ นอกจากนี้การนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลนั้น นับวันจะมีมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูง และคดีที่มีอัตราโทษจำคุกเพียงเล็กน้อย ทำให้เกิดปัญหาการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลมีมากเกินไปและเกิดเป็นภาระของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มากขึ้น อีกทั้งสถานที่ที่ใช้คุมขังผู้กระทำผิดความผิดเกิดความแออัดขึ้นเนื่องจากพื้นที่ที่ใช้คุมขังดังกล่าวได้มีเนื้อที่อยู่เพียงจำกัดเท่านั้น จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาที่รัฐบาลตระหนักถึงภาระและความรับผิดชอบของศาลที่มีมากขึ้น และยังตระหนักถึงสิทธิของผู้กระทำผิดที่จะไม่ถูกดำเนินคดีในชั้นศาลอันจะทำให้ผู้กระทำผิดนั้นไม่ต้องมีมลทินติดตัว ซึ่งยังก่อให้เกิดความสมานฉันท์ระหว่าง

¹ อรรถพร ชูบำรุง, อาชญาวิทยาในแนวพุทธ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2540), หน้า 71.

ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายอีกด้วย ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวภาครัฐจึงพยายามหามาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อนำแก้ปัญหาและลดคดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาล รวมทั้งการจัดสรรเรือนจำที่ใช้ในการคุมขังผู้ที่ต้องโทษตามกฎหมาย นอกจากนี้แล้วมีผู้กระทำความผิดจำนวนมากที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกในระยะสั้น ซึ่งบางรายกระทำไปด้วยความประมาทหรือกระทำไปด้วยความจำเป็นเกินกว่าเหตุ หรือกระทำความผิดลัทธิที่มิมีราคาเล็กน้อยแต่ได้กระทำไปโดยความจำใจเพราะเหตุยากจนเหลือทนทานหรือกระทำ ความผิดเพราะบันดาลโทสะ ซึ่งเมื่อพิจารณาอย่างละเอียดแล้วพบว่า ผู้กระทำความผิดบางรายไม่ได้มีสันดานของอาชญากรอาชีพแต่อย่างใด

การที่จะลงโทษบุคคลใดนั้นได้มีทฤษฎีการลงโทษอยู่หลายทฤษฎีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการลงโทษว่าเพื่อให้เกิดผลอย่างไร ซึ่งวัตถุประสงค์ของการลงโทษย่อมแตกต่างกันไปตามค่านิยม วัฒนธรรม จารีตประเพณี ตลอดจนความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการเป็นปัจจัยสำคัญ การลงโทษผู้กระทำความผิดในสมัยแรกมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้นทดแทนเน้นวิธีการลงโทษที่ป่าเถื่อน รุนแรง ทารุณโหดร้าย ซึ่งไม่เกิดผลดีต่อตัวผู้กระทำความผิดและไม่มีผลเป็นการป้องกันสังคมแต่อย่างใด ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้น (Vergeltungs theories) และเห็นว่า การลงโทษควรจะทำให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้นและเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกับการลงโทษนั้นควรมีจุดประสงค์เพื่อ “การป้องกันพิเศษ” (Spezialpraevention) กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีกและเพื่อให้เขากลับสู่สังคมอีกได้ การลงโทษในลักษณะเช่นนี้จึงต้องเลือกใช้โทษที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวเพราะเป็นโทษที่จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อตัวผู้กระทำความผิดและครอบครัวของผู้กระทำความผิด²

ด้วยเหตุนี้จึงได้เกิดแรงกระตุ้นหาวิธีการที่จะช่วยเหลือผู้กระทำความผิดโดยลดความเชื่อในเรื่องการลงโทษจำคุกและตระหนักถึงผลเสียของการจำคุก จึงได้เกิดแนวคิดศึกษาผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลเพื่อจะเป็นแนวทางในการแก้ไขผู้กระทำความผิดให้ปรับตัวเข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม ด้วยวิธีการที่ผ่อนปรนตามสภาพและความร้ายแรงของความผิด ซึ่งวิธีการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการหรือการชะลอการฟ้องก็เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด โดยไม่ใช้เรือนจำโดยจะเป็นการใช้มาตรการในการปฏิบัติต่อ

² มนตรี สิงหะ, การนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย [Online], available

www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/montridlay.doc, 2554 (กรกฎาคม, 20).

ผู้กระทำความผิดบางประเภท เช่นบุคคลที่มีข้อมูลประวัติที่ดีได้กระทำความผิดเป็นครั้งแรกและเป็น ความผิดเพียงเล็กน้อยหรือมิได้เจตนาเป็นต้นและหรือใช้ในรูปแบบอื่นๆ แทนมาตรการจำคุก ผู้กระทำความผิดไว้ในเรือนจำ ซึ่งอาจจะมีขึ้นได้ก่อนที่ผู้กระทำความผิดจะถูกจำคุกในเรือนจำ เช่น การปล่อย อย่างมีเงื่อนไขในชั้นของตำรวจ อัยการ และของศาล และอาจจะมีขึ้นภายหลังจากที่ผู้กระทำความผิดได้ ถูกจองจำในเรือนจำแล้ว เช่น ได้รับการปล่อยอย่างมีเงื่อนไขออกไปก่อนครบกำหนดโทษ เป็นต้น

การชะลอการฟ้อง จึงได้เป็นแนวคิดหนึ่งในต่างประเทศที่ได้นำมาใช้ในคดีที่เห็นว่า หากมีการส่งฟ้องคดีนั้นแล้วจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่ เช่น คดีที่ได้กระทำไปโดยประมาท ผู้ต้องหาเป็นเด็กหรือเยาวชนหรือแม้กระทั่งผู้ต้องหาอาจเป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกัน โดยอัยการ อาจจะเป็นผู้ที่กำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติให้แก่ผู้กระทำความผิดประพฤติปฏิบัติภายใน ระยะเวลาที่กำหนด เช่น ข้อกำหนดให้ทำงานบริการสังคมโดยอยู่ภายใต้มาตรการคุมประพฤติใน ระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาด ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องมีประวัติอาชญากรติด ตัวออกไป และที่สำคัญเป็นการสร้างความพอใจให้กับทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายและผู้กระทำความ ผิด นอกจากนี้แล้วยังเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณอันมีค่าให้กับรัฐบาลนำไปใช้พัฒนา ประเทศชาติในด้านอื่นๆ ที่มีความสำคัญมากกว่า³

กฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยในปัจจุบันนั้นยังไม่มี การประกาศใช้ มีเพียงร่างพระราชบัญญัติการชะลอฟ้องเท่านั้น ทั้งที่ในหลายๆ ประเทศทั่วโลกนั้นได้ นำหลักการชะลอฟ้องมาใช้อย่างเป็นทางการ และเกิดประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก เช่น ประเทศ ญี่ปุ่น เพราะหลักการชะลอฟ้องนั้นสามารถช่วยแก้ปัญหาได้หลายด้าน เช่น คดีอาญาที่ฟ้องต่อศาล มากจนเกินไป ปัญหาที่คุมขังไม่เพียงพอต่อนักโทษ ปัญหาการว่างงานจากการพ้นโทษของผู้กระทำ ความผิด เป็นต้น เมื่อการชะลอฟ้องนั้นสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี แต่ในประเทศไทย ยังไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชะลอฟ้องในราชกิจจานุเบกษา ส่งผลให้ในทางปฏิบัติเจ้า พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่สามารถนำหลักการดังกล่าวมาใช้ได้ในทางปฏิบัติหรือ ในรูปธรรม มีเพียงหลักการและแนวคิดดังกล่าวเท่านั้น

เมื่อประเทศไทยยังไม่มี การประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องออกมาบังคับใช้ อย่างเป็นทางการ ประเทศไทยก็ต้องประสบกับภาวะปัญหาต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่ง หากประเทศไทยยังไม่สามารถหาหลักเกณฑ์หรือนำร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้องประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีสภาพบังคับใช้อย่างเป็นทางการแล้ว ปัญหาดังกล่าวก็ย่อมยังคงมีอยู่และ ส่งผลต่อระบบการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยต่อไป

³ สาครินทร์ จำปา, “การชะลอการฟ้องในคดีอาญา: ความคิดเห็นของนิสิตนักศึกษานิติศาสตร์ปี 4” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2547) หน้า 2.

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการนำมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย ว่ามีข้อดี ข้อเสียในทางปฏิบัติอย่างไร เพื่อให้การใช้กฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องในคดีอาญาของประเทศไทยพัฒนาไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์พื้นฐานที่เกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา เช่น รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
- 2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาการนำมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย
- 2.4 เพื่อศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการนำมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

3. ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษานี้จะครอบคลุมถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์พื้นฐานของมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา โดยศึกษาอยู่ภายใต้ขอบเขตกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัย นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาในส่วนของกฎหมายต่างประเทศในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องในคดีอาญาเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับในการนำมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

4. วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Document Research) เป็นหลัก โดยค้นคว้ารวบรวมจากหนังสือ ตำรา วารสารกฎหมาย บทความทางวิชาการจากวารสารทางวิชาการต่างๆ หนังสือพิมพ์ รายงานการวิจัย ผลงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีและหลักเกณฑ์พื้นฐานที่เกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา

5.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา เช่น รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาการนำมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

5.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการนำมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา

กระบวนการพิจารณาคดีอาญาเป็นกระบวนการหนึ่งที่ภาครัฐกำหนดขึ้นเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด เพื่อการรับรองคุ้มครองซึ่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย และผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำความผิดอย่างยุติธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นการกำหนดขั้นตอนการดำเนินคดีฐานความผิด และการเยียวยาผู้เสียหาย รวมถึงการกำหนดวิธีการลงโทษจำเลยหรือผู้กระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่ทั้งนี้ในปัจจุบันการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการดำเนินคดีอาญามีหลายรูปแบบ การชะลอฟ้องก็เป็นมาตรการทางกฎหมายอีกรูปแบบที่ใช้เพื่อเยียวยาผู้เสียหายและเป็นการให้โอกาสแก่จำเลยหรือผู้กระทำความผิดในการแก้ไขปรับปรุงตัวเพื่อกลับเข้าสู่สังคมอีกครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่มีโทษไม่รุนแรงนัก อีกทั้งมาตรการชะลอฟ้องยังช่วยแก้ปัญหาที่ตามมาจากการดำเนินคดีได้อีกหลายปัญหา เช่น ปัญหาความแออัดของจำนวนนักโทษในสถานราชทัณฑ์ ปัญหาคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลมากเกินไป นอกจากนี้ยังช่วยลดภาระหน้าที่ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมและเป็นการประหยัดงบประมาณของประเทศได้อีกส่วนหนึ่งด้วย แม้มาตรการชะลอฟ้องจะเป็นมีประโยชน์หลายประการ แต่ทั้งนี้ประเทศไทยก็ยังมีได้มีนโยบายในการนำมาตรการดังกล่าวเข้ามาใช้ในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา ดังนี้

1. หลักการดำเนินคดีและมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา

มาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญาเป็นมาตรการหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอย่างมาก เนื่องจากมาตรการดังกล่าวเป็นวิธีการเยียวยาผู้เสียหายและลงโทษผู้กระทำความผิดในฐานความผิดที่มีโทษไม่รุนแรงนัก เพื่อให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวมีโอกาสแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมและกลับเข้าสู่สังคมอีกครั้งโดยไม่ต้องมีประวัติอาชญากรรม ทั้งนี้แม้มาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญาจะได้รับการนำมาใช้แล้วในกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศ แต่มาตรการดังกล่าวถือว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ซึ่งการนำมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความ

เหมาะสมกับการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยว่าควรนำมาตรการดังกล่าวมาใช้เพียงไร และควรมีเงื่อนไขอย่างไร

1.1 หลักการดำเนินคดีอาญา

หลักการดำเนินคดีอาญาเป็นหลักการที่มีไว้เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดและเยียวยาผู้เสียหาย โดยมีวัตถุประสงค์ในการรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยและผู้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนด แต่ทั้งนี้ระบบและรูปแบบการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันตามระบบของกฎหมายรวมทั้งจารีตประเพณีที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพการปกครองของแต่ละพื้นที่

1.1.1 การดำเนินคดีของเจ้าพนักงานของรัฐ การดำเนินคดีตามกฎหมายหรือหลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ

โดยเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการสอบสวน และเมื่อสอบสวนแล้วเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง จำเป็นต้องฟ้องผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ เป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานของรัฐคือ พนักงานอัยการ และขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศนั้นถือหลักการดำเนินคดีตามกฎหมายหรือหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยมีรายละเอียด ดังนี้¹

1) หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

เมื่อมีการกระทำอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการมีหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมาย ทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ ซึ่งแสดงถึง “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (Immutability Principle)² ที่ถือว่าเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ซึ่งประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายได้แก่ ประเทศเยอรมัน การดำเนินคดีอาญาในประเทศเยอรมัน อัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องเพียงองค์กรเดียว และต้องมีการปฏิบัติการทันทีที่ได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ต้องมิดมนไป³ โดยการดำเนินคดีต่อไปหรือการสั่งคดี อัยการเป็นผู้รับผิดชอบทั้งสิ้น ซึ่งการ

¹ คำชาย จิตกร, “อำนาจหน้าที่ของอัยการไทยและลาวในการดำเนินคดีอาญา: ศึกษาเปรียบเทียบ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 14-16.

² คณิต ฅ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2528), หน้า 121

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 163.

ดำเนินคดีอาญาของเยอรมันใช้หลักการดำเนินคดีตามกฎหมายโดยถือว่าการสอบสวนปรากฏหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด อัยการจะต้องดำเนินการฟ้องร้อง เพื่อป้องกันมิให้อัยการใช้อำนาจโดยมิชอบและเป็นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคกัน

2) หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ คือหลักเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้ดุลพินิจที่จะไม่ดำเนินการสอบสวนหรือฟ้องร้องคดีบางเรื่อง แม้ว่าจะได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษหรือได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏหลักฐานน่าเชื่อว่าเป็นผู้กระทำความผิด ทั้งนี้โดยมีเหตุผลที่ไม่ดำเนินคดี เพราะไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยคำนึงถึงเพศ สภาพการกระทำ ความผิด หรือสภาพของผู้กระทำความผิดเป็นต้น⁴ หรือแม้แต่ได้ฟ้องคดีเรื่องนั้นไปแล้วพนักงานอัยการก็มีดุลพินิจที่จะถอนฟ้องคดีได้ ถ้าเห็นว่าการดำเนินคดีต่อไปจะไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคม เนื่องจากทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่ใช้หลักทฤษฎีทดแทน (Retributive Theory)⁵ ซึ่งมีความคิดพื้นฐานจากปรัชญาที่ว่า อาชญากรรมที่การประทุษร้ายต่อผู้อื่น จึงควรรับโทษสนองตอบการแก้แค้นอย่างรุนแรงกับอาชญากรรมที่ได้กระทำขึ้น ซึ่งมุ่งต่อผู้กระทำความผิดเป็นส่วนตัว มาเป็นแนวคิดที่จะแก้ไขผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) ซึ่งเห็นว่าการลงโทษมีเป้าหมายพื้นฐาน เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของสังคม โดยต้องเลือกรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพหนักเบาของความผิดและบุคลิกภาพของผู้กระทำความผิด กล่าวคือมีความมุ่งหมายในการป้องกันสังคม ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการปฏิบัติที่เป็นองค์ประกอบด้วยกัน 2 ประการคือ

ประการแรก การป้องกันทั่วไป หมายถึงการลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งเฉยกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเป็นการเตือนบุคคลทั่วไปว่า ถ้ามีการกระทำผิดเช่นนั้นขึ้นอีกก็ต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน

ประการที่สอง การป้องกันเฉพาะ หมายถึงการลงโทษผู้กระทำความผิดต้องเหมาะสมกับความผิดและความชั่ว เพื่อให้โอกาสแก่เขาในการแก้ไข ไม่กระทำความผิดอีก และสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้⁶

กรณีการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา ประเทศที่ใช้หลักดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา เช่น ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

⁴ เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, “ระบบการฟ้องร้องคดีอาญาตามดุลพินิจของอัยการญี่ปุ่น,” วารสารอัยการ ปีที่ 2 ฉบับที่ 18 มิถุนายน 2522, น. 19-39.

⁵ สหชน รัตนไพจิตร, “ทฤษฎีการลงโทษ: การนิติบัญญัติ,” วารสารนิติศาสตร์ 12 (2524): 75.

⁶ คณิต ฌ นคร, “ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ,” วารสารอัยการ 5, 57 (กันยายน 2525): 36.

1.1.2 ระบบการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบไต่สวน และระบบกล่าวหา (Accusatorial System)⁷

1) ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ระบบไต่สวนเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาในยุโรปดั้งเดิม ซึ่งไม่แยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน ให้มีองค์ร่วมในการดำเนินคดีที่ไม่แยกต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดตกอยู่ในมือของศาลที่มีบทบาทหน้าที่ทั้งการสอบสวนฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาคดีและผู้ถูกกล่าวหาแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลยโดนจะถูกชักฟอกจากการไต่สวนของศาลในลักษณะกรรมในคดี การดำเนินคดีในลักษณะนี้ไม่มีทั้งโจทก์และจำเลย แต่มีเพียงผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวนเท่านั้น

ข้อเสียของระบบนี้อยู่ที่การให้อำนาจชี้ขาดทั้งกระบวนการอยู่ในดุลพินิจของคนเพียงคนเดียว โดยไม่มีการตรวจสอบหรือคานอำนาจหน้าที่ ดังนั้นจึงอาจเกิดกรณีที่มีการพิจารณาและพิพากษานั้นมิได้เกิดจากความบริสุทธิ์ใจ หรือมีอคติต่อผู้ถูกไต่สวนได้ง่ายและการที่ถือว่าผู้ถูกไต่สวนเป็นกรรมในคดี ทำให้ผู้นั้นไม่มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ทำให้เห็นไปว่าวิธีการค้นหาความจริงอาจจะมีการข่มขู่ ทรมาณร่างกายผู้ถูกไต่สวนเพื่อให้สารภาพผิดก็ได้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการค้นหาความจริง⁸

ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญของ การดำเนินคดีดังต่อไปนี้⁹

1. บทบาทหน้าของศาลในการดำเนินคดี

บทบาทหน้าของศาลในการดำเนินคดีในระบบไต่สวนนี้ เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่การดำเนินคดีในชั้นก่อนพิจารณา คือในชั้นสอบสวนหรือไต่สวนซึ่งเป็นศาลในชั้นก่อนการพิจารณา และแม้แต่ในชั้นพิจารณา พิพากษาคดี บทบาทของศาลในระบบไต่สวนก็ยังเป็นผู้นำในการดำเนินคดีอันเป็นลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับลักษณะของระบบกล่าวหา

1) บทบาทของผู้พิพากษาไต่สวนในชั้นก่อนพิจารณาคดี

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

⁸ ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 6 เล่มที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 28-29.

⁹ อุทัย อาทิวา, ระบบการดำเนินคดีอาญา: ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน, ใน www.stou.ac.th/schools/slw/upload/41717-unit%202.pdf, 2554 (สิงหาคม, 9), หน้า 25-33.

ในระบบวิธีพิจารณาคดีของประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหา นั้น บทบาทการทำงานของศาลจะถูกจำกัดอยู่ เพียงในชั้นพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น ศาลจะไม่มีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน คดีด้วยตนเอง แต่ในระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนนั้น การที่ผู้พิพากษาหรือศาลมีอำนาจในการแสวงหา และรวบรวมพยานหลักฐาน เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจนั้น ถือเป็นลักษณะพิเศษที่โดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ของระบบไต่สวน นั่นก็คือ การมีผู้พิพากษาไต่สวนทำหน้าที่ในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน

อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาไต่สวนคือ การรวบรวมพยานหลักฐานทุกประเภทที่จะสามารถนำมาใช้ในการพิจารณาว่าคดีมีมูลพอที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาในชั้นพิจารณาคดีของศาลหรือไม่ ลักษณะเด่นของการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาไต่สวนก็คือ การที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้พิพากษาซึ่งมีสถานะและหลักประกันความเป็นตุลาการมาทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในชั้นสอบสวน ลักษณะดังกล่าวถือเป็นลักษณะพิเศษที่ไม่มีอยู่ในระบบกล่าวหา เพราะในระบบกล่าวหาหน้าที่ของผู้พิพากษาอาชีพคือ ความรับผิดชอบเฉพาะแต่ในชั้นของการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งผู้พิพากษาจะต้องวางตัวเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเท่านั้น ส่วนการสืบพยานเป็นหน้าที่ของกลุ่มความที่จะนำพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายเข้าสืบในระบบกล่าวหาไม่มีผู้พิพากษาลงมาทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานเหมือนเช่นผู้พิพากษาไต่สวนของฝรั่งเศสแต่ประการใด

การที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาไต่สวน ในการแสวงหา และรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกไต่สวนเช่นนี้จึงทำให้มีผู้เรียกชื่อผู้พิพากษาไต่สวนกันอีกชื่อหนึ่งว่า “ผู้พิพากษา สอบสวน”

2) บทบาทนำของศาลในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี

นอกจากความแตกต่างของระบบกล่าวหากับระบบไต่สวนในชั้นก่อนพิจารณาคดีซึ่งการมีผู้พิพากษาไต่สวนถือเป็นเอกลักษณ์ที่ชัดเจนของประเทศที่เป็นต้นแบบในระบบไต่สวนแล้ว บทบาทของศาลในการปฏิบัติหน้าที่ของตนในชั้นพิจารณาพิพากษาคดีก็มีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดในสองระบบ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีแนวโน้มที่การต่อสู้ในชั้นพิจารณาพิพากษาคดีในระบบไต่สวนจะมีลักษณะเป็นปรปักษ์ (Adversary proceedings) กันมากขึ้นก็ตาม แต่บทบาทของผู้พิพากษาในชั้นพิจารณาพิพากษาคดีในศาลก็ยังคงเป็นผู้มีบทบาทนำในการพิจารณาคดีเช่นเดิม

ในระบบไต่สวนนั้นมีแนวคิดที่ว่าผู้พิพากษาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือได้มาจากการดำเนินคดีโดย

ศาลจะต้องมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะทำให้คำพิพากษาสามารถตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริงได้ ในขณะที่แนวคิดในระบบกล่าวหาว่า การวินิจฉัยข้อเท็จจริงจะขึ้นอยู่กับการนำพยานหลักฐานของ คู่ความเข้าสืบเท่านั้น ศาลหรือลูกขุนไม่มีสิทธิที่จะไปพิสูจน์ถึงที่มาของพยานหลักฐานเหล่านั้นว่าจริงหรือเท็จ และไม่มีสิทธิที่จะนำพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาคดีโดยตนเอง

นอกจากนี้ ในระบบไต่สวนผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาไม่ได้เป็นเพียงแต่ผู้ที่คอยรับข้อเท็จจริงจาก คู่ความ แต่ผู้พิพากษาดังกล่าวจะเป็นผู้รับผิดชอบตั้งแต่เบื้องต้น ในการกำกับดูแลการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหลายที่จำเป็นเพื่อที่จะแก้ปมคดีให้ลุล่วง ผู้พิพากษาในระบบไต่สวนไม่ได้ทำหน้าที่เพียงแค่เป็นกรรมการควบคุมกติกา (arbitre) ดังเช่นผู้พิพากษาในระบบกล่าวหา แต่ผู้พิพากษาในระบบไต่สวนจะเป็นคนกำหนดทิศทางการค้นหาพยานหลักฐาน และจะทำหน้าที่ในการซักถามพยานที่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเข้าสู่สืบด้วยตนเอง รวมทั้งผู้ถูกกล่าวหา หรือจำเลย หลังจากศาลได้ทำการซักถามจนเสร็จสิ้นแล้วจึงจะเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการ โจทก์ คู่ความฝ่ายแพ่ง และฝ่ายจำเลยทำการซักถามพยานได้ ดังนั้น ทนายความไม่ว่าจะเป็นทนายความของคู่ความฝ่ายแพ่ง หรือโดยเฉพาะทนายความจำเลยจะมีโอกาสแสดงบทบาทการทำงานน้อยกว่า ทนายความจะติดตามการซักถามของผู้พิพากษาซึ่งถามพยานด้วยคำถามของตนเอง ดังนั้น การถามความของทนายความมักจะมีคำถามเหลือน้อยและยื่นข้อเพราะผู้พิพากษาพยายามจะซักถามทุกคำถามที่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับทนายความในระบบกล่าวหาแล้ว บทบาทของทนายความจะ แตกต่างกันมาก

ลักษณะของการดำเนินคดีดังกล่าวแตกต่างกับการดำเนินคดี หรือการสืบพยานในศาลของประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาโดยสิ้นเชิง เพราะในระบบกล่าวหาผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาจะวางตนเป็นกลาง ปล่อยให้คู่ความแต่ละฝ่ายเป็นผู้ซักถามพยาน ศาลจะไม่ซักถามพยานเอง เว้นแต่ในกรณีที่เป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติศาลก็มักจะไม่ใช่อำนาจเช่นนี้ จึงมีผู้เปรียบเทียบว่าศาลในระบบกล่าวหาที่มีรูปแบบการดำเนินคดีที่วางเฉย ไม่กระตือรือร้นในการค้นหาความจริง

ระบบไต่สวนมีข้อด้อยบางประการคือ การที่วัตถุประสงค์ของระบบไต่สวนต้องการมุ่งค้นหาผู้กระทำความผิดให้ได้ด้วยทุกวิถีทาง ดังนั้นจึงอาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดีของฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งอาจนำไปสู่ความผิดพลาดในการดำเนินคดีได้

2. วิธีพิจารณาคดีเป็นประปรักษ์กันเพียงเล็กน้อย

ในปัจจุบันการที่จะกล่าวว่าวิธีพิจารณาความอาญาในระบบไต่สวนเป็นวิธีพิจารณาที่ไม่เป็นประปรักษ์กันเลยนั้นคงไม่ถูกต้องเสียทีเดียวนัก เพราะดังที่ได้กล่าวถึงหลักการในบทบัญญัติมาตราเบื้องต้น (Article préliminaire) ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญาฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่โดยรัฐบัญญัติฉบับ เลขที่ 2000-516 เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ.2000 นั้นได้ให้หลักประกันในการต่อสู้คดีของกลุ่มความในคดีอาญาในส่วนของผู้ต้องหาหรือ จำเลยว่าจะต้องมีความเสมอภาคและเป็นปรบักษ์กัน รวมทั้งกำหนดข้อสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์และรับรองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการต่อสู้คดีด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบไต่สวนนั้นผู้พิพากษายังคงมีบทบาทนำในการถามพยานในชั้นพิจารณาของศาลตามหลักการค้นหาความจริงโดยศาล และหลังจากที่ผู้พิพากษาซึ่งเป็นหัวหน้าคณะในศาลลูกขุนได้ทำการซักถามพยานเสร็จแล้วจะถามผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะและลูกขุนว่ามีผู้ใดจะถามคำถามแก่พยานบ้าง เสร็จแล้วจึงจะให้พนักงานอัยการและทนายจำเลยเป็นผู้ซักถามพยานตามลำดับ ดังนั้น คำถามซึ่งยังคงเหลืออยู่จากการถามพยานของผู้พิพากษาและลูกขุน ซึ่งอัยการ โจทก์และทนายจำเลยเป็นผู้รับช่วงในการถามพยานต่อ นั้นจึงมีจำนวนไม่มากนัก ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าวิธีพิจารณาความอาญาในระบบไต่สวน แม้จะมีลักษณะของการเป็นปรบักษ์กัน แต่ก็ยังเป็นปรบักษ์กันเพียงเล็กน้อยเพราะไม่ได้ปล่อยให้เป็นที่ของคู่ความต่อสู้คดีกันตั้งแต่เริ่มการพิจารณาเหมือนในระบบกล่าวหา

ในระบบไต่สวนส่วนใหญ่ จำเลยในคดีอาญาไม่ต้องตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำความผิด แต่อาจถูกบังคับให้ตอบคำถามอื่นๆ ทั้งหมดในการพิจารณาคดี คำถามอื่นๆ เหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับประวัติความเป็นมาของจำเลย ซึ่งคำถามเหล่านี้จะถือว่าเป็นคำถามที่ไม่เกี่ยวข้องและไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้ในระบบกล่าวหา

จำเลยในคดีอาญาในระบบไต่สวนจะเป็นคนแรกที่จะต้องเบิกความเมื่อเริ่มการพิจารณาคดีในศาล เพื่อทราบประวัติความเป็นมาและความประพฤติของจำเลย จำเลยจะได้รับอนุญาตให้คู่ดำเนินการสอบสวน ก่อนทำการเบิกความ จำเลยเหล่านี้จะกระตือรือร้นที่จะเบิกความเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของตนเอง ตรงกันข้ามกับในระบบกล่าวหาจำเลยจะเข้าเบิกความก็ต่อเมื่อการสืบพยานของโจทก์เสร็จสิ้นแล้ว และในระบบกล่าวหาจำเลยจะไม่ถูกบังคับให้เบิกความและไม่ได้รับสิทธิที่จะตรวจคู่ดำเนินการสอบสวนแต่ ประการใด

3. วิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ระบบไต่สวนจะมีการบันทึกพยานหลักฐานที่ได้มาในชั้นไต่สวนไว้ใน สำนวนการไต่สวน และสำนวนการไต่สวนดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานของการสืบพยานในชั้นพิจารณาของศาล ดังนั้นศาลในระบบไต่สวนจะทราบถึงรายละเอียดความเป็นมาของการดำเนินคดีในชั้นไต่สวน ในระบบไต่สวนของประเทศฝรั่งเศสหรือเนเธอร์แลนด์จะไม่ถือว่าการนำคำให้การของพยานที่ได้มาในชั้นสอบสวนของตำรวจมาอ่านในชั้นศาล แม้ในกรณีที่ไม่ได้ตัวพยานมาเบิกความในชั้นศาลเป็นการละเมิดต่อหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาความอาญาแต่ประการ

ใด ถือว่าเป็นทางปฏิบัติที่เป็นปกติธรรมดาในศาลอาญาของทั้งสองประเทศ ทั้งนี้เพราะเหตุที่ในระบบไต่สวนมีแนวคิดว่าการดำเนินคดีในชั้นพิจารณานั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการรวบรวมพยานหลักฐานอย่างต่อเนื่องของการค้นหาความจริงโดยรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สมบูรณ์ที่สุดก่อนที่จะพิพากษาคดี

4. การไต่สวนเป็นความลับ

ลักษณะที่กล่าวว่าการไต่สวนเป็นความลับคือ หมายความไม่มีสิทธิเข้าฟังการสอบปากคำผู้ต้องหาหรือผู้ถูกไต่สวนซึ่งเป็นลูกความของตน เนื่องจากลักษณะการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีหรือของผู้พิพากษาไต่สวนนั้นจะต้องบันทึกอยู่ในสำนวนการสอบสวนหรือการไต่สวน และจะต้องถูกตรวจตราอย่างละเอียดโดยศาลในชั้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องอนุญาตให้ทนายความเข้าฟังการสอบปากคำของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีหรือผู้พิพากษาไต่สวนแต่ประการใด อันที่จริงในประเทศที่ระบบการดำเนินคดีมีลักษณะของระบบไต่สวน เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี หรือเนเธอร์แลนด์นั้น ทนายความจะไม่มีสิทธิเข้าฟังระหว่างการสอบปากคำของตำรวจ

การค้นหาความจริงในระบบนี้เป็นการพิจารณาคดีที่ไม่ใช่ลักษณะของการต่อสู้ระหว่างคู่ความในคดี แต่เป็นระบบที่ใช้วิธีซักฟอกหาข้อเท็จจริงในคดีที่เกิดขึ้น องค์การทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีการร่วมมือกันในการค้นหาข้อเท็จจริงอย่างจริงจัง ศาลหรือผู้พิพากษาจะเป็นผู้รับผิดชอบในการค้นหาข้อเท็จจริงจากการสืบพยานหลักฐาน และข้อเท็จจริงของการกระทำผิด โดยไม่ปล่อยให้เป็นที่บงาบหนำที่ของพนักงานอัยการและทนายจำเลยเท่านั้น ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการค้นหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง กำหนดประเด็นในคดีในฐานะเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาสืบพยาน เป็นผู้ควบคุมการดำเนินคดีทุกชั้นตอนและอยู่ในฐานะที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาได้โดยตรง ไม่มีบทกฎหมายวางระเบียบการสืบพยาน หรือไม่มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) โดยเคร่งครัดว่าพยานประเภทนี้รับฟังได้หรือไม่ได้ ดังนั้น ศาลมักจะรับพยานหลักฐานทุกชั้นเข้าสู่สำนวนความ และจะไปพิจารณาละเอียดตอนซึ่งนำนักพยานหลักฐานว่าพยานชั้นใดควรมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ศาลจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางและ ยืดหยุ่นได้มาก¹⁰

เนื่องจากระบบนี้ บทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาค้นหาความจริง คือ ผู้พิพากษาหรือศาลเท่านั้น ดังนั้นระบบนี้จะได้ผลหรือค้นหาความจริงได้ถูกต้องก็ต่อเมื่อ ผู้พิพากษานั้นกระทำการไต่สวนด้วยความระมัดระวัง ไม่ลำเอียง ต้องดำรงตนใน

¹⁰ เมธาพร กาญจนเดชะ, กระบวนการยุติธรรมทางอาญา, ใน <http://ajanmayka.blogspot.com/2010/03/1-3.html>, 2554 (สิงหาคม, 9).

ฐานที่ไม่เป็นปฏิกิริยาและเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งลักษณะเช่นนี้ได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นทฤษฎีบริสุทธิ์หรืออุดมคติ ผลจะเป็นจริงเป็นไปได้ยาก เพราะผู้ไต่สวนมักไม่สามารถหลีกเลี่ยงอคติจากการแสวงหาความจริงได้

2) ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ระบบกล่าวหาเป็นระบบการดำเนินคดีในปัจจุบัน ซึ่งแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน ทั้งนี้โดยการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน โดยให้องค์กรอัยการทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องและศาลทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี องค์กรทั้งสองมีอิสระออกจากกัน นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหา หรือจำเลยจะได้รับหลักประกันว่าจะถูกลงโทษต่อเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีและศาลพิพากษาลงโทษจำเลย

การดำเนินคดีตามระบบกล่าวหา ศาลจะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่ออัยการยื่นฟ้องขึ้นมา นอกจากนี้ศาลจะตัดสินนอกฟ้องไม่ได้ และจะขยายไปลงโทษผู้ที่อัยการไม่ได้ยื่นฟ้องขึ้นมาก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน โดยการสั่งคดีของอัยการนั้นอัยการย่อมสั่งได้โดยอิสระ ไม่ผูกมัดกับคำพิพากษาของศาล¹¹

ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) มีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญของการดำเนินคดีดังต่อไปนี้¹²

1. ความสำคัญของคู่ความในการดำเนินคดี

ลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหาประการแรกคือ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีในระบบกล่าวหาคือคู่ความซึ่งเป็นคู่พิพาทกันในคดีอาญา เพราะระบบกล่าวหามีแนวคิดพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญา ซึ่งจะเป็นการต่อสู้กันระหว่างคู่พิพาทสองฝ่าย เหมือนกับการต่อสู้ระหว่างคู่ความในการพิพาททางแพ่ง ศาลเป็นเพียงผู้ชี้ขาดเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาว่าใครผิดในระหว่างสองฝ่าย โดยในระหว่างการพิจารณาคดี ศาลจะวางตัวเป็นกลาง ไม่เข้าแทรกแซงในระหว่างที่คู่ความกำลังดำเนินคดีอยู่นั้น

นอกจากนี้ ความสำคัญของคู่ความยังสามารถเห็นได้จากผู้ที่มีอำนาจเริ่มดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาอันมีแนวคิดว่าการกล่าวหาสามารถกระทำได้โดยประชาชนทุกคนโดยอิสระ เนื่องจากถือว่าสมาชิกทุกคนในกลุ่มหรือสังคมมีส่วนเป็นผู้เสียหายด้วยในการดำเนินคดีอาญาตามแนวคิดนี้จะต้องมีผู้กล่าวหาเป็นผู้เริ่มต้นคดี การเริ่มการพิจารณาจะตก

¹¹ คณิต ฅ นคร, “คำพิพากษาศาลฎีกาผูกมัดเจ้าพนักงานในการดำเนินคดีอาญาเพียงใด,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับ 2 พ.ศ.2531, น.114.

¹² อุทัย อาทิวา, เรื่องเดิม, หน้า 19-24.

เป็นของฝ่ายผู้เสียหาย ต่อมาเมื่อเห็นว่ารัฐมีความจำเป็นและผลประโยชน์ของสังคมในการปราบปรามการกระทำความผิด จึงทำให้เริ่มมีแนวคิดที่จะให้มีเริ่มต้นการดำเนินคดีอาญาในนามของส่วนรวม ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นหลักการดำเนินคดีโดยประชาชน อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาไม่ได้มีการสร้างองค์กรที่ถาวรและเป็นทางการขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวเหมือนในประเทศที่ใช้ระบบไต่สวน

เมื่อระบบกล่าวหาให้ความสำคัญแก่บทบาทของคู่ความในการต่อสู้คดีเพื่อให้ความจริงปรากฏดังที่กล่าวมาแล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องมีส่วนที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการเพื่อรักษากติกาในการต่อสู้คดีของคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อให้เกิดความเสมอภาคกันในการต่อสู้คดี แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการกำหนดบทบาทให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นกรรมการของการต่อสู้ ไม่ใช่ผู้มีบทบาทนำในการค้นหาความจริง เหมือนกับผู้พิพากษาในระบบไต่สวน

2. วิธีพิจารณาเป็นปรบักษ์

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าความสำคัญของระบบกล่าวหาอยู่ที่บทบาทของคู่ความในการดำเนินคดีด้วยรูปแบบของการต่อสู้กันระหว่างคู่พิพาท ดังนั้น แม้เมื่อมีวิวัฒนาการของรูปแบบของการต่อสู้ตามกระแสของความมีมนุษยธรรมในการดำเนินคดี ซึ่งยกเลิกวิธีพิจารณาที่เป็นการทรมานหรือการต่อสู้ที่มีลักษณะป่าเถื่อน ทรมาน หรือทารุณโหดร้ายแล้วก็ตาม แต่แนวคิดในการต่อสู้กันในระบบวิธีพิจารณาแบบกล่าวหายังคงเป็นหลักการที่ไม่เปลี่ยนแปลงคือ คู่พิพาททั้งสองฝ่ายต้องต่อสู้กันเพื่อให้ความจริงปรากฏ

การต่อสู้ของคู่พิพาทในระบบวิธีพิจารณาความอาญาแบบกล่าวหาจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลัก ความเสมอภาคในการต่อสู้คดี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการต่อสู้คดี การต่อสู้คดีในปัจจุบันจะเป็นการต่อสู้ด้วยพยานหลักฐานที่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเข้ามาสืบในคดี โดยกำหนดให้ฝ่ายที่กล่าวหาเป็นฝ่ายที่ต้องมีการพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากข้อสงสัยที่ชอบด้วยเหตุผลว่า จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริง ดังนั้นคู่ความแต่ละฝ่ายจะต้องแสดงให้เห็นความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานของฝ่ายของตนว่าเป็นความจริงและมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะฝ่ายที่ถูกกล่าวหาที่ต้องได้รับ โอกาสในการต่อสู้คดีที่เท่าเทียมกันในการทำลายความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่ฝ่ายแรกนำสืบ พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานประกอบในส่วนของตนเพื่อประกอบการทำลายน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานของฝ่ายแรก

การทำลายความน่าเชื่อถือในพยานหลักฐานของฝ่ายที่นำเสนอพยานหลักฐาน โดยคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง นั่นคือ การถามค้าน (Cross-examination) ในระบบกล่าวหา นั้นมีความเชื่อพื้นฐานกันว่า การถามค้านและเทคนิคที่ใช้ในการถามค้านนั้นจะเป็นเครื่องมือที่

น่าเชื่อถือและเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดสำหรับการค้นหาความจริงหรือการทำความจริงให้ปรากฏ

อย่างไรก็ตาม มีผู้โต้แย้งความเชื่อดังกล่าวว่ามีที่มาจากอิทธิพลของแนวคิดในอดีตมากกว่าที่จะมาจาก ความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน เช่น ในบางกรณีพยานบุคคลอาจทำสิ่งที่ไม่คาดคิดได้ในการตอบคำถามค้าน ซึ่งนำไปสู่ความไม่น่าเชื่อถือในคำเบิกความของพยาน แต่ไม่มีสิ่งใดที่จะพิสูจน์ว่าพยานคนนั้นโกหก การต่อสู้กันในระหว่างการสืบพยานนั้นมีภาษาเฉพาะซึ่งมาจากความเข้าใจของผู้รู้กฎหมาย ซึ่งแตกต่างจาก ภาษาชาวบ้านโดยทั่วไป และในระหว่างที่พยานต้องเบิกความนั้นเป็นเวลาพยานมีความกดดันทางอารมณ์ และตกอยู่ในความกลัว จึงทำให้เกิดความผิดพลาดจากความกดดันและความกลัวในขณะที่เบิกความ ความจริงซึ่งควรจะได้จากพยานดังกล่าวจึงอาจถูกบิดเบือนไปโดยอาศัยเทคนิคการต่อสู้คดีของทนายความผู้ชาญฉลาดในการถามความ กรณีดังกล่าวถือเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งของรูปแบบการค้นหาความจริงในระบบกล่าวหา ยิ่งในกรณีที่พยานเป็นเด็กด้วยแล้ว สภาพความกดดันและความกลัวยังมีมากกว่าพยานซึ่งเป็นผู้ใหญ่

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็มีบทบัญญัติหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาที่เป็นปรบปรบกันไว้สอดคล้องกับแนวคิดของการต่อสู้คดีในระบบกล่าวหา อยู่ในมาตรา 175 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อโจทก์สืบพยานเสร็จแล้ว ถ้าเห็นสมควร ศาลมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการมา เพื่อประกอบการวินิจฉัยได้” แสดงให้เห็นว่ามีการบัญญัติกฎหมายทำนองให้การดำเนินคดีของพนักงานอัยการมีลักษณะเป็นปรบปรบกับจำเลยถึงขนาดที่ในกรณีที่ศาลต้องการทราบข้อมูลที่มีอยู่ในสำนวนการสอบสวน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาคดีของศาล พนักงานอัยการก็สามารถปฏิเสธไม่ส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่ศาลได้ จนกว่าจะสืบพยานของอัยการโจทก์เสร็จ จึงแสดงให้เห็นว่าลักษณะการดำเนินคดีในระบบวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีลักษณะของความเป็นปรบปรบในระบบกล่าวหาอย่างเห็นได้ชัด

3. วิธีพิจารณาต่อสู้กันด้วยวาจา

เนื่องจากระบบกล่าวหาวิธีพิจารณาที่เป็นการต่อสู้เพื่อให้ความจริงปรากฏต่อหน้าศาล เพราะฉะนั้น โดยหลักการจึงถือว่า เฉพาะแต่การดำเนินคดีซึ่งกระทำในชั้นพิจารณาต่อหน้าศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้นที่ถือว่าเป็นสถานที่ที่ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่จะใช้ในการพิพากษาคดี และมีผลผูกพันคู่ความที่ต่อสู้กันในชั้นศาล เนื่องจากการพิจารณาที่กระทำต่อหน้าศาลโดยแต่ละฝ่ายนำพยานของตนเข้าสืบนั้น คู่ความมีอิสระเต็มที่ในการต่อสู้คดี ไม่อาจอ้างได้ว่าตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของผู้ใดในระหว่างที่กระบวนพิจารณาดำเนินไปต่อหน้าศาล จำเลยสามารถซักค้านพยานที่ฝ่ายโจทก์นำเข้าสืบ การต่อสู้กันด้วยวาจาต่อ

หน้าศาลจึงเป็นวิธีการที่นำมาซึ่งพยานหลักฐานอันถือว่าเป็นกระบวนการค้นหาความจริงของวิธีพิจารณาความอาญาในระบบกล่าวหา โดยที่ศาลไม่รู้ข้อเท็จจริงมาก่อนที่การพิจารณาสืบพยานจะกระทำใน ศาล

ส่วนพยานหลักฐานที่มีการรวบรวมไว้ในชั้นสอบสวนในระบบกล่าวหาไม่ได้กระทำต่อหน้าศาล ดังนั้นพยานหลักฐานเหล่านี้แม้จะมีการรวบรวมและมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ไม่ถือว่าผูกพัน ศาลให้อำนาจรับฟังเหมือนกับวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนแต่ประการใด ลักษณะดังกล่าวเป็นข้อแตกต่างประการสำคัญระหว่างระบบไต่สวนกับระบบกล่าวหาอีกประการหนึ่ง เนื่องจากในระบบกล่าวหาที่มีความมุ่งหมายที่จะให้การดำเนินในชั้นพิจารณาของศาลไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลที่ได้จากการรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้กระทำมาในชั้นสอบสวน พยานหลักฐานที่จะใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องมาจากการนำเสนอและอภิปรายต่อสู้กันในชั้นพิจารณาคดีเท่านั้น

ส่วนในระบบไต่สวนนั้น มีการค้นหาความจริงตั้งแต่ชั้นไต่สวนซึ่งเป็นขั้นก่อนการพิจารณา ดังนั้นการรวบรวมพยานหลักฐานทุกประเภท รวมทั้งการสอบปากคำของพยานซึ่งได้กระทำมาในชั้นไต่สวนหรือชั้นสอบสวน ไม่ว่าจะกระทำโดยผู้พิพากษาไต่สวน (Juge d'instruction หรือ Examining judge) หรือพนักงานอัยการ หรือโดยตำรวจซึ่งถือว่าเป็นกลไกการทำงานของผู้พิพากษาหรืออัยการก็ดี การสอบปากคำของพยานบุคคลนั้นจะถูกบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในสำนวนการไต่สวนของผู้พิพากษาไต่สวน และสำนวนการไต่สวนจะถูกส่งให้กับศาลในชั้นพิจารณาก่อนที่จะมีการนำพยานเข้าสืบในชั้นพิจารณา ดังนั้น ผู้พิพากษาในชั้นพิจารณาคดีจะรู้ถึงรายละเอียดที่ปรากฏอยู่ในสำนวนการไต่สวนก่อนที่จะเริ่มการพิจารณาคดีในชั้นศาล การเรียกพยานมาสืบในชั้นพิจารณาของศาลก็เพียงเพื่อยืนยันข้อเท็จจริง ซึ่งพยานได้เคยให้ปากคำไว้ในชั้นไต่สวน ด้วยเหตุนี้สำนวนการไต่สวนซึ่งทำเป็นลายลักษณ์อักษรจึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพยานหลักฐานที่สามารถใช้รับฟังในชั้นพิจารณาพิพากษาคดีได้ ดังนั้น ลักษณะของการต่อสู้คดีกันด้วยวาจาในศาลของระบบไต่สวน จึงมีความสำคัญน้อยกว่าในระบบกล่าวหา

4. วิธีพิจารณาโดยเปิดเผย (In public)

“การพิจารณาคดีต่อหน้าศาลระหว่างคู่ความที่เป็นปรปักษ์กันในระบบกล่าวหาจะต้องกระทำโดยเปิดเผย” นั้น หมายความว่า ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ ลักษณะดังกล่าวมีที่มาจากรูปแบบของการต่อสู้ระหว่างคู่พิพาทที่กระทำในสนามประลองการต่อสู้ต่อหน้าประชาชนที่ชมเป็นสักขีพยาน ที่เป็นเช่นนี้เพราะการพิจารณาคดีอาญาในศาลไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะสิทธิหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคลของจำเลยเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั้งหมดที่อยู่ร่วมกันในสังคม

นอกจากนี้ลักษณะของการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยในระบบกล่าวหานั้นสามารถพิจารณาได้จาก ลักษณะของการมีลูกขุนในการพิจารณาคดี การมีลูกขุนในการพิจารณาคดีนั้น มีความหมายที่สอดคล้องกับ หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งคือ การที่มีตัวแทนของประชาชนจำนวนหนึ่งในการ ให้พิจารณาพิพากษาคดี

ลักษณะของการพิจารณาคดีที่กระทำโดยเปิดเผยได้กลายเป็น หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเป็นหลักการที่รัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองซึ่ง เป็นลักษณะสำคัญในการพิจารณาคดีในศาล กับสิทธิของจำเลยในคดีอาญาที่จะได้เผชิญหน้ากับพยาน โจทก์เพื่อการพิสูจน์ความจริงในคดี และยังเป็นหลักประกันที่จำเลยจะไม่ถูกข่มขู่ กลั่นแกล้ง หรือถูก พิจารณาคดีตามอำเภอใจ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันมิให้พยานเบิกความเท็จ เนื่องจากการที่มี ประชาชนเข้าฟังการพิจารณาคดีหรือมีคณะลูกขุนเป็นตัวแทนของประชาชนในการพิจารณาคดีนั้นจะ ทำให้พยานไม่กล้าหรือเกรงกลัวที่จะกล่าวเท็จต่อหน้าประชาชน

ที่กล่าวว่าการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยได้กลายเป็นหลักการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนไปแล้วนั้น เนื่องจากตามบทบัญญัติของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ 10 และตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมืองข้อ 14 ได้กำหนดให้การ พิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย และในกฎหมายของประเทศที่อยู่ในระบบกล่าวหา เช่น ใน ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ 6 ของประเทศสหรัฐอเมริกา บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงจำเลยพึงมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณา คดี...อย่างเปิดเผย กับพึงมีสิทธิเผชิญหน้ากับพยานที่ให้การในทางยืนยันความผิดของตน” เป็นการให้หลักประกันแก่ จำเลยในคดีอาญาว่าจะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและถูกต้อง และเป็นการลดโอกาสที่จะ เกิดการเบี่ยงเบนในการดำเนินคดีโดยมีอคติ

ตามกฎหมายไทยที่รับรองสิทธิของจำเลยที่จะได้รับการพิจารณา โดยเปิดเผยไว้ใน ป.วิ.อ.มาตรา 172 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาและสืบพยานในศาลให้ ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่บัญญัติไว้ เป็นอย่างอื่น” ดังนั้นการสืบพยานในคดีอาญาไม่ว่า ชั้นสืบพยาน โจทก์หรือพยานจำเลยจึงต้องกระทำต่อหน้าจำเลยจะกระทำโดยลับหลังจำเลยไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นข้อยกเว้น

อย่างไรก็ตาม ในระบบกล่าวหานั้นมีข้อกังวลที่สำคัญประการหนึ่ง การที่ระบบกล่าวหา กำหนดให้การพิจารณาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยนั้น จะต้องมิตัว จำเลยอยู่ในการพิจารณาคดีตามหลักการดังกล่าว ดังนั้น การที่จำเลยที่ถูกร้องไม่เข้ามาสู่กระบวนการ ตามกฎหมายนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาหรือความยุ่งยากในการดำเนินคดีต่อไป เมื่อรัฐหมดหนทางที่จะ

บังคับจำเลยและไม่อาจที่จะดำเนินการพิจารณาคดีต่อไปได้ จำเลยที่ไม่มาปรากฏตัวต่อหน้าศาลนั้น จะถูกถือว่าเป็นคนนอกกฎหมาย (out-law) ไม่ใช่ผู้ที่ถูกลงโทษ (non en condamné) แต่ประการใด

5. ผู้พิพากษาที่เป็นกรรมการ

ลักษณะของระบบกล่าวหาในข้อนี้จะตรงกันข้ามกับลักษณะที่อธิบายมาแล้วในข้อ 1 ซึ่งความสำคัญของการดำเนินคดีแก่คู่ความตอกอยู่กับคู่ความตามหลักการค้นหาความจริงที่จะปรากฏขึ้นจากการต่อสู้คดีของคู่ความ ส่วนบทบาทของผู้พิพากษาในระบบกล่าวหาจะถูกจำกัดอยู่ที่การพิจารณาพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอต่อหน้าตน แล้ววินิจฉัยตัดสินคดีจากพยานหลักฐานเหล่านั้น ดังนั้น ผู้พิพากษาในระบบกล่าวหาจึงมีบทบาทที่สำคัญเฉพาะการควบคุมการต่อสู้คดีของคู่ความเพื่อให้มีความเที่ยงตรง และจะเป็นผู้ตัดสินว่าใครเป็นผู้ชนะคดี แต่ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้พิพากษาในระบบกล่าวหาจะไม่แสดงบทบาทในเชิงรุกโดยการเรียกพยานที่ตนเห็นสมควรมาให้ข้อเท็จจริงในศาล หรือทำการไต่สวนเพิ่มเติมด้วยตนเอง เพราะอาจจะเกิดข้อครหาว่าเข้าแทรกแซงการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง¹³

เราได้เห็นลักษณะสำคัญที่เป็นหลักของระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนมาแล้ว ในระบบกล่าวหานอกจากจะมีลักษณะหลักสามประการของการพิจารณาคดีที่เปิดเผย ด้วยวาจา และเป็นปรปักษ์กันแล้ว ยังมีลักษณะของการดำเนินคดีที่พิจารณาจากบทบาทของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมด้วยคือ ในระบบกล่าวหาที่ผู้ที่ยับเคลื่อนการดำเนินคดีคือคู่ความที่เตรียมและเสนอคดีของตนเอง โดยเฉพาะฝ่ายจำเลยจะต้องได้รับการช่วยเหลือจากทนายความเพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคหรืออาวุธที่เท่าเทียมกันในการต่อสู้คดี ในระบบกล่าวหาตำรวจจะมีความเป็นอิสระในการสืบสวนสอบสวน ส่วนผู้พิพากษาจะวางตนนิ่งเฉย และไม่รู้ถึงข้อเท็จจริงในสำนวนคดีมาก่อน

ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศจะมีลักษณะของวิธีพิจารณารูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นหลัก อาจเป็นรูปแบบของระบบกล่าวหาหรือระบบไต่สวนก็ได้ขึ้นอยู่กับการที่แต่ละประเทศได้รับอิทธิพลจากแนวคิดในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) หรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) ระบบกฎหมายหลักสองระบบนี้ จะมีความสัมพันธ์กับรูปแบบของวิธีพิจารณาความอาญาในระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนอย่างที่ยากจะแยกออกจากกันได้ กล่าวคือ ระบบกล่าวหาจะเป็นระบบวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้ในกลุ่ม

¹³ สำหรับผู้พิพากษาในระบบกฎหมายไทย มีประมวลจริยธรรมของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้อ 9 กำหนดให้ผู้พิพากษาพึงระลึกว่าการนำพยานหลักฐานเข้าสืบ และการซักถามพยานความเป็นหน้าที่ของคู่ความ และทนายความของแต่ละฝ่ายที่จะกระทำ ผู้พิพากษาพึงเรียกพยานหลักฐานหรือ ซักถามพยานด้วยตนเองก็ต่อเมื่อจำเป็นเพื่อประโยชน์ของความยุติธรรมหรือมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ศาลเป็นผู้กระทำเอง

ประเทศจารีตประเพณี ส่วนระบบไต่สวนจะเป็นระบบวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้อยู่ในกลุ่มของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย

ดังนั้น ในโลกของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงเปรียบเสมือนมีการแบ่งค่ายออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรกคือ กลุ่มของประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาจะอยู่ในกลุ่มของประเทศแองโกล-อเมริกัน (Angloamerican) ซึ่งได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แอฟริกาใต้ และประเทศในกลุ่มเครือจักรภพอื่นๆ ส่วนฝ่ายที่สองคือ กลุ่มของประเทศที่ใช้ระบบไต่สวนจะอยู่ในกลุ่ม ของประเทศภาคพื้นยุโรป (The Continent of Europe) ซึ่งได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม สเปน และประเทศที่ได้รับอิทธิพล เช่น ประเทศในแถบทวีปเอเชีย และอเมริกาใต้ เป็นต้น

นอกจากระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ จะได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมาย ของประเทศที่เป็นแม่แบบในแต่ละระบบแล้ว ระบบกฎหมายของแต่ละประเทศก็จะมีลักษณะเฉพาะที่มาจากแนวคิด วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีรวมอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ยกตัวอย่างในแต่ละประเทศจะมีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากศาลหรือมาตรการทางเลือก แต่ก็อาจจะมีการเรียกชื่อมาตรการดังกล่าวแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เช่น การไกล่เกลี่ยทางอาญา การยอมความ การอำนวยการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ยุติธรรมชุมชน ความตกลงทางอาญา การชะลอการฟ้อง หรือการต่อรองคำรับสารภาพ เป็นต้น แต่ละมาตรการก็อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดขึ้นอยู่กับว่ามีวัตถุประสงค์ประการใดเป็นวัตถุประสงค์หลัก เช่น เน้นเรื่องประสิทธิภาพในการลดปริมาณหรือบริหารจัดการคดี หรือต้องการให้คดียุติลงเพื่อเกิดความสันติสุขขึ้นในสังคมโดยเร็ว ในบางประเทศอาจมีการใช้มาตรการทางเลือกอยู่หลาย มาตรการตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศก็มีวิวัฒนาการซึ่งเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงอาจจะมีมาจากปัจจัยทั้งที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง หรือความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างหรือกลไกในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือความต้องการลดปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนรัฐไม่สามารถบริหารงานยุติธรรมทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือความจำเป็นในการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการบริหารงานราชทัณฑ์ รวมทั้งการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในบางประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบจารีตประเพณี โดยตรง และมีระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแบบกล่าวหาที่อาจยกเลิกระบบลูกขุนอันเนื่องมาจาก

ปัญหาภายในประเทศบางประการได้ เช่น ประเทศแอฟริกาใต้ซึ่งมีระบบลูกขุนในการพิจารณาคดีอาญาแบบประเทศอังกฤษก็ได้ยกเลิกระบบลูกขุนไป เมื่อ ค.ศ.1969 และเปลี่ยนมาใช้องค์คณะซึ่งเป็นผู้พิพากษาอาชีพหรือมีผู้พิพากษาสมทบแทน ทั้งนี้เนื่องจากประเทศแอฟริกาใต้มีปัญหาในเรื่องการเหยียดผิว (Apartheid) และปัญหาเรื่องการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ (Racial discrimination) อย่างรุนแรงอันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการยกเลิกระบบลูกขุน หรือแม้แต่ในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาเอง การพิจารณาคดีโดยลูกขุนก็ใช้เฉพาะคดีความผิดร้ายแรงเท่านั้น สำหรับการดำเนินคดีความผิดส่วนใหญ่จะได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาคนเดียว

ส่วนตัวอย่างของการนำเอาลักษณะของการดำเนินคดีในระบบกล่าวหามาใช้ในระบบไต่สวนอีก ประการหนึ่งก็คือ การนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining) ในระบบกล่าวหาของอเมริกัน มาใช้ในระบบของประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเน้นประสิทธิภาพในการดำเนินคดี ลดขั้นตอนยุ่งยากของกระบวนการพิจารณาและลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลที่ต้องอาศัยการพิจารณาคดีเต็มรูปแบบ

สำหรับระบบวิธีพิจารณาความอาญาของไทยจะเป็นระบบกล่าวหาหรือไต่สวน หรือจะเป็นระบบผสม อย่างไรนั้น ในทางตำรากฎหมายว่าด้วยลักษณะพยานของนักกฎหมายซึ่งสำเร็จการศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษหรือรับราชการเป็นผู้พิพากษาจะมีความเห็นส่วนใหญ่ในทำนองเดียวกันว่า ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเป็นระบบกล่าวหา¹⁴ ในขณะที่นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าเป็นระบบไต่สวน เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็ให้อำนาจศาลเกี่ยวกับการสืบพยานไวกวามากมาย เช่น มาตรา 229 บัญญัติให้ศาลเป็นผู้สืบพยาน มาตรา 228 ให้อำนาจศาลที่จะเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้ การที่กฎหมายให้อำนาจไวกวามากมายเช่นนี้คล้ายกับจะให้ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงอย่างในระบบไต่สวน¹⁵

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังมีผู้เห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายลักษณะพยานของไทยมีลักษณะที่ใกล้เคียง ทั้งระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในส่วนที่ใกล้เคียงกับระบบกล่าวหาเท่านั้น เพราะในคดีอาญาการพิจารณาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลยผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินคดีคือ คู่ความ ศาลเป็นแต่เพียงผู้คอยควบคุมกติกากำให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยเรียบร้อยเท่านั้น สำหรับส่วนที่เห็นว่าใกล้เคียง กับระบบไต่สวนนั้น ก็เพราะ

¹⁴ ประมุข สุวรรณสร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2517), หน้า 6.

¹⁵ ชวลิต โสภณวัต, “กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ,” คุลพาห ปีที่ 28 เล่ม 6, 2524 หน้า 38-41.

กฎหมายลักษณะพยานหลักฐานของไทยได้เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการ รับฟัง พยานหลักฐานได้โดยกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้เห็นว่าระบบการพิจารณาคดีและสืบพยานของไทย เป็นระบบผสม เพราะได้นำหลักจากระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนมาใช้ผสมผสานกัน แต่การ ดำเนินคดี ในศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของผู้พิพากษาและการสืบพยานหลักฐานยังยึดหลัก ของระบบกล่าวหาอยู่ เป็นส่วนใหญ่¹⁶

จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญาในระบบกฎหมายของแต่ละ ประเทศมีวิวัฒนาการไปตามยุคสมัย แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับตัวเพื่อแก้ไขปัญหา ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่แต่ละประเทศประสบอยู่ ณ ช่วงเวลาหนึ่ง และมีความ จำเป็นต้องหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ว่ามาตรการที่นำมาใช้จะอยู่ ในระบบที่มีที่มาทางประวัติศาสตร์และแนวคิดที่แตกต่างกับระบบดั้งเดิมของตนก็ตาม ด้วยเหตุนี้ เราจึงเห็นแนวโน้มในการปรับเข้าหากันของแต่ละระบบอันเป็นปรากฏการณ์ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน¹⁷

1.1.3 หลักการลงโทษในคดีอาญา

แนวความคิดในการลงโทษได้มีวิวัฒนาการปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง ความมุ่งหมายไปจากสมัยโบราณที่มุ่ง “แก้แค้น” มาเป็น “แก้ไข” จึงทำให้วิธีการลงโทษถูก ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปด้วย จากการใช้วิธีการลงโทษที่ทารุณ โหดร้ายมาเป็นวิธีการควบคุม และ อบรมแก้ไข ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ใช้กันเป็นสากลทั่วโลก ประเทศไทยเองก็เป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ วิธีการลงโทษตามแนวความคิดทางทัณฑวิทยาสมัยใหม่เช่นกัน

โดยประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดตาม กฎหมายอาญาไว้ 5 ประเภท คือ¹⁸

1) ประหารชีวิต

การประหารชีวิตในปัจจุบันปรัชญาของการลงโทษได้เปลี่ยนจากการ แก้แค้น ช่มชู้ให้เกรงกลัวมาเป็นการแก้ไขอบรมให้กลับตนเป็นคนดี

วิธีการประหารชีวิตจึงมีข้อที่ควรพิจารณาอยู่ 4 ประการคือ¹⁹

¹⁶ โสภณ รัตนากร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2542), หน้า 6-9.

¹⁷ อุทัย อาทิวา, เรื่องเดิม, หน้า 34-38.

¹⁸ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 18.

¹⁹ ประเทือง ธนิยผล, สุขสมัย สุขธิบติและนิมิตร ชินเครือ, การบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา LA 709, เอกสารประกอบคำบรรยาย (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง), หน้า 33-34.

ประการแรก การกระทำต้องไม่เป็นการทารุณโหดร้าย ฝ่าฝืนต่อมนุษยธรรม เช่น การทรมานโดยไม่จำเป็นหรือทำให้เจ็บปวดอย่างสาหัส

ประการที่สอง การประหารชีวิตต้องใช้เวลาที่รวดเร็วที่สุด

ประการที่สาม ไม่ควรมีการทำลายศพอย่างน่าเกลียด ควรมีการทำลายศพที่เหมาะสม

ประการที่สี่ ระยะเวลาตั้งแต่ที่จำเลยรู้ว่าต้องโทษประหารจนถึงเวลาทำการประหารชีวิตควรมีระยะเวลาที่สั้นที่สุด

สำหรับนักโทษประหารที่เป็นหญิงซึ่งกำลังตั้งครรภ์ในขณะที่จะถูกประหารชีวิตนั้น กฎหมายในหลายประเทศทั่วโลกจะมีการผ่อนผันให้รอการประหารไว้จนกว่าจะคลอดบุตรเสียก่อน นอกจากนี้ในรายที่นักโทษประหารเป็นโรคจิต วิกลจริต ก็จะรอการประหารไว้จนกว่าอาการวิกลจริตจะทุเลาหรือหาย (แล้วแต่กฎหมายของแต่ละประเทศ)

การลงโทษประหารชีวิตนี้ ในปัจจุบันได้มีการโจมตีและเรียกร้องให้ยกเลิกโทษประหารเสีย บางประเทศได้มีการยกเลิกโทษประหาร แต่บางประเทศที่ได้ยกเลิกโทษประหารไปแล้วระยะหนึ่งก็ได้กลับมาใช้โทษประหารใหม่ และในหลายๆ ประเทศก็ยังคงใช้แนวความคิดในการลงโทษประหารชีวิตอยู่

2) จำคุก

โทษจำคุกในสมัยปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติและความมุ่งหมายแตกต่างไปจากโทษจำคุกในสมัยโบราณมาก

โทษจำคุกเป็นโทษที่นิยมใช้กันมากที่สุดทั้งในสมัยโบราณและสมัยปัจจุบัน การลงโทษจำคุกในปัจจุบัน หมายถึง การรับตัวบุคคลที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายอาญาหรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจให้เจ้าพนักงานเรือนจำหรือทัณฑสถานรับตัวไว้คุมขังตามนัยที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8²⁰ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 ด้วย

โทษจำคุกเป็นโทษที่นิยมใช้กันมากที่สุดในปัจจุบัน และพัฒนาก้าวหน้าขึ้นเป็นอันมากทั้งในด้านสถานที่ สภาพแวดล้อม เครื่องอุปโภค บริโภค ตลอดจนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังก็ใช้วิธีการแก้ไขปรับปรุงให้กลับตัวเป็นคนดี ใช้วิธีการปกครองควบคุมอย่างมีมนุษยธรรมและเหตุผล โดยยึดหลักการให้สภาพชีวิตในเรือนจำต่างกับสภาพชีวิตภายนอกน้อยที่สุด มีการให้การศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ ศิลปกรรม มีการสนทนาการ มีการกีฬาและให้ผู้ต้องขังทำงานโดยมีเงินปันผลกำไรให้เก็บสะสมไว้

²⁰ มาตรา 8 เจ้าพนักงานเรือนจำจะไม่รับบุคคลใดๆ ไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำ เว้นแต่ จะได้รับหมายอาญาหรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ

แต่ทั้งนี้ การลงโทษจำคุกเป็นวิธีการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก และไม่เหมาะสมสำหรับผู้กระทำผิดที่มีโชมีสันดานเป็นอาชญากรรม ตามแนวคิดการลงโทษสมัยใหม่จึงพยายามหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุก โดยพยายามใช้มาตรการอื่นแทนการจำคุกให้มากขึ้น²¹

3) กักขัง

โทษกักขัง เป็นโทษที่บัญญัติขึ้นใหม่ไว้ในมาตรา 18 (3) แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นโทษที่มีสถานเบากว่าโทษจำคุก มีไว้เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดสถานเบา ซึ่งจะได้แก่โทษจำคุกระยะสั้นไม่เกิน 3 เดือน จึงอาจเปลี่ยนจากโทษจำคุกเป็นโทษกักขังได้ ถ้าผู้กระทำความผิดนั้นไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน ทั้งนี้เพื่อช่วยผู้กระทำความผิดมิให้มีปมด้อยว่าเคยถูกจำคุกจะได้ไม่ถูกตราหน้าจากสังคมและจะได้ไม่เสียนาคต²²

4) ปรับ

โทษปรับ เป็นโทษอาญาฐานหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดในบางฐานความผิด เมื่อศาลลงโทษปรับตามกฎหมายจำเลยต้องชำระค่าปรับเป็นเงินตามจำนวนในคำพิพากษาของศาล ถ้าไม่ชำระค่าปรับภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลพิพากษา ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม กฎหมายมีขั้นตอนในการบังคับคดีโดยการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ หรือ กักขังแทนค่าปรับ พร้อมกำหนดให้ถืออัตรา 200 บาท ต่อหนึ่งวัน อีกทั้งห้ามกักขังเกิน 1 ปี เว้นแต่โทษปรับเกิน 80,000 บาทขึ้นไป ให้กักขังเกิน 1 ปี แต่ไม่เกิน 2 ปีก็ได้

ปัจจุบันนี้รัฐได้เพิ่มทางเลือกอีกอย่างหนึ่งให้กับผู้ต้องโทษปรับ นั่นคือการทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ โดยต้องเป็นไปตามข้อกำหนดและขึ้นกับดุลพินิจของศาลด้วย

องค์ประกอบในการขอบริการสังคมแทนโทษปรับ คือ

- (1) ศาลพิพากษาปรับไม่เกิน 80,000 บาท และ
- (2) ไม่มีเงินชำระค่าปรับ

บุคคลที่มีสิทธิร้องขอ คือ จำเลยผู้ต้องโทษปรับ โดยการยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่พิพากษาคดีเพื่อขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ

การพิจารณาคำร้องดังกล่าวกระทำโดยศาล ซึ่งต้องพิจารณาถึงฐานะการเงิน ประวัติ และสภาพความผิดของผู้ต้องโทษประกอบกัน เมื่อศาลเห็นชอบ จึงมีคำสั่งให้ผู้ร้องขอทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับได้ พร้อมกำหนดลักษณะงาน ประเภทงาน และจำนวนชั่วโมงที่

²¹ ประเทือง ธนิยผล, สุขสมัย สุทธิคดีและนิมิตร ชินเครือ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-34.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

ถือเป็นการทำงาน 1 วัน โดยคำนึงถึงคุณวุฒิ ภาวะแห่งจิต และอื่นๆ อีกทั้งยังอาจมีเงื่อนไขอย่างใด เพื่อปรับแก้ไข พื้นฟู หรือป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดขึ้นอีกก็ได้²³

5) ธิปไตย

การธิปไตยเป็นโทษสถานหนึ่ง ซึ่งเป็นโทษที่มุ่งเกี่ยวกับตัวทรัพย์ เป็นสำคัญ แตกต่างกับโทษอื่น

ซึ่งการธิปไตยตามประมวลกฎหมายอาญา มีเงื่อนไข ดังนี้

ทรัพย์สินใดที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า ผู้ใดทำหรือมิไว้เป็นความผิด ให้ศาลมีอำนาจในการธิปไตยนั้นเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นของผู้กระทำความผิดหรือผู้อื่น และมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่²⁴ และในการธิปไตย นอกจากศาลจะมีอำนาจริบได้ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบทรัพย์สินในกรณีที่มีบุคคลใดได้ใช้ หรือมิไว้เพื่อใช้กระทำความผิดหรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยการกระทำความผิดด้วย²⁵

1.2 มาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา

มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาเป็นมาตรการหนึ่งทางกฎหมายที่ใช้เพื่อเยียวยาผู้เสียหายและลงโทษผู้กระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสหันกลับคืนสู่สังคมอีกครั้ง และเป็นมาตรการขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่มาตรการดังกล่าวจะนำมาใช้กับการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรงมากนัก และการลงโทษหรือการนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ต้องคำนึงถึงสภาพแห่งการกระทำความผิด และสภาพของผู้กระทำความผิดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

1.2.1 ความหมายของการชะลอฟ้องในคดีอาญา

การชะลอการฟ้อง คือ การที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีพยานหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดนั้น โดยมีเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเพื่อการติดตามดูพฤติกรรมหรือความประพฤติของผู้ต้องหาต่อไปอีกระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะตั้งยุติการดำเนินคดี ในขั้นตอนต่อไป การที่พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง ในกรณีนี้จึงเป็นคนละเรื่องกับการออกคำสั่งหรือมีคำสั่งไม่ฟ้องเพราะคดีมีพยานหลักฐานไม่พอที่จะฟังว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด หรือคดีขาดอายุความหรือที่เรียกกันง่ายๆ ว่าคดีมีพยานหลักฐานอ่อน

²³ คลังปัญญาไทย, โทษปรับ, ใน <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/>, 2554 (สิงหาคม, 9).

²⁴ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 32.

²⁵ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 33.

การสั่งไม่ฟ้องในกรณีชะลอการฟ้อง ซึ่งไม่เป็นผลให้คดียุติไปในชั้นตอนนี้ แต่คดีนั้นยังคงอยู่ในระบบของกระบวนการยุติธรรมและอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการจะต้องติดตามดูพฤติกรรมหรือความประพฤติของผู้ต้องหาว่าปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าปฏิบัติตามฝ่าฝืนหรือผิดเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะออกคำสั่งฟ้อง และนำตัวผู้ต้องหาขึ้นชั้นฟ้องศาลต่อไป²⁶

1.2.2 ลักษณะของการชะลอฟ้องในคดีอาญา

การชะลอการฟ้องเป็นการสั่งคดีประการหนึ่งของพนักงานอัยการในต่างประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งมีมูลเชื่อว่ากระทำผิด อันมีส่วนช่วยในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล หมายความว่า การที่พนักงานอัยการมีความเห็นแล้วว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดกฎหมาย แต่จะยังไม่ฟ้องทันที หากจะกำหนดเงื่อนไขควบคุมความประพฤติที่ผู้ต้องหาจะต้องปฏิบัติในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งหากผู้ต้องหาสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้ครบถ้วนตลอดช่วงเวลานั้น พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วปล่อยตัวไป แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้ พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องและนำตัวผู้ต้องหาส่งฟ้องต่อศาลต่อไป²⁷ เป็นการลดจำนวนคดีบางประเภทซึ่งไม่ควรนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลออกไปจากระบบ อันเป็นการลดคดีที่ค้างในศาล และเป็นการกั้นกรอคดีอาญาบางประเภทที่สามารถแก้ไขผู้กระทำผิดให้สามารถปรับตัวให้เข้าสู่สังคมได้ดีกว่ากระบวนการตามปกติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี โดยเฉพาะในคดีความผิดบางประเภท เช่น ความผิดซึ่งกระทำโดยประมาท ความผิดระหว่างสมาชิกในครอบครัว ความผิดซึ่งเด็กเป็นผู้กระทำผิด เป็นต้น

1) วัตถุประสงค์อันสำคัญที่นำวิธีการชะลอฟ้องมาใช้ คือ

(1) ให้มีการชะลอการฟ้องผู้กระทำผิดอาญาบางประเภทไว้ชั่วคราว ระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสกลับตัวเป็นคนดีได้ภายใต้ความควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ และทำให้ไม่เป็นการเสียหายแก่ประวัติและชื่อเสียงของบุคคลนั้น

(2) เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีขึ้นศาล และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดอาญาได้กลับตัวเป็นคนดีแทนที่จะส่งฟ้องศาลและร้องขอการรอลงอาญา หรือการรอกำหนดโทษตามวิธีเดิม

2) วิธีการและระยะเวลาดำเนินการ²⁸

²⁶ วันชัย ศรีนวนนัต, การชะลอฟ้อง, ใน <http://www.special2.thaigov.net/know/16.htm>, 2554 (สิงหาคม, 9).

²⁷ เรวัต น้ำเฉลิม, “ชะลอการฟ้อง,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 20.

²⁸ ประเทือง กิริติบุตร, “การชะลอการฟ้อง,” *บทบัญญัติ* 1, 34 (มกราคม 2520): 56-58.

การชะลอการฟ้องให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะพิจารณาเสนอความเห็น ว่า ผู้ต้องหาคนใดที่ตามการสอบสวนได้ความว่า กระทำผิดตามข้อหา แต่เมื่อคำนึงถึงประวัติ ความประพฤติ อุปนิสัย การดำเนินอาชีพ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพความผิดและสภาพแวดล้อมแห่งจิต แล้วควรได้รับการชะลอการฟ้องให้พนักงานอัยการเสนอความเห็นควรชะลอการฟ้องไปยังคณะกรรมการชะลอการฟ้อง (Board of Suspend Prosecution) ซึ่งอาจประกอบด้วยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อคณะกรรมการชะลอการฟ้องพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการ ก็ต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหาคนนั้นไป ถ้าเห็นชอบด้วยก็จะอนุญาตให้มีการชะลอการฟ้อง ผู้ต้องหาที่ได้รับอนุญาตให้ชะลอการฟ้องต้องได้รับการคุมประพฤติโดยพนักงานคุมประพฤติ (Probation Officer) และต้องรายงานตัวตามกำหนดด้วย ทั้งนี้ทั้งผู้ต้องหาและผู้เสียหายต้องยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง เมื่อครบกำหนดการชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานคุมประพฤติจะรายงานเสนอพนักงานอัยการเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ต้องหาดังกล่าว และพนักงานอัยการจะพิจารณาเห็นเสนอคณะกรรมการชะลอการฟ้องต่อไปว่า ควรระงับการฟ้องเด็ดขาดหรือไม่ ระหว่างการคุมประพฤติถ้าผู้ต้องหาประพฤติชั่วชัดเจนว่า ไม่สามารถกลับตนเป็นคนดีหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการคุมประพฤติ คณะกรรมการชะลอการฟ้องอาจระงับการชะลอการฟ้อง และให้ฟ้องคดีนั้นต่อไป ถ้าระหว่างการคุมประพฤติ ผู้ต้องหาก่อทำผิดอีก ก็จะถูกฟ้องทั้งคดีที่ชะลอไว้และคดีความผิดใหม่ด้วย

3) การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการให้คำตัดสินและทำทัณฑ์บนแก่ผู้กระทำความผิด²⁹

การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการระงับข้อพิพาทมีอยู่ทั่วไป เช่น ในประเทศไทยที่ให้อำนาจตำรวจในการเปรียบเทียบปรับคดีลหุโทษ และคดีที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียวและเจ้าพนักงานตามกฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับได้ แม้คดีนั้นจะมีอัตราโทษเกินกว่าลหุโทษก็ตาม แต่สำหรับคดีอันยอมความได้อื่นๆ และคดีอาญาแผ่นดินที่ไม่ร้ายแรงและไม่มียกกฎหมายบังคับให้ต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเท่านั้น แล้วพนักงานสอบสวนก็อาจจะจัดทำสำนวนการสอบสวนและเสนอความเห็นเบื้องต้นเห็นควรไม่ฟ้องไปยังพนักงานอัยการเพื่อสั่งไม่ฟ้องต่อไปหากคู่กรณีสามารถทำการเจรจาและตกลงกันได้

ในประเทศนิวซีแลนด์ เลือกว่าให้อำนาจตำรวจในการดำเนินการตัดสินและทำทัณฑ์บนผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ได้อย่างเป็นการทั่วไป โดยมีโครงการที่จะ

²⁹เมธาพร กาญจนเดชะ, รูปแบบการระงับข้อพิพาท, ใน <http://ajanmayka.blogspot.com/2010/04/8.html>, 2554 (สิงหาคม, 9).

ดำเนินการอย่างจริงจังมาตั้งแต่ ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา การดำเนินการของประเทศนิวซีแลนด์ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการกฎหมาย ของกระทรวงยุติธรรมได้ให้ ข้อเสนอแนะบางประการดังนี้

(1) การพิจารณากำหนดกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำผิด เล็กๆ น้อยๆ ให้ชัดเจน

(2) การกำหนดกรอบการกระทำผิด เพื่อใช้ในการกระบวนยุติธรรม ทางเลือก ใดๆก็ตาม นิวซีแลนด์ ยังจะไม่นำกระบวนการเตือนหรือทัณฑ์บน โดยตำรวจมาใช้กับ การกระทำผิดของผู้ใหญ่ในทันที ทั้งนี้ เนื่องจากจะต้องมีการทบทวนมาตรการที่จะนำมาใช้ให้ เหมาะสม ก่อนการดำเนินการเกี่ยวกับการผันคดีไม่ให้ขึ้นสู่ศาล

4) มาตรการตามกฎหมายการต่อรองการรับสารภาพ³⁰

การต่อรองการรับสารภาพเป็นกระบวนการหนึ่งของการคัดกรอง คดีอาญา (Screening Criminal Cases) ก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลเพื่อประโยชน์และความ จำเป็นในด้านต่างๆ นอกเหนือไปจากวิธีการอื่นๆ เช่น การกันผู้ต้องหาเป็นพยาน (Crown Witness) การชะลอการฟ้อง (Suspension of Prosecution) หรือการไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary Inquiry) เป็นต้น ประโยชน์ของการต่อรองการลงโทษสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก ด้านการบริหารกระบวนยุติธรรม เพื่อแบ่งเบาภาระ หน่วยงานในกระบวนการ ยุติธรรม ที่ต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดทุกราย โดยผ่านการพิจารณาโดย ศาลอย่างเต็มรูป ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานและเป็นการสิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณอย่าง มาก และช่วยแบ่งเบาภาระของการพิจารณาคดีในศาลอาจกระทำได้ โดยจะมีประโยชน์ในแง่การ สร้างกระบวนการทางกฎหมายที่มีความชัดเจนเพื่อรองรับวิธีการที่จะได้มาซึ่งการรับสารภาพ และ จะเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย

ประการที่สอง ด้านประสิทธิภาพการปราบปรามการทำความผิด การต่อรองการรับสารภาพ จะเป็นเครื่องมือทางกฎหมายอีกมาตรการหนึ่งที่จะส่งผลเป็นการเพิ่ม ประสิทธิภาพในการปราบปรามปัญหาอาชญากรรม โดยจะสามารถจูงใจให้ผู้กระทำความผิดที่เป็น เพียงรายย่อยให้ข้อมูลที่สำคัญ อาจสามารถขยายผลการจับกุมผู้กระทำความผิดรายใหญ่ ซึ่งอาจ รวมถึงบุคคลที่อยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดที่แท้จริงได้ ทั้งนี้ เพื่อตัดสายใยเชื่อมโยงขององค์กร อาชญากรรม (Organized Crime) นอกจากนี้ การนำวิธีการต่อรองการรับสารภาพมาใช้บังคับใน ประเทศไทยนั้น มีข้อพิจารณาสำคัญบางประการที่จะนำไปสู่การบังคับใช้วิธีการต่อรองการรับ สารภาพอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

³⁰ เมธาพร กาญจนเดชะ, รูปแบบการระงับข้อพิพาท, เรื่องเดิม.

- (1) การมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อคุ้มครองสิทธิของจำเลย
- (2) การมีหลักการตรวจสอบดุลพินิจและความถูกต้องของการต่อรอง

การรับสารภาพ

- (3) การมีหลักเกณฑ์ปฏิบัติภายในและการทำรายงานเป็นลายลักษณ์

อักษรประกอบ

- (4) การมีความคุ้มครองความปลอดภัยของพยานความร่วมมือจาก

ต่างประเทศ (การส่งผู้ร้ายข้ามแดน)

5) มาตรการใช้การชะลอฟ้อง

การชะลอการฟ้องเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะช่วยลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาล เพราะทุกวันนี้มีจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลค่อนข้างมาก ทั้งคดีเล็กๆ น้อยๆ และคดีที่ร้ายแรงหรือที่เรียกว่าคดีอุกฉกรรจ์จนเกิดสภาพ “คดีล้นศาล” นักวิชาการด้านบริหารงานกระบวนการยุติธรรม จึงมีความคิดที่จะหาวิธีการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล โดยมุ่งไปที่คดีบางประเภทและคดีเล็กๆ น้อยๆ ที่ไม่มีผลกระทบต่อสังคมมากนัก เช่น

- (1) คดีความผิดประเภทที่ยอมความกันได้
- (2) คดีความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3-5 ปี
- (3) คดีความผิดที่กระทำโดยประมาท บันดาลโทษสะ การป้องกันเกิน

กว่าเหตุ

- (4) คดีความผิดที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

ส่วนรวม

- (5) คดีความผิดที่ผู้เสียหายยินยอมให้ใช้มาตรการชะลอการฟ้อง
- (6) เป็นการกระทำความผิดครั้งแรก และผู้ต้องหาไม่มีความสำนึกผิดใน

การกระทำของตน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ามาตรการชะลอการฟ้องจะนำมาใช้กับคดีบางประเภทตามที่กล่าวข้างต้นนี้เท่านั้น โดยจะมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ามีคดีใดบ้าง

2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาและการใช้มาตรการเยียวยาผู้กระทำความผิด ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอยู่หลายแนวคิด ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาและจะกล่าวถึงเฉพาะแนวคิดที่เกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญาเท่านั้น

2.1 การรักษาความสงบในบ้านเมืองของรัฐ

โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 แนวคิด คือ³¹

2.1.1 แนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย คือ ให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนที่จะสามารถฟ้องร้องคดีได้เอง ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ตาม ก็สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ ซึ่งถือว่าประเทศอังกฤษเป็นรากฐานของแนวความคิดนี้

2.1.2 แนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย คือ ในการดำเนินคดีอาญาถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย และรัฐได้มอบให้เจ้าพนักงานของรัฐ คือ “พนักงานอัยการ” เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เพียงแต่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น ซึ่งถือเป็นแนวความคิดที่พบในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส และเยอรมัน

จากแนวความคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยโดยมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องนั้น จึงสามารถแบ่งหลักการฟ้องร้องคดีอาญาของพนักงานอัยการได้เป็น 2 ระบบ คือ การฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย และการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ

2.2 กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)

คำว่า “Restorative Justice” หรือ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” เป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในสังคมโลก โดยสหประชาชาติ ได้เสนอให้ใช้คำนี้ในการประชุม UN Expert Meeting on Restorative Justice ที่รัฐบาลแคนาดาจัดขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2544 หมายถึง “การอำนวยความสะดวกที่ต้องการทำให้ทุกฝ่ายซึ่งได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมได้กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม อันเป็นการสร้าง ‘ความสมานฉันท์ในสังคม’ เป็นเป้าหมายสุดท้าย” ลักษณะและรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ต้องพิจารณาใน 2 ส่วน คือ³²

³¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2

(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545), หน้า 47-67.

³² เมธาพร กาญจนเดชะ, รูปแบบการระงับข้อพิพาท, เรื่องเดิม.

2.2.1 กระบวนการที่จะทำให้เกิดความสมานฉันท์

กระบวนการ (Process) ต้องเป็นกระบวนการที่จะทำให้เกิดความสมานฉันท์ทำให้ฟื้นฟู โดยมีหลักการว่า ควรเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มาพบ

ในบรรยากาศที่ส่งเสริมให้เกิดความปรองดอง ส่งเสริมให้ผู้กระทำความผิดได้สำนึกผิด ได้ชดเชย ส่งเสริมให้ชุมชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในต่างประเทศมีกระบวนการที่ใช้หลายรูปแบบ ได้แก่ การประชุมกลุ่ม อาจเป็นกลุ่มครอบครัว กลุ่มชุมชน หรือ ประชุมวงกลม (Sentencing Circle) เป็นต้น ไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตามความสำคัญก็คือ การสร้างความปรองดองของทุกฝ่าย

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ สามารถใช้ได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ได้แก่

ชั้นตำรวจ หลายประเทศได้ใช้กระบวนการนี้สำหรับความผิดที่ใช้การตัดสินหรือปรับ

ชั้นอัยการ กรณีมีการชะลอการฟ้องก็สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้

ชั้นศาล สามารถใช้ประกอบเป็นเงื่อนไขในการกำหนดคำพิพากษาว่า ควรจะเข้าสู่กระบวนการนี้ก่อน

หลังคำพิพากษา สามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ประกอบเงื่อนไขการพักการลงโทษได้

จะเห็นได้ว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมากกว่าการแก้แค้น โดยให้ผู้กระทำความผิดนั้นสามารถกลับสู่สังคมไปอยู่ร่วมกับผู้เสียหายได้โดยปกติสุข นอกจากนี้ยังเป็นการลดปัญหาที่จะตามมาได้อีกหลายประการจากการลงโทษผู้กระทำความผิดตามแนวคิดของการลงโทษแบบแก้แค้น เช่น ปัญหาการก่ออาชญากรรมซ้ำซ้อน เป็นต้น ซึ่งมาตรการชะลอฟ้องนั้นมีพื้นฐานที่มาจากแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยแก้ปัญหาการอยู่ร่วมกันในสังคมของผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย โดยมุ่งเน้นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้มีการแก้ไขพฤติกรรมและกลับเข้าสู่สังคมได้ตามปกติ

2.2.2 ผลลัพธ์ที่จะก่อให้เกิด “ความสมานฉันท์”

เป็นหัวใจสำคัญ คือ “การแสดงความสำนึกผิด” “การยินยอมที่จะปรับพฤติกรรม” การเยียวยาจิตใจที่ผู้กระทำความผิดพร้อมที่จะชดเชยให้กับผู้เสียหาย ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นเรื่อง

เงินเท่านั้น อาจเป็นการบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะอื่นๆ ประเภทความผิดที่สามารถนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้

- 1) ความผิดที่เด็กเป็นผู้กระทำความผิด
- 2) ความผิดจากความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence) กรณีสามีทำร้ายภรรยา การนำตัวผู้กระทำความผิดที่จะต้องพึ่งพากันไปจำคุกไม่ได้ประโยชน์อะไร
- 3) ความผิดที่กระทำโดยประมาท ก็สามารถนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้ดี

4) ความผิดเล็กๆ น้อยๆ อื่นๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นกระบวนการยุติธรรมแนวใหม่ ที่ฟื้นฟูความยุติธรรม (Restorative Justice) และองค์การสหประชาชาติมีข้อมติที่จะให้ประเทศต่าง ๆ ศึกษาและประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง โดยเห็นว่าอาชญากรรมเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องได้รับการฟื้นฟูเยียวยาความเสียหาย โดยผู้กระทำความผิดควรจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และมีชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ การจัดการกับอาชญากรรมไม่จำเป็นจะต้องเป็นเรื่องของรัฐที่จะทำการลงโทษ โดยเฉพาะโทษจำคุกโดยที่ผู้กระทำความผิดไม่ได้สำนึกในการกระทำของตนและกลับไปกระทำความผิดอีก การจัดการกับอาชญากรรมควรเป็นการดำเนินการฟื้นฟูความเสียหายให้กลับคืนมา โดยผู้มีส่วนรับผิดชอบคือ ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน เช่นนี้จึงจะเกิดความยุติธรรม จะต้องมุ่งฟื้นฟูความเสียหายทั้งทางวัตถุและจิตใจของผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิดจะต้องรู้สึกรับผิดชอบสำนึกผิด และอยากเข้ามาชดเชยหรือทำให้ความเสียหายลดน้อยลง กระบวนการดังกล่าวนี้จะเป็นกระบวนการที่แตกต่างไปจากการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมโดยทั่วไป โดยเป็นกระบวนการที่เน้นการตกลงกันของฝ่ายผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดและชุมชน

กระบวนการยุติธรรมแบบดั้งเดิม ผู้กระทำความผิดมักจะพยายามหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษ และมักไม่รับรู้หรือสำนึกในการกระทำผิดของตนว่าก่อความเสียหายเพียงใด แต่การฟื้นฟูความยุติธรรมจะทำให้ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน และทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งในการชดเชยต่อผู้เสียหายและชุมชน

จุดหลักของการฟื้นฟูความยุติธรรมอยู่ที่การพบปะร่วมกันของผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดและสมาชิกของชุมชน ในระหว่างการพบปะแต่ละฝ่ายจะมีโอกาสได้เปิดเผยเรื่องราวหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และแสดงความรู้สึกของตนเองออกมา การพบปะจะต้องช่วยให้ทุกฝ่ายได้เข้าใจถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้น เข้าใจฝ่ายอื่น ๆ และขั้นตอนในการที่จะชดเชยความเสียหาย การพบปะจะจบลงด้วยการตกลงกันว่าผู้กระทำความผิดจะชดเชยความเสียหายได้อย่างไร การชดเชยอาจเป็นในรูปแบบ

ของการจ่ายค่าชดเชย การทำงานให้ผู้เสียหายหรือชุมชน หรือวิธีการอื่นๆ การตกลงกันของฝ่ายต่างๆ อาจทำได้ในรูปแบบต่างๆ คือ

1) การใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำผิด โดยมีคนกลางเรียกว่า ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ซึ่งผ่านการอบรมมาอย่างดีมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อบริการให้ผู้กระทำผิดยอมรับผิดชอบในการกระทำของเขาและยอมรับผิด รวมทั้งพร้อมที่จะขอโทษชดเชย หรือแก้ไขตนเองไม่กระทำผิดซ้ำอีก ขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะทำให้ผู้เสียหายพอใจและให้อภัย แต่ก่อนที่จะให้ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดมาพบกันเพื่อรับการไกล่เกลี่ยนั้นต้องผ่านขั้นตอนการไกล่เกลี่ยมาก่อน กล่าวคือ ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดต้องยินยอมที่จะเข้าโครงการ และยอมรับในหลักการเบื้องต้นก่อนจึงจะนำเข้ามาพบกัน วิธีการดังกล่าวนี้มีใช้กันมากในแคนาดา สหรัฐ อังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย นอร์เวย์ และฟินแลนด์

2) การประชุมกลุ่มครอบครัว (Family group Conferencing) เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอีกรูปแบบหนึ่ง โดยนอกจากจะมีผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย และผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว ยังมีตัวแทนของชุมชนและครอบครัวของทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมปรึกษาหารือประชุมกันถึงแนวทางในการจัดการกับความผิดที่เกิดขึ้น นับเป็นการจัดการกับความผิดที่เกิดขึ้นที่แตกต่างจากการพิจารณาตัดสินโดยทั่วไป โดยยอมรับความเท่าเทียมกันของทุกฝ่ายในการที่จะตกลงแก้ปัญหาหารือร่วมกัน การประชุมจะเริ่มจากการที่แต่ละฝ่ายจะเล่าถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ความรู้สึกโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยที่จะแปรเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นความเข้าใจ และทำให้การจัดการกับความผิดที่เกิดขึ้นเป็นไปในทางสร้างสรรค์ โดยเริ่มจากการให้ผู้กระทำผิดสำนึกและรับผิดชอบในการกระทำ พร้อมทั้งทำสิ่งใดในการชดเชยให้ผู้เสียหายและชุมชน ในขณะที่ผู้เสียหายและชุมชนก็ให้อภัยและพร้อมที่จะช่วยเหลือให้ผู้กระทำผิดไม่กระทำผิดซ้ำอีก วิธีการนี้มีใช้กันในนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แอฟริกาใต้ อังกฤษ สหรัฐ และแคนาดา

3) การล้อมวงพิจารณาความ (Sentencing Circle) เป็นการพิจารณาความที่มีรูปแบบไม่เป็นทางการ โดยผู้พิพากษา อัยการ ทนาย จำเลย ผู้เสียหาย ญาติ และครอบครัว ตลอดจนजनพยานและตำรวจ จะมานั่งล้อมวงเป็นวงกลมเพื่อพิจารณาความที่เกิดขึ้น โดยให้แต่ละฝ่ายทุกคนได้พูดถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ความรู้สึกต่อเหตุการณ์ จากนั้นจึงเป็นการทำความเข้าใจร่วมกัน การยอมรับผิดของผู้กระทำผิด การให้อภัยของฝ่ายผู้เสียหาย และการชดเชยความเสียหายที่ฝ่ายผู้กระทำผิดจะชดเชยให้ผู้เสียหายหรือสังคม รวมทั้งที่ประชุมจะร่วมกันกำหนดวิธีการลงโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำผิดที่จะช่วยป้องกันการกระทำผิดซ้ำขึ้นอีก

การพิจารณาความวิธีนี้ จึงเปรียบเสมือนคนในชุมชนที่ร่วมกันจัดการกับการกระทำผิดที่เกิดขึ้น โดยใช้วิธีการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ ทุกคนนั่งล้อมวงเสมอกัน และ

ช่วยกันคิดหาหนทางที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมต่อทุกฝ่ายมากกว่าที่จะเน้นการลงโทษ โดยที่ผู้เสียหายอาจจะไม่ได้รับการทดแทน ในการตกลงไกล่เกลี่ยและการล้อมวงพิจารณาความ อาจลงเอยโดยการให้ผู้กระทำผิดยอมรับผิดและทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชน เช่น การทำงานบริการสาธารณะ หักเงินเข้ากองทุนสงเคราะห์เหยื่ออาชญากรรม ชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้เสียหาย เข้าร่วมในการอภิปรายเพื่อให้ความรู้ในการป้องกันอาชญากรรมกับชุมชน ขณะที่ชุมชนเองก็มีการรวมกลุ่มในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษและช่วยเหลือผู้เสียหาย

จะเห็นได้ว่า การฟื้นฟูความยุติธรรม เป็นทางเลือกในการจัดการกับการกระทำผิดที่แตกต่างไปจากกระบวนการยุติธรรมแบบดั้งเดิม ซึ่งเน้นในเรื่องการลงโทษผู้กระทำผิด การฟื้นฟูความยุติธรรมจะเน้นการฟื้นฟูความยุติธรรมให้กลับคืนมา โดยให้ผู้กระทำผิดรับผิดชอบและชดเชยให้ผู้เสียหายและชุมชนในทางใดทางหนึ่ง ทั้งนี้ โดยมีกระบวนการในการไกล่เกลี่ย ซึ่งทุกฝ่ายจะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนร่วมกันในการชดเชยความเสียหาย และทำให้ความยุติธรรมกลับคืนมา การฟื้นฟูความยุติธรรมจึงเป็นกระบวนการยุติธรรมทั้งของผู้เสียหายและผู้กระทำผิด การนำมาตรการชะลอฟ้องมาปรับใช้กับผู้กระทำผิดจึงมีผลลัพธ์เช่นเดียวกับแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ กล่าวคือเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้แก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมของตนเองเกี่ยวกับการกระทำผิด อีกทั้งยังเป็นการให้ผู้กระทำผิดกลับเข้าสู่สังคมได้โดยไร้มลทินหรือประวัติอาชญากรรมติดตัวเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้กระทำผิดไม่กระทำความผิดซ้ำอีกด้วย

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา

การลงโทษผู้กระทำผิดเป็นเรื่องที่กระทำต่อตัวผู้กระทำผิดโดยตรง ซึ่งในยุคปัจจุบันรัฐมีความชอบธรรมที่จะลงโทษผู้กระทำผิดภายใต้หลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญของการลงโทษ กล่าวคือ โทษที่จะลงต้องเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ การลงโทษต้องเป็นไปด้วยความเสมอภาค การกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่งต้องได้รับโทษในอัตราโทษเดียวกัน โดยไม่มีความแตกต่างในเรื่องฐานะ สภาพแวดล้อม หรือปัจจัย แต่โทษที่จะลงนั้นอาจไม่เท่ากันซึ่งเป็นไปตามพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดที่ศาลนำมาประกอบเป็นดุลพินิจในการลงโทษ และการลงโทษเป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้กระทำผิด การลงโทษจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้กับผู้กระทำผิดโดยมีแนวคิดที่แตกต่างกัน ดังนี้

3.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory)

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory) มีพื้นฐานความคิดมาจากลัทธิเจตต์จำนงเสรีที่เรียกว่า Free Will ลัทธินี้มี ความเชื่อเป็นพื้นฐานว่า มนุษย์มีเหตุผล มีอิสระเสรีภาพที่จะคิด มีเสรีภาพที่จะกระทำการใดๆ ภายใต้ความคิดความเชื่อและการตัดสินใจของตนเอง รวมทั้งความสามารถของบุคคลในการใช้เหตุผล การกระทำสิ่งใดมนุษย์ย่อมมีเหตุผลเป็นของตนเอง ดังนั้น มนุษย์จึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองที่ได้กระทำลงไป หากเป็นการกระทำที่ดี เขาย่อมได้รับผลตอบแทนที่ดี แต่หากเป็นการกระทำที่ไม่ดี หรือเป็นกระทำความผิดที่ฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ของสังคม เขาย่อมสมควรได้รับการตำหนิ หรือได้รับการลงโทษจากสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่สังคมลงโทษเขา เพราะเหตุผลที่มาจากการกระทำของเขาเอง หาใช่สิ่งอื่นใดไม่ เมื่อเขากระทำเขาย่อมสมควรถูกลงโทษ การลงโทษจึงเป็นการทดแทนการกระทำผิดของเขา นั่นเอง

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ได้รับอิทธิพลมาจากความเชื่อของสำนักอาชญวิทยาสำนักคลาสสิก (Classical School) ซึ่งเห็นว่า ผู้ที่กระทำผิดเป็นผู้ละเมิดศีลธรรม ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคม จึงสมควรถูกลงโทษให้เพื่อตอบแทนความผิดที่เขากระทำลงไป

การลงโทษเป็นการทดแทนการกระทำผิดของเขาในเรื่องวัตถุประสงค์ของการลงโทษ นักปราชญ์ได้อธิบายไว้ดังต่อไปนี้

แบรดเลย์ (Bradley)³³ นักปราชญ์ชาวอังกฤษกล่าวไว้ว่า “...ในความคิดของคนทั่วไป จะมีความรู้สึว่าการกระทำ ความผิด และการลงโทษเป็นของคู่กัน การลงโทษ ก็คือการลงโทษด้วยเหตุที่ว่าเขาสมควรที่จะได้รับ อันเนื่องจากการกระทำของเขา ถ้าหากว่าการลงโทษมีประโยชน์หรือผลอะไรก็ตามมาก็ตาม เหล่านั้นเป็นเพียงเปลือกนอก แต่เนื้อแท้แล้วคือ การที่เขาสมควรจะได้รับโทษเนื่องจากการกระทำ ความผิดของเขา...”

การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน มองย้อนไปในอดีตถึงการกระทำของบุคคล ไม่ได้มองผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่า เมื่อเขาได้รับการลงโทษแล้วผลจะเป็นอย่างไร เขาจะกลับตัวเป็นคนดีได้หรือไม่

วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน มีดังนี้

1. เพื่อเป็นการตอบแทนการกระทำของผู้กระทำผิด เพราะเขาสมควรที่จะได้รับโทษเนื่องจากการกระทำผิดของเขา

³³ H.L.A.Hart. Punishment and Responsibility. London: Oxford University Press, 1982 pp. 4-5 อ้างใน สหชนรัตน์ไพจิตร “ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 33-34.

2. เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของเขที่ได้กระทำลงไป
3. เพื่อธำรงความยุติธรรมในสังคม
4. เพื่อรักษากฎหมาย

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน คือ เพื่อเป็นการทดแทนการกระทำผิดซึ่งผู้กระทำผิดได้กระทำลงไป เพราะผู้กระทำผิดสมควรจะได้รับการลงโทษ อันเนื่องมาจากการทำความผิดของเขานั่นเอง³⁴

3.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory)

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitative Theory) เกิดขึ้นมาในยุคที่มีการตื่นตัวทางวิทยาศาสตร์ มีการศึกษาค้นคว้าโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ที่เรียกว่า ปรัชญานิยม (Positivist) ใช้วิธีการศึกษาเชิงประจักษ์ (Empirical method) ที่ได้จากการสังเกต การทดลอง นักอาชญาวิทยากลุ่มนี้ นำโดย ลอมโบรโซ (Lombroso) และ กาโรฟาโล (Garofalo) และเฟอริรี (Ferri) นักอาชญาวิทยาชาวอิตาลี และในฐานะผู้นำของสำนักอิตาลี (Italian School) ที่เห็นว่าการศึกษารื่องอาชญากรรมและการกระทำผิด ควรใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการศึกษา โดยมุ่งเน้นการศึกษาเป็นรายบุคคล เพื่อค้นหาสาเหตุแห่งอาชญากรรม และนำผลที่ได้มาใช้ในการแก้ไขการกระทำผิด รวมทั้งควรปรับปรุงวิธีการลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิด

ตามทฤษฎีนี้เชื่อว่า การลงโทษควรมีเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดี เพื่อไม่ให้ผู้กระทำผิดกลับมากระทำผิดซ้ำ รวมทั้งพยายามที่จะช่วยให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติ จึงต้องมีการให้การเรียนรู้ การอบรมให้เพียงพอที่เขาจะใช้ในการดำเนินชีวิตได้ เช่น การฝึกอาชีพ รวมทั้งการพยายามช่วยให้ผู้กระทำผิดไม่รู้สึกมีปมด้อยจากการที่ได้รับการลงโทษไปแล้ว

เคิทเวย์ (George F. Kirchway) ให้ทัศนะว่า³⁵ “...การลงโทษไม่สามารถยับยั้ง ผู้ซึ่งหย่อนความรับผิดชอบได้ เพราะว่าเขาไม่รู้ถึงผลร้ายที่จะได้รับจากการกระทำผิด ไม่สามารถที่จะยับยั้งบุคคลวิกลจริตได้ เพราะว่าเขาพยายามขัดแย้งกับบรรทัดฐานของสังคมอยู่แล้ว ไม่สามารถยับยั้งผู้ที่กระทำผิดด้วยความฉลาดได้ เพราะว่าเขาย่อมไม่คิดว่าจะถูกจับได้ ไม่สามารถยับยั้งผู้ซึ่งกระทำความผิดโดยกระทันหันได้ เพราะว่าแรงกระตุ้นให้กระทำผิดมีเร็วกว่าที่จะคิดถึงเหตุผล ถ้าการลงโทษไม่สามารถยับยั้งบุคคลเหล่านี้ได้แล้ว แล้วใครกันที่การลงโทษจะยับยั้งได้ ก็คงจะมีแต่

³⁴ ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน, ทฤษฎีการลงโทษ, ใน www.stou.ac.th/Schools/Slw/upload/41716_6.pdf, 2554 (สิงหาคม, 9).

³⁵ Giles Playfair and Derirck Singeton. **Crime, Punishment and Cure**. London: The Camelot Press Ltd. 1965 pp.95-96. อ้างถึงใน สหธน รัตนไพจิตร, เรื่องเดิม, หน้า 59-60.

บุคคลซึ่งมีมาตรฐานความประพฤติที่ดีและไม่ละเมิดกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยการลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งมาชู้เลย...”

จะเห็นได้ว่า การลงโทษจึงควรมีไว้เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับคืนสู่สังคม และใช้ชีวิตด้วยความเป็นปกติสุข มากกว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่ให้หวาดกลัว

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูเป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นมาพร้อมความเจริญก้าวหน้าของการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ที่เน้นความเป็นเหตุเป็นผล เน้นการศึกษาเชิงประจักษ์ มีการนำความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์มาใช้ มีการนำวิธีการศึกษาแบบเชิงประจักษ์นิยม (Empirical Method) มาใช้ในวงการนิติศาสตร์เพื่อศึกษาถึงสาเหตุแห่งการกระทำผิด โดยศึกษาวิเคราะห์และเก็บข้อมูลด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ไม่ได้ใช้เพียงการใช้เหตุผลทางตรรกวิทยา (rational)

การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1) มุ่งที่จะศึกษาทำความเข้าใจสาเหตุแห่งการกระทำผิด โดยเน้นตัวบุคคลผู้กระทำผิด และสภาพแวดล้อม

2) เพื่อที่จะหาทางแก้ไขผู้กระทำผิด มากกว่าที่จะลงโทษ

3) การทำให้ผู้กระทำผิดกลับไปสู่สังคมของตนเองได้ และมีชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมอย่างเป็นปกติสุข

ทฤษฎีนี้จึงเรียกว่า “ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู” (Rehabilitative Theory)³⁶

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือ เพื่อเป็นการฟื้นฟูแก้ไขตัวผู้กระทำผิด ให้กลับตัวเป็นคนดี และมีให้กระทำผิดซ้ำ รวมทั้งการพยายามทำให้ผู้กระทำผิดสามารถกลับเข้าสู่สังคมของตนเอง สามารถใช้ชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข

³⁶ ธีรรัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน, เรื่องเดิม.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องในคดีอาญา

ในประเทศไทยนั้น ยังไม่มีการนำหลักการชะลอฟ้องในคดีอาญาเข้ามาใช้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งในเรื่องของการชะลอฟ้องนั้นยังถือว่าเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้นในการศึกษาในเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษากฎหมายภายในประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาถึงการนำมาตราการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

1. กฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องในคดีอาญาของต่างประเทศ

จากหลักกฎหมายและแนวความคิดในเรื่องชะลอการฟ้องที่ได้ศึกษามาแล้ว อาจสรุปได้ว่าการชะลอการฟ้องนี้ได้ถูกนำมาใช้ในต่างประเทศ โดยการให้ดุลพินิจแก่อัยการที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง ศาลไม่อาจบังคับให้อัยการฟ้องคดีใดๆ ได้ ไม่ว่าอัยการจะมีเหตุผลในการไม่ฟ้องนั้นหรือไม่ก็ตาม เป็นที่เห็นกันอย่างแน่ชัดว่าการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะอัยการนั้นมีดุลพินิจที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีใดๆ ก็ได้ ทั้งประเทศเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นได้นำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศของตน สำหรับประเทศไทยยังไม่เคยนำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย จึงต้องนำหลักการในเรื่องชะลอการฟ้องในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย

1.1 ประเทศญี่ปุ่น

พนักงานอัยการมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาสั่งคดีตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการทำได้ 3 กรณี คือ

1.1.1 สั่งฟ้อง

1.1.2 สั่งชะลอฟ้องแม้จะมีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหากระทำผิด และ

1.1.3 สั่งไม่ฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง

การสั่งชะลอฟ้องทำได้โดยการพิจารณาองค์ประกอบต่างๆ เกี่ยวกับความร้ายแรงของการกระทำผิด การบรรเทาผลร้ายของความผิดโดยผู้ต้องหา และผลกระทบต่อสังคมโดยรวม แม้จะมีการสั่งชะลอฟ้องแล้วต่อมาหากมีข้อพิจารณาเปลี่ยนแปลงผู้ต้องหาที่อาจถูกฟ้องดำเนินคดีได้

กรณีที่มีการสั่งไม่ฟ้องแล้วห้ามมิให้สอบสวนดำเนินคดีกับผู้ต้องหาในเรื่องเดียวกันอีกตามหลักการดำเนินคดีซ้ำ (Double Jeopardy)¹

ในประเทศญี่ปุ่นนั้นพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาลซึ่งบางครั้งพนักงานอัยการอาจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนได้โดยพนักงานอัยการจะมีหน้าที่ควบคุม ดูแล สั่งการและให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ และในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลพนักงานอัยการญี่ปุ่นจะใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) พนักงานอัยการญี่ปุ่นจึงมีอำนาจชะลอการฟ้องได้ โดยหากเป็นกรณีเข้าเงื่อนไขการฟ้องและไม่มีข้อสงสัยในความผิดหรือมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำผิด ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิดและสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด เห็นว่าการฟ้องไม่จำเป็นแล้ว พนักงานอัยการสามารถชะลอการฟ้องได้และเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีไปแล้ว ก็อาจถอนคดีได้เสมอภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง นอกจากนี้ การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการญี่ปุ่นไม่ใช่แต่เฉพาะในกรณีที่พยานหลักฐานไม่น่าเชื่อหรือไม่เพียงพอที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีที่มีเหตุผลพอเชื่อว่าการไม่ฟ้องคดีจะช่วยให้ผู้กระทำผิดรู้สึกสำนึกผิดเอง หรือเพราะผู้กระทำผิดได้ชดใช้ทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้ว และผู้เสียหายไม่ประสงค์ที่จะฟ้องคดีอีกหรือเนื่องจากเหตุผลด้านนโยบาย²

ในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองมิได้ และในการฟ้องนั้นจะใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งได้กำหนดว่า³

“เมื่อพิจารณาถึง

- 1) ลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด
- 2) ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด
- 3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด

เห็นว่าการฟ้องไม่จำเป็นแล้วพนักงานอัยการสามารถไม่ฟ้องได้”

สำหรับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการญี่ปุ่นนั้นจะสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการญี่ปุ่น⁴ ได้ดังนี้

¹ วโรจน์ ชัชวาลวงศ์และจุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์, การสอบสวนของอัยการญี่ปุ่น ใน <http://gotoknow.org/blog/it-ago/275379>, 2554 (สิงหาคม, 10).

² อติสร ไชยคุปต์, “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่ฟ้องคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 158-304.

³ เรื่องเดียวกัน, 158-304.

1. การควบคุมภายใน

1) การสั่งไม่ฟ้องต้องแสดงผลเป็นลายลักษณ์อักษรโดยทำบันทึกคำตัดสินไม่ฟ้อง (fukiso saiteisho) ซึ่งระบุสาระสำคัญของข้อเท็จจริงและเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้อง

2) พนักงานอัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการที่มีอาวุโสสูงกว่าซึ่งจะตรวจสอบว่าความเห็นของพนักงานอัยการดังกล่าวมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่

นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมโดยการยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ การที่พนักงานอัยการไม่ฟ้องนั้นไม่อาจยื่นคำร้องคัดค้านตามกฎหมายการอุทธรณ์ทางบริหารได้ โดยทางปฏิบัติเมื่อมีคำร้องคัดค้านจะเป็นการกดดันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุม โดยหัวหน้าสำนักงานอัยการจะรับคำร้องและเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องนั้น

2. การควบคุมภายนอก

1) การควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Prosecution Review Commission) การควบคุมดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (kensatsu shinsakai hou) ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีเป็นไปโดยถูกต้อง โดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีหน้าที่⁵

(1) ตรวจสอบความถูกต้องของการไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ(ในทุกประเภทความผิด)และ

(2) ให้คำแนะนำในการปรับปรุงงานฟ้องดำเนินคดี

คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องได้รับการจัดวางไว้ประจำศาลจังหวัดและศาลจังหวัดสาขา โดยทั้งประเทศมีคณะกรรมการไม่ต่ำกว่า 200 คณะ แต่ละคณะมีกรรมการ 11 คน สำหรับกรรมการ 11 คนนั้น หากมีตำแหน่งว่างลงให้มีการเลือกกรรมการแทนเข้ามาโดยกรรมการและกรรมการแทนดังกล่าวให้เลือกโดยวิธีจับสลากจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 6 เดือน ทุก 3 เดือนให้เลือกกรรมการครั้งหนึ่งเข้าแทนกรรมการเดิม และให้มีสำนักงานธุรการของคณะกรรมการเป็นหน่วยงานช่วยกรรมการดังกล่าว โดยคณะกรรมการเป็นอิสระจากภายนอกไม่ต้องรับคำสั่งจากผู้ใด⁶

⁴ อิศร ไชยคุปต์, เรื่องเดิม, หน้า 158-304.

⁵ ศิระ บุญภินันท์, อัยการญี่ปุ่น, บทบัญญัติ เล่มที่ 54, 8 (ธันวาคม 2541), หน้า 168.

⁶ อิศร ไชยคุปต์, เรื่องเดิม, 158-304.

คดีที่คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องจะตรวจสอบได้แก่

(1) เมื่อผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษหรือผู้เสียหาย (ในคดีที่มีการไม่ฟ้อง) ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการฯต้องตรวจสอบ

(2) เมื่อคณะกรรมการได้รับทราบจากเอกสารใด หากคณะกรรมการออกเสียงเป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการมีอำนาจทำการตรวจสอบได้

ในการตรวจสอบนั้นคณะกรรมการสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการส่งเอกสาร หรือให้มาให้ความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการ สอบถามให้สถานที่ราชการ องค์กรสาธารณะหรือเอกชนให้ข้อมูลใดๆได้ และเรียกผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการฟ้องหรือพยานมาให้ถ้อยคำได้ หากพยานไม่มาขอให้ศาลแขวงออกหมายเรียกได้⁷

คำตัดสินของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมี 3 ประเภท⁸

(1) การไม่ฟ้องชอบ (การไม่ฟ้องเป็นการถูกต้องแล้ว)

(2) การไม่ฟ้องไม่ชอบ(ควรขอให้มีการสอบสวนใหม่อีกครั้ง)

(3) การฟ้องชอบ(พนักงานอัยการควรฟ้อง)

คำตัดสินการไม่ฟ้องไม่ชอบ (ข้อ 2) ต้องตัดสินโดยเสียงข้างมาก และการตัดสินว่าการฟ้องชอบ (ข้อ 3) ต้องใช้เสียงข้างมากกว่า 8 ใน 11 เสียง และในการตัดสินให้ส่งคำตัดสินซึ่งระบุเหตุผลไปยังอัยการจังหวัดและคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติอัยการ รวมทั้งให้ติดประกาศประเด็นสำคัญของคำตัดสินไว้ที่สำนักงานธุรการของคณะกรรมการและแจ้งผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการฟ้อง หากไม่พอใจคำตัดสินไม่อาจโต้แย้งได้ นอกจากนี้ คำตัดสินไม่มีสภาพบังคับ แต่อัยการจังหวัดอาจใช้คำตัดสินเป็นที่อ้างอิงหากเห็นว่าควรฟ้องตามคำตัดสินต้องดำเนินการฟ้อง การฟ้องตามคำตัดสินที่เป็นการไม่ฟ้องไม่ชอบ (ข้อ 2) และการฟ้องชอบ (ข้อ 3) ให้พนักงานอัยการที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องเดิมที่ดำเนินการไม่ฟ้องเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องหรือสอบสวน แล้วให้แจ้งการจัดการคดีใหม่นั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุดและหัวหน้าพนักงานอัยการอุทธรณ์โดยเร็ว⁹

2) การฟ้องคดีโดยสถาบันที่เทียบเท่าพนักงานอัยการ หรือวิธีพิจารณาถึงฟ้องหรือการควบคุมโดยศาล (Judicial Quasi-Indictment Procedure) เป็นกรณีที่จะใช้กับความผิดบางประเภทเช่นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ เป็นต้น หากผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งไม่

⁷ ศิระ บุญกินนทร์, เรื่องเดิม, หน้า 168.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

ฟ้องของพนักงานอัยการสามารถร้องขอต่อศาลจังหวัด การยื่นคำร้องให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่ฟ้อง หากพนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ที่นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้และผู้ร้องสามารถถอนคำร้องก่อนศาลตัดสินได้ ซึ่งจะไม่อาจจะร้องขอคดีนั้นได้อีก หากพนักงานอัยการเห็นว่าไม่มีเหตุผลภายใน 7 วันนับแต่รับคำร้อง ให้ทำความเข้าใจพร้อมด้วยเอกสารและพยานส่งต่อศาล พร้อมระบุเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้อง ให้เสมียนศาลแจ้งการร้องดังกล่าวต่อผู้ต้องหาโดยเร็ว หากมีการถอนคำร้องให้เสมียนศาลแจ้งพนักงานอัยการและผู้ต้องหาโดยเร็ว ขึ้นต่อไปศาลจะทำการพิจารณาเป็นองค์คณะ ซึ่งอาจให้ผู้พิพากษาในองค์คณะหรือผู้พิพากษาศาลจังหวัดหรือผู้พิพากษาศาลแขวงสอบสวนข้อเท็จจริงได้ สำหรับคำพิพากษาของศาลศาลอาจยกคำร้องเมื่อคำร้องไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด หรือเมื่อคำร้องยื่นภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาในการยื่น หรือเมื่อคำร้องไม่มีเหตุผล หากคำร้องมีเหตุผลให้ทำการพิจารณาได้ในศาลที่มีเขตอำนาจโดยศาลจะแต่งตั้งทนายความให้ดำเนินคดีแทนพนักงานอัยการต่อไป ทนายความจะปฏิบัติหน้าที่พนักงานอัยการจนกว่าศาลจะพิพากษาถึงที่สุด แต่การสั่งการเรื่องการสอบสวนต่อเจ้าพนักงานธุรการและตำรวจนั้นให้มอบหมายแก่พนักงานอัยการเป็นผู้ทำ โดยให้ถือว่าทนายความดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่สาธารณะตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน แต่หากศาลยกคำร้องให้ผู้ร้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวนั้นทั้งหมด¹⁰

1.2 ประเทศเยอรมัน

การชะลอการฟ้องโดยมีเงื่อนไข ตามมาตรา 153 a ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1974 ก็เป็นข้อยกเว้นข้อหนึ่งในหลายๆ ข้อยกเว้นของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เพราะความน่าตำหนิของผู้กระทำความผิดมีไม่มากนัก โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นการเร่งรัดกระบวนการพิจารณาและเป็นการลดภาระของกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบของการทำให้การกระทำไม่มีความผิดอาญา (Entkriminalisierungsfunktion) อย่างไรก็ตาม การระงับการดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 153 a จะต่างจากกรณีของมาตรา 153¹¹ และ มาตรา 170 วรรคสอง กล่าวคือ ตามมาตรา 153 เป็นการขาด

¹⁰ อิศร ไชยคุปต์, เรื่องเดิม, หน้า 158-304.

¹¹ มาตรา 153 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน บัญญัติว่า การไม่ดำเนินคดีอาญาในเรื่องเล็กน้อย (Nichtverfolgung von Bagatellsachen)

(1) ในการดำเนินคดีอาญาของความผิดอาญาทั่วไป (Vergehen) พนักงานอัยการ สามารถที่จะไม่ดำเนินการฟ้องร้องได้ ถ้าความน่าตำหนิของผู้กระทำความผิด (Schuld des Täters) เป็นเรื่องเล็กน้อยและขาดประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีดังกล่าว ทั้งนี้ต้องได้รับความยินยอมจากศาลที่มีเขตอำนาจก่อน เว้น

ประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีอาญาแต่เริ่มแรก ในขณะที่ตามมาตรา 153 a ประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีอาญาหมดไป เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาได้ทำดีตอบแทน ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปว่า การทำดีตอบแทนดังกล่าวของผู้ถูกกล่าวหา นั้น เป็นผลให้ประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีอาญาหมดไปหรือไม่ และต่างจากกรณีของมาตรา 170 วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีของการไม่ดำเนินคดีอาญาเนื่องจากขาดพยานหลักฐานที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดได้

การระงับการดำเนินคดีอาญา

บทบัญญัติมาตรา 153 a ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน บัญญัติไว้ความว่า

มาตรา 153 a การชะลอการฟ้องเป็นการชั่วคราว การระงับคดีชั่วคราว

...(2) โดยความยินยอมของศาลที่มีเขตอำนาจของผู้ถูกกล่าวหา พนักงานอัยการสามารถที่จะชะลอการฟ้อง ในความผิดอาญาทั่วไปไว้ชั่วคราว และในขณะเดียวกัน ก็สามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติ (Auflagen und Weisungen) แก่ผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีที่เงื่อนไขดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะลดล้างประโยชน์สาธารณะ ในอันที่จะต้องดำเนินคดีอาญา และไม่เป็นการขัดต่อความรุนแรงของความน่าตำหนิของผู้กระทำความผิด (Schwere der Schuld)

การกำหนดเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติแก่ผู้ถูกกล่าวหา มีได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้

1. กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิด
2. บริจาคเงินแก่องค์กรการกุศล หรือรัฐ (Staatskasse)
3. กระทำการที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน (gemeinnuetzige Leistungen)

แต่ในความผิดที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษนั้น ไม่เกินอัตราโทษขั้นต่ำและผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดเป็นเรื่องเล็กน้อย

- (2) ภายใต้เงื่อนไขของวรรคหนึ่ง ถ้าได้ยื่นคำฟ้องแล้ว ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา ศาลก็สามารถที่จะยุติการดำเนินคดีได้ทั้งนี้ โดยต้องได้รับความยินยอมจากพนักงานอัยการและจำเลย (Angeschuldigten) ศาลไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากจำเลยในกรณีที่การดำเนินคดีในชั้นพิจารณา (Hauptverhandlung) ไม่อาจกระทำได้ ด้วยเหตุผลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 205 หรือเป็นกรณีที่การดำเนินคดีในชั้นพิจารณากระทำกลับหลังจำเลย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 231 วรรคสอง, 232 และ 233 คำวินิจฉัยของศาลให้กระทำในรูปของคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวไม่อาจโต้แย้งได้

4. จ่ายค่าเลี้ยงดูในจำนวนตามที่กำหนด
5. ทุ่มเทอย่างจริงจังในอันที่จะทำให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนการกระทำความผิด (Taeter-Opfer-Ausgleich) ด้วยการชดใช้ความเสียหายทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ หรือมุ่งหวัง (erstreben) ที่จะกระทำการดังกล่าว หรือ
6. เข้าร่วมในการสัมมนาโครงสร้าง (Aufbauseminar) ตามมาตรา 2 b วรรคสอง ประโยคที่สอง หรือตามมาตรา 4 วรรคแปด ประโยคที่สี่ ของกฎหมายจราจร

เพื่อให้การเป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติ พนักงานอัยการสามารถที่จะกำหนดระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติ (Frist) แก่ผู้ถูกกล่าวหาในกรณีของประโยคที่สอง ข้อ 1 ถึงข้อ 3, 5 และ 6 ไว้ไม่เกินหกเดือน ในกรณีของประโยคที่สอง ข้อ 4 ไว้ไม่เกินหนึ่งปี พนักงานอัยการสามารถยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวได้ในภายหลังและขยายระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขได้หนึ่งครั้งเป็นระยะเวลาสามเดือนโดยความยินยอมของผู้ถูกกล่าวหา พนักงานอัยการสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมเงื่อนไขได้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการให้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ไม่อาจดำเนินการฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาได้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่กระทำการให้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวให้ถือว่าสิ่งต่างๆ ที่ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำไปเป็นอันไร้ผล มาตรา 153 วรรคสอง ประโยคที่สอง ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีของประโยคที่สอง ข้อ 1 ถึง 5 ด้วยโดยอนุโลม

(1) ถ้าได้ยื่นคำฟ้องแล้ว โดยความยินยอมของพนักงานอัยการและจำเลย (Angeschuldigten) ศาลสามารถที่จะยุติการดำเนินกระบวนการพิจารณา ในอันที่จะกำหนดข้อเท็จจริง (die tatsaechlichen Feststellungen) ไว้เป็นการชั่วคราว และในขณะที่เดียวกันก็สามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขแก่จำเลยตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่งและที่สอง วรรคหนึ่งของประโยคที่สามถึงหก ให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม คำวินิจฉัยตามประโยคที่หนึ่ง ให้ทำเป็นรูปของคำสั่งคำสั่งดังกล่าวไม่อาจโต้แย้งได้ ประโยคที่สี่ ใช้สำหรับการกำหนดว่าเงื่อนไขต่างๆ ที่จำเลยต้องปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในประโยคที่หนึ่งได้ถูกดำเนินการไปแล้วด้วย

(2) ในระหว่างช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อให้การเป็นไปตามเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติ ให้อายุความสะดุดหยุดลง

ตามบทบัญญัติของมาตรา 153 a สามารถแยกขั้นตอนของการระงับการดำเนินคดีอาญา ออกได้เป็นสองขั้นตอน กล่าวคือ

1. การระงับการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนการยื่นคำฟ้อง (Ermittlungsverfahren) ตามมาตรา 153 a วรรคหนึ่ง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

(1) ต้องเป็นกรณีของความผิดอาญาทั่วไป (Vergehen) ที่มีโทษเบา หรือโทษปานกลาง (bei leichten und mittleren Vergehen)

(2) ต้องไม่เป็นการขัดต่อความรุนแรงของความน่าตำหนิ (Die Schwere der Schuld darf nicht entgegenstehen) กล่าวคือ ต้องไม่เป็นที่หนักใจของการขาดความน่าตำหนิของการกระทำความผิด (Schuldfeststellung) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังไม่มีการพิจารณาคดีเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย ความเห็นฝ่ายข้างมากจึงเห็นว่า เพียงแค่ “ความน่าสงสัยอันเพียงพอว่าบุคคลได้กระทำความผิดอาญา” (hinreichender Tatverdacht) ตามนัยยะของมาตรา 170 วรรคหนึ่งและมาตรา 203 ก็ถือว่าเป็นการเพียงพอแล้ว กล่าวคือ มีความเป็นไปได้อย่างมากที่จำเลยจะถูกลงโทษถ้าได้มีการดำเนินคดีอาญา (Wahrscheinlichkeit der Verurteilung) กรณีจึงต่างจากบทบัญญัติในมาตรา 153 ที่ระดับของความน่าสงสัยว่าบุคคลได้กระทำความผิดอาญานั้นจะน้อยกว่า

(3) เงื่อนไขต่างๆ ที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติตามนั้น ต้องมีความเหมาะสมในอันที่จะลบล้างประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีอาญากล่าวคือ ถ้าประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีอาญามีไม่มากนัก เงื่อนไขต่างๆ ที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติตามนั้นก็จะไม่ต้องสร้างภาระให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาจนเกินไป ซึ่งเงื่อนไขต่างๆ ที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติตามนั้นมิได้เฉพาะตามที่ระบุไว้ในมาตรา 153 a วรรคหนึ่ง ข้อ 1 ถึง 6 แต่ไม่จำกัดว่าผู้ถูกกล่าวหาจะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามเงื่อนไขประการใดประการหนึ่ง แต่อาจรวมหลายๆ กรณีของเงื่อนไขเข้าด้วยกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดีอาญามีมาก อย่างไรก็ตาม หากเงื่อนไขต่างๆ ที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติตามนั้นแม้แต่เพียงเงื่อนไขอันใดอันหนึ่งที่ไม่ใช่

เงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในมาตรา 153 a วรรคหนึ่ง ข้อ 1 ถึง ข้อ 6 ก็จะมีผลให้คำสั่งให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 153 a ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน ไม่มีผลใช้บังคับ

(4) การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ต้องได้รับความยินยอมจากศาล เว้นแต่จะเข้ากรณีของมาตรา 153 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สอง ที่นำมาใช้บังคับกับมาตรา 153 a วรรคหนึ่ง ประโยคที่สองข้อ 1 ถึง 5 ด้วย กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากศาลในกรณีที่เป็นการเล็กน้อยๆ (Bei Geringfügigen Vergehen) กล่าวอีกนัยหนึ่ง โทษที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับนั้น ต้องไม่เกินอัตราโทษขั้นต่ำ กล่าวคือ สำหรับโทษจำคุกต้องไม่เกินหนึ่งเดือน ตามมาตรา 38(2) ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน และสำหรับโทษปรับต้องปรับไม่เกินห้าวันตามมาตรา 40(1) ประโยคที่สอง ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน นอกจากนี้ ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดเป็นเรื่องเล็กน้อย กล่าวคือในความผิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และทรัพย์สิน (Bei Eigentums- und Vermögensdelikten) ราคาทรัพย์ต้องไม่เกิน 100 มาร์คเยอรมัน (ปัจจุบัน 50 ยูโร)

(5) การกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ของพนักงานอัยการ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถูกกล่าวหาด้วย เพราะเงื่อนไขดังกล่าวที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติตามนั้นเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ถูก

กล่าวหา ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขต่างๆ ที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติด้วย แม้ว่าจะเป็นภาระลดภาระให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการยกเลิกเงื่อนไขต่างๆ ที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติ นั้น ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถูกกล่าวหา

(6) การดำเนินคดีอาญาจะถูกระงับไว้ชั่วคราวก่อน โดยในระหว่างที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนดนั้น จะเกิดสถานะที่เรียกว่า สถานะที่ยังไม่ตัดสินใจ (Schwebezustand) กล่าวคือ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ที่พนักงานอัยการกำหนด จึงจะมีการดำเนินคดีอาญาต่อไป แม้ว่าเหตุที่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว จะไม่สามารถดำเนินคดีอาญาได้ก็ตามต่อเมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการจะต้องออกคำสั่งไม่ดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาด (die endgueltige Einstellung) โดยถือเป็นเงื่อนไขระงับคดีเหตุหนึ่ง (ein endgueltiges Verfahrenshindernis) อย่างไรก็ตาม ถ้าความปรากฏภายหลังว่าการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดอาญารุนแรง (Verbrechen) แล้ว การดำเนินคดีอาญาใหม่ หาเป็นการต้องห้ามไม่

2. การระงับการดำเนินคดีอาญาในชั้นหลังการยื่นคำฟ้อง (nach Anklageerhebung) ตามมาตรา 153 a วรรคสอง

กรณีของมาตรา 153 a วรรคสอง ไม่ต่างจากกรณีของมาตรา 153 วรรคสอง กล่าวคือ ต้องมีการยื่นคำฟ้องแล้วเท่านั้น และเงื่อนไขต้องเป็นไปตามมาตรา 153 a วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ การระงับการดำเนินคดีอาญาโดยศาล (ไม่รวมถึงศาลอุทธรณ์) สามารถที่จะกระทำได้ตลอดไปจนกว่าการพิจารณาคดี (Hauptverhandlung) จะสิ้นสุดลง ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากพนักงานอัยการ การระงับการดำเนินคดีอาญาไว้ชั่วคราวต้องมีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนโดยศาลแก่จำเลย ซึ่งกระทำในรูปของคำสั่ง และคำสั่งดังกล่าวไม่อาจโต้แย้งได้¹²

1.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการฟ้องดำเนินคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาพนักงานอัยการมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการเริ่มการดำเนินคดีอาญา เจ้าพนักงานตำรวจไม่มีอำนาจฟ้องดำเนินคดีอาญด้วยตนเอง ทั้งคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Juries) ก็ไม่อาจกระทำการดังกล่าวได้¹³

การฟ้องคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาในทางทฤษฎีถือกันว่าใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) เพราะมีตัวบทกฎหมายหลายฉบับที่ระบุบังคับให้ต้องฟ้องคดีที่มีมูลต่อศาล โดยไม่มีข้อยกเว้น เช่นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ได้บัญญัติถึง

¹² สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์, การระงับการฟ้องโดยมีเงื่อนไขตามมาตรา 153 a ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน, ใน <http://www.combiolaw.de/article/34/>, 2554 (สิงหาคม, 10).

¹³ อดิสร ไชยคุปต์, เรื่องเดิม, หน้า 158-304.

หน้าที่ของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางไว้ว่า “ประธานาธิบดีต้องคอยสอดส่องดูแลว่า ได้มีการใช้กฎหมายอย่างแท้จริง” รัฐสภาของรัฐบาลกลางสหรัฐ (U.S. Congress) ก็ได้ออกกฎหมายให้อำนาจการฟ้องคดีอาญาที่ละเมิดกฎหมายของสหรัฐไว้ว่า “อัยการของสหรัฐจะต้อง (1) ฟ้องคดีอาญาทุกคดีที่เป็นความผิดต่อสหรัฐอเมริกา ซึ่งเกิดขึ้นภายในท้องที่ของตน” ในระดับรัฐก็มีกฎหมายบัญญัติไว้ในทำนองเป็นการบังคับให้ต้องมีการฟ้องคดีอาญาอย่างเดียวกัน เช่น กฎหมายของรัฐโอไฮโอบัญญัติไว้ว่า “เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งมีหลักฐานผู้ที่อาจได้รับการชะลอฟ้องได้โดยจะต้องไม่เป็นบุคคลดังต่อไปนี้ อันเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดและศาลจะลงโทษได้ต่อศาล” แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกาก็มิได้ยึดถือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) แต่อย่างไร กลับใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยพนักงานอัยการกลับใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีที่มีมูลอย่างกว้างขวาง ทั้งๆ ที่มีได้มีตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน จนอาจกล่าวได้ว่า การใช้อำนาจและตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นแทบจะไม่มีมีการควบคุมอย่างใดทั้งสิ้น หากเมื่อมีการเรียกร้องให้ศาลเข้ามาตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการศาลมักปฏิเสธ โดยอ้างหลักทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)¹⁴

อย่างไรก็ดี พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกามีดุลพินิจที่จะไม่ฟ้องคดีที่มีมูลอย่างกว้างขวางอาจกล่าวได้ว่าคดีทุกคดีไม่ว่าจะหนักเบาสักเพียงใดหรือผู้กระทำความผิดจะเป็นอาชญากรที่กระทำผิดติดนิสัยหรือเป็นผู้กระทำความผิดโดยบังเอิญก็ตาม พนักงานอัยการมีอำนาจไม่ฟ้องได้ทุกกรณี อย่างไรก็ดี พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการชะลอการฟ้อง (Pretrial Service manual) โดยวิธีดำเนินการกระบวนการชะลอการฟ้องในสหรัฐอเมริกาคือเป็นการใช้อำนาจดำเนินการของฝ่ายบริหารโดยหน่วยงานอัยการร่วมกับหน่วยงานสืบเสาะ (Pretrial Service Offices) สำหรับท้องที่ที่มีการจัดตั้งหน่วยงานสืบเสาะ หรือร่วมกับหน่วยงานคุมประพฤติ (Probation Offices) ในท้องที่ที่ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานสืบเสาะ¹⁵

สำหรับในการใช้มาตรการที่ใช้ชะลอการฟ้องในสหรัฐอเมริกานั้น ผู้ที่อาจได้รับการชะลอการฟ้องได้จะต้องไม่เป็นบุคคลดังต่อไปนี้¹⁶

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158-304.

¹⁵ อติสร ไชยคุปต์, เรื่องเดิม, หน้า 158-304.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158-304.

- (1) ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในคดีที่แนวปฏิบัติของกระทรวงยุติธรรมระบุไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องสั่งให้ทางการของแต่ละมลรัฐดำเนินการฟ้องคดี
- (2) บุคคลที่เคยต้องโทษทางอาญามาแล้วไม่ต่ำกว่า 2 ครั้ง
- (3) ผู้ติดยาเสพติด
- (4) เจ้าพนักงานของรัฐ หรืออดีตเจ้าพนักงานของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนความไว้วางใจของสาธารณชน หรือผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือเกี่ยวกับการต่างประเทศ

ในการควบคุมการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกา นั้นจะมีการควบคุมความไว้วางใจของสาธารณชนโดยพนักงานอัยการจะเข้าสู่ตำแหน่งโดยการได้รับเลือกจากประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา (senate) หรือการควบคุมภายในองค์กรอัยการ และการควบคุมภายนอกองค์กรอัยการ โดยการควบคุมภายในจะเป็นการควบคุมโดยหัวหน้าพนักงานอัยการประจำสำนักงานนั้นๆ จะเป็นผู้คอยควบคุมการใช้ดุลพินิจและอธิบดีอัยการสหรัฐหรือมลรัฐหรือระดับท้องถิ่น โดยการเข้าแทรกแซงคดีโดยอาจรับการร้องขอจากผู้ยื่น หรือด้วยตนเองก็ตาม อธิบดีอัยการก็มีสิทธิยกเลิกคดีได้โดยมิต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าการรัฐหรือฝ่ายนิติบัญญัติ แม้กระทั่งศาล สำหรับการควบคุมภายนอกอาจทำได้หลายวิธีด้วยกัน โดยการที่ผู้เสียหายขอให้ศาลออกหมาย (Writ of Mandamus) เพื่อบังคับพนักงานอัยการให้ฟ้องคดีตามความต้องการของตน อย่างไรก็ตาม ในบางศาลก็ไม่เคยใช้อำนาจในการบังคับพนักงานอัยการฟ้องคดีเลยโดยศาลให้เหตุผลว่าการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้นเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการ ตามหลักในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ศาลไม่ควรก้าวเข้าไปใช้ดุลพินิจนั้น การที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีก็เสมือนหนึ่งการที่ศาล หรือลูกขุนใช้ดุลพินิจยกฟ้องคดีนั่นเอง¹⁷ การที่มีกฎหมายบังคับให้พนักงานอัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลในการยุติคดีบางประเภท การแต่งตั้งผู้ดำเนินคดีแทน (Substitute Prosecutor) และการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน¹⁸

2. กฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องในคดีอาญาของประเทศไทย

มาตรการชะลอการฟ้องในคดีอาญาเป็นอีกวิธีการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยวิธีการนี้จะสามารถนำมาใช้บังคับให้ผู้กระทำความผิดเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไข

¹⁷ อติสร ไชยคุปต์, เรื่องเดิม, หน้า 158-304.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158-304.

เสียหายให้สังคมกลับสู่สภาพปกติ ซึ่งมีแนวคิดและวิธีการแตกต่างไปจากมาตรการทางกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญาถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แม้ว่าปัจจุบันจะได้มีการพยายามร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้องเพื่อให้มาตรการชะลอฟ้องดังกล่าวมีสภาพบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่ทั้งนี้การประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ การศึกษาในเรื่องดังกล่าวจึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจในการใช้มาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 197 บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” ได้กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาล แต่ในการชะลอการฟ้องนั้นเป็นวิธีการที่ให้อำนาจพนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องผู้กระทำความผิดไว้ระยะหนึ่งภายใต้เงื่อนไขคุณสมบัติ หากภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่หากผู้กระทำความผิดประพฤติดังกล่าวผิดเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะฟ้องให้ศาลลงโทษ¹⁹ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเป็นกรณีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขในการสั่งไม่ฟ้องไว้ หากภายในระยะเวลาที่กำหนดผู้กระทำความผิดไม่ผิดเงื่อนไขที่กำหนดพนักงานอัยการก็จะไม่ฟ้องคดีต่อไป แต่หากผู้กระทำความผิดได้ผิดเงื่อนไขที่กำหนดพนักงานอัยการก็จะนำคดีดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาล ซึ่งการชะลอการฟ้องดังกล่าวนี้เป็นมาตรการในการบริหารงานคดีอย่างหนึ่งโดยเป็นกระบวนการเบี่ยงเบนคดี (diversion) ด้วยการนำวิธีการคุมประพฤติก่อนการฟ้องคดีมาใช้²⁰

ดังนั้น การใช้มาตรการชะลอฟ้องดังกล่าวได้ให้ศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการมีอำนาจในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องนั้น จึงเป็นกรณีที่ให้ศาลเข้ามาใช้อำนาจในการออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยการเข้ามาใช้อำนาจอนุญาตให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้อันเป็น

¹⁹ ชาญณรงค์ ปรานีจิตต์และคณะ “รายงานการวิจัยการวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มีผู้ศาลและความรวดเร็วในการดำเนินคดี,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543), หน้า 47.

²⁰ มนตรี สิงหะ, การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย, ใน www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/montridlay.doc, 2554 (สิงหาคม, 9).

การใช้อำนาจบริหารที่เป็นการจัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 และมาตรา 233 และยังเป็นการจัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ที่ให้ศาลเป็นผู้พิจารณาคดีมิใช่เป็นผู้ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการวินิจฉัยว่าสมควรจะไม่ฟ้องคดีนั้นหรือไม่

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ไม่ได้มีการกำหนดถึงการให้อำนาจพนักงานอัยการในการนำมาตรการชะลอฟ้องเข้ามาใช้ในการดำเนินคดีอาญา โดยอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดียังคงเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสั่งคดี ดังต่อไปนี้

มาตรา 35 บัญญัติว่า “คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลังเมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลยไว้ ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้องให้ยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น จะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้าน ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย”

มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่เห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง”

มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่อธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่น ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหา ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่ง

สำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด)เพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ดำเนินคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจไปก่อน”

มาตรา 147 บัญญัติว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้”

การฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยนั้น เป็นระบบการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจตามที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าในกรณีที่เห็นความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องก็ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและให้นำตัวผู้ต้องหาขึ้นฟ้องต่อศาล หรือในกรณีที่เห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง²¹ และเมื่อมีการฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้วพนักงานอัยการที่เป็นโจทก์ก็ยังสามารถถอนฟ้องคดีอาญาต่อศาลก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้²² ระบบการฟ้องคดีอาญาของไทยจึงเป็นการฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ ไม่ใช่เป็นระบบการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายแต่อย่างใด ในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการและเป็นการใช้อำนาจอำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้อันเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ โดยในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้นหากเมื่อมีการใช้อำนาจแล้ว ก็มักจะต้องถูกตรวจสอบจากบุคคลภายนอกองค์กรและบุคคลภายในองค์กร และหากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดก็ยังคงต้องมีการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวต่อศาลได้อีก ดังเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 มาตรา 145 และมาตรา 147 แต่ถ้าเป็นอำนาจตุลาการนั้นเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้วก็จะไม่ถูกตรวจสอบจากองค์กรอื่นนอกจากศาลที่สูงกว่า

2.3 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2547

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 78 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง) กำหนดว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง หรือ

²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143.

²² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35.

ผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง”

จากระเบียบดังกล่าว เป็นการกำหนดเงื่อนไขซึ่งเป็นทางเลือกของพนักงานอัยการในการสั่งคดี ซึ่งเพื่อนำมาพิจารณากับการใช้มาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา โดยหากอัยการเห็นว่าการชะลอการฟ้องต้องขออนุญาตจากศาล อาจไม่เป็นการสะดวก อาจเลือกช่องทางการไม่ฟ้องคดีโดยอ้างเหตุการณ์ฟ้องไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 78 ก็ได้

2.4 ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ... คือแนวทางหนึ่งที่เป็นการนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ในประเทศไทย แต่ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้องดังกล่าวยังไม่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงยังไม่มีผลในการบังคับใช้ แต่ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้องดังกล่าวได้วางแนวทางและเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอฟ้อง โดยร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้องมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 6 ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี โดยความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกมีโทษปรับด้วย โทษปรับนั้นต้องไม่เกินหนึ่งแสนบาท พนักงานอัยการอาจพิจารณาให้มีการใช้วิธีชะลอการฟ้องได้ เมื่อมีเหตุดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง กักขัง กักกัน หรือได้รับโทษจำคุกหรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมาก่อน
- (2) ผู้ต้องหาไร้สารภาพและร้องขอให้มีการชะลอการฟ้องและก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลและ
- (3) ผู้เสียหายทุกคนยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง เว้นแต่ผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะที่มีการชะลอการฟ้องและผู้เสียหาย ที่ปรากฏตัวยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

มาตรา 7 เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากเห็นควรฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้อง เว้นแต่คดีที่พนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุที่อาจจะใช้มาตรการชะลอการฟ้องตามมาตรา 6 ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงต่างๆของผู้ต้องหาเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิตใจ นิสัย อาชีพ ฐานะ สภาพแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติกรรมแห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สำนึกในความผิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาตลอดจนเหตุอื่นที่

ควรหรือไม่ควรในการชะลอการฟ้อง ทั้งนี้ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็น พนักงานอัยการอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานใดๆ มาประกอบการพิจารณา หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 9 เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการสืบเสาะตามมาตรา 7 และมาตรา 8 เพียงพอแก่การพิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับสำนวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติต่อศาลเพื่อพิจารณาต่อไป

(2) กรณีที่เห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ในการพิจารณาคำร้องขอให้ชะลอการฟ้อง ให้ศาลมีอำนาจเรียกพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน พนักงานคุมประพฤติ หรือออกหมายเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้

มาตรา 10 เมื่อศาลได้พิจารณาคำร้องขอชะลอการฟ้องตามมาตรา 9(1) แล้วให้ศาลมีอำนาจสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ศาลเห็นควรชะลอการฟ้องตามความเห็นของพนักงานอัยการ ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตเพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องต่อไป โดยศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขและระยะเวลา เพื่อคุมความประพฤติได้ตามที่เห็นสมควร

(2) กรณีที่ศาลเห็นควรฟ้องคดี ให้ศาลยกคำร้องพร้อมส่งสำนวนคืนให้พนักงานอัยการเพื่อออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด

มาตรา 11 ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 10 (1) ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องโดยกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติตามที่ศาลมีคำสั่งและแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการ

การกำหนดระยะเวลาคุมความประพฤติตามวรรคหนึ่งต้องมีกำหนดระยะเวลาเวลาไม่เกินสามปีและไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น

ให้พนักงานคุมประพฤติแจ้งเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติ ให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบด้วย

กล่าวโดยสรุปร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้องดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นการกำหนดเงื่อนไขของการนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้บังคับกับบุคคลที่กระทำความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี โดยความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกมีโทษปรับด้วย โทษปรับนั้นต้องไม่เกินหนึ่งแสนบาท จึงจะสามารถนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้บังคับได้นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการเสนอความเห็นต่อศาลว่าควรใช้มาตราการชะลอฟ้องหรือไม่เท่านั้น พนักงานอัยการจะสามารถสั่งให้ใช้มาตราการชะลอฟ้องได้ในกรณีได้รับอนุญาตจากศาลเท่านั้น จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้องดังกล่าวได้กำหนดอำนาจในการพิจารณาถึงการใช้มาตราการชะลอฟ้องให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตราการชะลอฟ้องของต่างประเทศนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งมีความแตกต่างกับที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทย



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาของมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการชะลอฟ้องในคดีอาญา

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องในคดีอาญานับว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมาก เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวถือเป็นมาตรการที่ช่วยลดปริมาณคดีอาญาที่เข้าสู่ศาล ช่วยให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสกลับตัวกลับใจเข้าสู่สังคมได้โดยปราศจากมลทิน นอกจากนี้ มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญายังเป็นการเพิ่มทางเลือกในการใช้ดุลพินิจการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการอีกด้วย แต่ทั้งนี้ แม้มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาจะมีการใช้อย่างแพร่หลายและมีประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น แต่มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญายังถือว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ... ขึ้น แต่การนำมาตรการดังกล่าวมาปรับใช้ก็ยังนับว่ามีปัญหาและผลกระทบที่ตามมาอยู่หลายประการ ทั้งในทางปฏิบัติและทางข้อกฎหมาย ซึ่งหากประเทศไทยจะนำมาตรการดังกล่าวเข้ามาปรับใช้ในกระบวนการยุติธรรมแล้วจะต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบที่ตามมาของมาตรการชะลอฟ้องทั้งในทางปฏิบัติและทางข้อกฎหมาย ดังนั้น ในการศึกษาถึงปัญหาการนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอการฟ้องคดีอาญา ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงประเด็นดังกล่าว โดยอาจแบ่งการพิจารณาได้ดังนี้

1. ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาของประเทศไทย

การดำเนินการฟ้องคดีอาญานั้นประเทศไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 255 ซึ่งวางหลักว่า

“พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม...”

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ยังได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ดังนี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 บัญญัติว่า “คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะขึ้นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลังเมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดค่าแถลงของจำเลยไว้ ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้องให้ยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น จะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้าน ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย”

มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่เห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง”

มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรีให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการ(อัยการสูงสุด)เพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ดำเนินคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจไปก่อน”

มาตรา 147 บัญญัติว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้” และ

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง) กำหนดว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง”

จะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการฟ้องคดีอาญาในรูปแบบการฟ้องแบบใช้ดุลพินิจ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย นอกจากนี้การพิจารณาพิพากษาคดีของประเทศไทยนั้นได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 3 “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 197 บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและศาลจะเห็นว่าอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลโดยตรง และอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญาได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการพิจารณาการใช้มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญา โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ... มาตรา 3 ว่า “...การชะลอฟ้อง หมายความว่า การกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติแทนการฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ...” โดยมีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้บังคับในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ..... คือ มาตรา 4 “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับในกรณีต่อไปนี้

(1) ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ ถูกจำคุก กักขัง กักกัน หรือควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมายอื่น

(2) ความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว

- (3) ความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย
- (4) ความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย
- (5) ความผิดที่เปรียบเทียบได้ตามกฎหมาย”

มาตรา 6 “ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี โดยความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกดังกล่าวหากมีโทษปรับด้วย โทษปรับนั้นต้องไม่เกินหนึ่งแสนบาท พนักงานอัยการอาจพิจารณาให้มีการใช้วิธีการชะลอฟ้องได้ เมื่อมีเหตุต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอฟ้อง กักขัง กักกัน หรือได้รับโทษจำคุกหรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมาก่อน
- (2) ผู้ต้องหาไร้สารภาพและร้องขอให้มีการชะลอการฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล และ
- (3) ผู้เสียหายทุกคนยินยอมให้มีการชะลอฟ้อง เว้นแต่ผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะที่มีการชะลอฟ้องและผู้เสียหายที่ปรากฏตัวยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง”

มาตรา 7 “เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้อง เว้นแต่คดีที่พนักงานอัยการเห็นว่ามีความผิดที่อาจจะใช้มาตรการชะลอฟ้องได้ตามมาตรา 6 ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงต่างๆ ของผู้ต้องหาเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ สภาพแห่งจิตใจ นิสัยอาชีพ ฐานะ สภาพแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สำนึกในความผิดและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ตลอดจนเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรให้มีการชะลอการฟ้อง ทั้งนี้ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็น พนักงานอัยการอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน”

เมื่อพิจารณาถึงหลักการดำเนินคดีของกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยพบว่า หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็น “หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้ผู้ต้องหาจะได้กระทำความผิดและคดีมีหลักฐานพอฟ้อง พนักงานอัยการก็อาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้นได้ หากมี เหตุผลอันสมควรซึ่งเหตุผลที่สั่งไม่ฟ้องนั้นต้องเป็นเหตุผลที่มีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 197 บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล...” แต่ศาลนั้นจะพิจารณาพิพากษาคดีใดไม่ได้ถ้าไม่มีการฟ้องร้องและเมื่อได้มีการยื่นฟ้องแล้วศาลก็จะปฏิเสธไม่

พิจารณาพิพากษา ก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน กรณีจึงตรงกันข้ามกับพนักงานอัยการที่อาจสั่งไม่ฟ้องได้แม้ผู้ต้องหาจะได้กระทำความผิด และคดีมีหลักฐานพอฟ้อง

อำนาจพิจารณาพิพากษาหรืออำนาจแสดงออกที่มี “สภาพเด็ดขาดทางกฎหมาย” (Rechtskraft) กล่าวคือ การไม่อากรื้อฟ้องร้อง กันได้อีก กรณีมิได้หมายความว่าอำนาจชี้ขาดเป็นเรื่องของศาลแต่ผู้เดียว เพียงแต่การชี้ขาดโดยอำนาจอื่น ไม่มีสภาพเด็ดขาดทางกฎหมาย หรือมีสภาพเด็ดขาดทางกฎหมายที่ไม่สมบูรณ์แบบเท่านั้น เช่น ในคดีอาญาที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 บัญญัติว่า “เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้ มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีกเว้นแต่จะ ได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษ ผู้ต้องหานั้นได้”

อย่างไรก็ตาม การลงโทษในทางอาญาแก่บุคคลย่อมเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะองค์กรอื่นไม่มีอำนาจนี้ เป็นไปตามหลักของรัฐธรรมนูญ¹ การชะลอการฟ้องเป็นมาตรการในการบริหารงานคดีอย่างหนึ่ง กล่าวคือ เป็นกระบวนการเบี่ยงเบนคดี (diversion) การคุมประพฤติทั้งหลายทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นการคุมประพฤติก่อนการฟ้อง การคุมประพฤติขึ้นศาล หรือการคุมประพฤติผู้ต้องขัง ต่างก็เป็นกระบวนการเบี่ยงเบนคดี (diversion) ทั้งสิ้น²

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติตามกฎหมายในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเท่านั้น หากนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญามาปรับใช้ ก็จะเป็นการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการมากกว่าการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี โดยเพิ่มทางเลือกให้แก่พนักงานอัยการคือการใช้มาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในความคิดที่กระทำโดยประมาทหรือในความคิดที่มีอัตราโทษเล็กน้อยและคู่กรณีทั้งสองฝ่ายสมัครใจและประสงค์ที่จะให้มีการเจรจาเรื่องความผิด ความเสียหาย และการตกลงชดใช้เยียวยา โดยพนักงานอัยการอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้แก่ผู้กระทำความผิดได้ เช่น การคุมประพฤติ เป็นต้น

แต่ทั้งนี้หากร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ..... ได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายและมีสภาพบังคับ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลและพนักงานอัยการแล้วจะเห็นว่า หากให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญา ก็อาจตั้งข้อสังเกตว่าร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ..... ได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการวินิจฉัยความผิดแก่

¹ คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), หน้า 345.

² คณิต ฌ นคร, “การชะลอการฟ้องกับอำนาจตุลาการ,” หนังสือพิมพ์มติชน 18 กันยายน 2546 ปีที่ 26 ฉบับที่ 9323, หน้า 6.

ผู้กระทำความผิด ซึ่งจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 และมาตรา 197 โดยการแทรกแซงอำนาจศาลหรือไม่ นอกจากนั้นร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ...ยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่กำหนดไว้เพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการใช้มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ แต่ทั้งนี้หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาโดยให้ศาลเข้ามาพิจารณาการใช้ดุลพินิจในการใช้มาตรการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการก็จะเป็นการแทรกอำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

การนำมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญามาปรับเข้ากับบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทยแล้ว อาจมีปัญหาที่ตามมาเกี่ยวกับการแทรกแซงอำนาจหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจจะต้องมีการแก้ไขซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับการนำมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญามาใช้ในกระบวนการยุติธรรม

2. ปัญหาการนำมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

การนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญามาใช้ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยนั้นนับว่าเป็นการพัฒนากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากในปัจจุบัน กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยนั้นได้ประสบกับปัญหาหลายประการ เช่น คดีอาญาที่ฟ้องต่อศาลมากจนเกินไป ปัญหาที่คุมขังไม่เพียงพอต่อนักโทษ ปัญหาการว่างงานจากการพ้นโทษของผู้กระทำความผิด เป็นต้น แต่ในประเทศไทยปัจจุบันเมื่อยังไม่มีมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชะลอฟ้องในราชกิจจานุเบกษา ส่งผลให้ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่สามารถนำหลักการดังกล่าวมาใช้ได้ในทางปฏิบัติหรือในรูปแบบธรรม มีเพียงหลักการและแนวคิดดังกล่าวเท่านั้น

มาตรการชะลอการฟ้อง (Suspension of Prosecution)³ อันเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาคดีล้นศาลโดยตรง และยึดหยุ่นต่อสถานการณ์ในอนาคตภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ เนื่องจากคดีค้างพิจารณาจะส่งผลกระทบต่อประมาณของประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งเป็นการลดปริมาณนักโทษ และสอดคล้องโดยตรงกับแนวทางการเยียวยาแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ที่เรียกว่ากระบวนการยุติธรรมในเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ส่งเสริมการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น เนื่องจากการจำคุกระยะสั้นอาจส่งผลให้มีการถ่ายทอดพฤติกรรมการกระทำความผิด

³ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.

ระหว่างนักโทษด้วยกัน ยกแก่การกลับตัวเป็นคนดีในสังคม และเป็นการหลีกเลี่ยงการมีมลทินของผู้กระทำผิด ให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดได้แก้ไขความประพฤติภายใต้สังคมปกติ มาตรการชะลอการฟ้องดังกล่าวเป็นกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดที่มีใช้ผู้กระทำความผิดคดีนี้เสีย ไม่มีลักษณะเป็นอาชญากร เช่น เป็นผู้ซึ่งไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยรับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ผู้ต้องหาจะต้องยื่นคำขอเป็นหนังสือขอให้มีการพิจารณาการชะลอการฟ้อง และความผิดที่จะยื่นขอใช้มาตรการชะลอการฟ้องดังกล่าวจะต้องมีอัตราโทษอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี หรือเป็นการกระทำความผิดโดยประมาท ประกอบกับข้อพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติการณ์อื่นของการกระทำ ความหนักเบาแห่งความเสียหาย ความหนักแน่นของเจตนา หรือขีดแห่งความประมาท การสำนึกผิด และการพยายามบรรเทาผลร้าย และผลซึ่งคาดว่าจะเกิดจากการลงโทษแก่ชีวิตในอนาคตของผู้กระทำความผิด และเงื่อนไขที่ว่าผู้เสียหายต้องการให้ลงโทษหรือไม่⁴ เนื่องจากระบบกฎหมายในประเทศไทย ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีเองได้⁵

ดังจะเห็นได้ว่าบทบาทของพนักงานอัยการกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรม การปฏิรูปกฎหมาย และความต้องการของสังคมซึ่งในปัจจุบันประชาชนในสังคมต้องการมีบทบาทมากขึ้น โดยการที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบและแก้ไขปัญหา มิใช่การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดจะปล่อยให้เป็นที่ขององค์กรภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

ประโยชน์ของมาตรการชะลอฟ้องอาจแบ่งได้ดังนี้

1. ประโยชน์ในด้านผู้ต้องหา

1) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสดูกลับตัวเป็นคนดีโดยไม่ต้องถูกฟ้องคดีอาญาโดยไม่จำเป็น

2) เป็นการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกระยะสั้น เพราะการลงโทษจำคุกบุคคลในระยะสั้นนั้น ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่การแก้ไขผู้กระทำผิดแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม การจำคุกระยะสั้นกลับทำให้ผู้นั้นมีโอกาสเข้าไปคลุกคลีกับผู้มีสันดานเป็นอาชญากรโดยไม่จำเป็น

3) การชะลอการฟ้องทำให้ผู้ต้องหาไม่ต้องถูกขังในระหว่างพิจารณาคดีซึ่งจะทำให้เขาต้องทนทุกข์ทรมานโดยใช้เหตุ

4) ผู้ต้องหาไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

⁴ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง การนำมาตราการชะลอการฟ้อง และต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในประเทศไทย สำนักงานอัยการสูงสุด

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34.

5) สำหรับตัวผู้ต้องหาที่จะไม่ตกเป็นผู้มีประวัติว่าเคยต้องคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิด ถึงแม้ว่าในที่สุดศาลจะรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษไว้ก็ตาม

2. ประโยชน์ในด้านผู้เสียหาย

ผู้เสียหายจะได้รับผลตอบแทนหรือความพอใจมากกว่าที่จะปล่อยให้ผู้ต้องหาถูกฟ้องคดี แล้วศาลพิพากษาให้รอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษ เพราะการชะลอการฟ้องนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายด้วย ดังนั้นผู้ต้องหาจึงต้องกระทำทุกวิถีทาง เพื่อให้ผู้เสียหายยินยอมซึ่งรวมทั้งการชดใช้เงินค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายจนเป็นที่พอใจด้วย ซึ่งต่างกับการรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษ แม้ผู้เสียหายไม่ยินยอม ศาลก็มีอำนาจกระทำได้

3. ประโยชน์ในด้านรัฐบาล

เป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐบาล โดยรัฐบาลไม่ต้องสร้างเรือนจำเพิ่มเติม การที่บุคคลต้องรับโทษจำคุกเป็นจำนวนมาก ก็ทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเลี้ยงดูมาก ดังนั้นการใช้วิธีการชะลอการฟ้องจึงเป็นวิธีการผ่อนคลายนี้อาจทำได้

นอกจากประโยชน์ดังกล่าว การนำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้นี้ ยังเป็นการพัฒนาระบบอัยการของประเทศไทยให้ทันสมัยยิ่งขึ้น เพราะตั้งแต่ดั้งเดิมมานั้น การสั่งคดีของอัยการมีเพียงฟ้องกับไม่ฟ้องเท่านั้น โดยอาศัยสำนวนการสอบสวนที่มุ่งเกี่ยวกับประวัติ ความประพฤติ ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหา เลยทำให้ดูประหนึ่งว่า อัยการเป็นผู้มีหน้าที่ฟ้องร้องให้ผู้อื่นต้องรับโทษอยู่ตลอดเวลา ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ประชาชนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าบุคคลใดกระทำความผิดจนถูกจับถูกสั่งฟ้องคดี และนำตัวขึ้นสู่ศาลก็คิดว่าอัยการเป็นปฏิปักษ์ต่อเขา อัยการไม่มีอำนาจที่จะกระทำการใดอันเป็นการแสดงความปรานีต่อเขาได้เลย แม้ในบางครั้งการกระทำของเขาน่าจะได้รับความเมตตาปรานีก็ตาม

แม้มาตรการชะลอการฟ้องเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาที่สำนึกในการกระทำความผิดของตนได้บรรเทาผลร้ายแห่งความผิดตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้มีการให้อภัยต่อกันเพื่อความสมานฉันท์ในสังคมโดยการร้องต่อพนักงานอัยการขอให้มีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ช่วงเวลาหนึ่งเพื่อให้ผู้ต้องหาได้กลับตัวเป็นคนดีและมีเวลาเพียงพอที่จะชดใช้เยียวยาผู้เสียหายที่ได้ตกลงไว้ ซึ่งการที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้นั้นต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายเสียก่อน หากปราศจากความยินยอมของผู้เสียหายแล้วพนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากสิทธิในการดำเนินคดีอาญาที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือคดียอมความได้นี้เป็นสิทธิโดยส่วนตัวของประชาชนโดยแท้ด้วย

อย่างไรก็ดี ในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ... ได้มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยหลายประเด็นดังต่อไปนี้⁶

ประเด็นที่ 1 ในเรื่องการใช้อำนาจ การควบคุมและการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้องที่กำหนดให้ศาลเป็นผู้ออกคำสั่งอนุญาตให้ชะลอการฟ้องตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9⁷ และมาตรา 11⁸ ของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. นั้นเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 3⁹ ได้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจก็คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการโดยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งอำนาจตุลาการนั้นพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจทางศาลและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197¹⁰ ได้กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาล แต่ในการชะลอการฟ้องนั้นเป็นวิธีการที่ให้อำนาจพนักงานอัยการ

⁶ มন্ত্রী สิงหะ, เรื่องเดิม, หน้า 1-5.

⁷ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ...มาตรา 9 “เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการสืบเสาะตามมาตรา 7 และ 8 เพียงพอแก่การพิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- (1) กรณีที่เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับสำนวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติต่อศาลเพื่อพิจารณาต่อไป
- (2) กรณีที่เห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ในการพิจารณาคำร้องขอให้ชะลอการฟ้อง ให้ศาลมีอำนาจเรียกพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน พนักงานคุมประพฤติ หรือออกหมายเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้

⁸ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ...มาตรา 11 บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 9 (1) ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง โดยกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติตามที่ศาลมีคำสั่งและแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการ

การกำหนดระยะเวลาคุมความประพฤติตามวรรคหนึ่งต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามปีและไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการแจ้งเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาทราบด้วย

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้...

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197 บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

รอกการสั่งฟ้องผู้กระทำผิดไว้ระยะหนึ่งภายใต้เงื่อนไขคุมประพฤติ หากภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่หากผู้กระทำความผิดประพฤติผิดเงื่อนไขพนักงานอัยการก็จะฟ้องให้ศาลลงโทษ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเป็นกรณีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขในการสั่งไม่ฟ้องไว้ หากภายในระยะเวลาที่กำหนดผู้กระทำผิดไม่ผิดเงื่อนไขที่กำหนดพนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีต่อไป แต่หากผู้กระทำผิดได้ผิดเงื่อนไขที่กำหนดพนักงานอัยการก็จะนำคดีดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาล ซึ่งการชะลอการฟ้องดังกล่าว นั้นเป็นมาตรการในการบริหารงานคดีอย่างหนึ่ง โดยเป็นกระบวนการเบี่ยงเบนคดี (diversion) ด้วยการนำวิธีการคุมประพฤติก่อนการฟ้องคดีมาใช้ในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการและเป็นการใช้อำนาจอำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143¹¹ ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้อันเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ โดยในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้นหากเมื่อมีการใช้อำนาจแล้ว ก็มักจะต้องถูกตรวจสอบจากบุคคลภายนอกองค์กรและบุคคลภายในองค์กรและหากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดก็ยังคงมีการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวต่อศาลได้อีกดังเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 มาตรา 145¹² และมาตรา 147¹³ แต่ถ้าเป็นอำนาจตุลาการนั้นเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้วก็จะไม่ถูก

¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติว่า เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังนี้

- (1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป
- (2) ในกรณีที่เห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ(อัยการสูงสุด) ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสน่ออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสน่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหา ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการ(อัยการสูงสุด)เพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ดำเนินคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจไปก่อน

ตรวจสอบจากองค์กรอื่นนอกจากศาลที่สูงกว่า ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติการชะลอการฟ้องดังกล่าวได้ให้ศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการมีอำนาจในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องนั้น จึงเป็นกรณีที่ทำให้ศาลเข้ามาใช้อำนาจในการออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยการเข้ามาใช้อำนาจอนุญาตให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้อันเป็นการใช้อำนาจบริหารที่เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 และมาตรา 197 และยังเป็น การขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ที่ให้ศาลเป็นผู้พิจารณาคดีมิใช่เป็นผู้ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการวินิจฉัยว่าสมควรจะไม่ฟ้องคดีนั้นหรือไม่

การที่ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ให้ศาลเข้ามามีอำนาจอนุญาตในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการดังกล่าวก็ยังคงเป็นการขัดต่อหลักการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งจะไม่ได้เป็นการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลแต่อย่างใด ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการวินิจฉัยคดีและขัดต่อหลักการบริหารงานยุติธรรมที่มีการกลั่นกรองคดีให้มากที่สุดก่อนนำสู่ศาล เพื่อให้ศาลได้มีโอกาสพิจารณาคดีที่มีความสำคัญอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นี้ก็ได้กำหนดให้ศาลต้องนั่งพิจารณาโดยครบองค์คณะและให้เป็นผู้รับผิดชอบในการออกหมายจับและหมายค้น ซึ่งก็เป็นภาระที่หนักอยู่แล้วจึงทำให้ไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติและส่งผลเสียหายต่อระบบกระบวนการยุติธรรม ในปัจจุบันในประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมันนั้น การให้ศาลสามารถตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นจะทำได้อย่างจำกัด โดยต้องผ่านการกลั่นกรองหลายขั้นตอน เช่น ต้องมีการร้องเรียนขึ้นให้มีการตรวจสอบภายในโดยองค์กรอัยการก่อน และให้ร้องเรียนได้เฉพาะกรณีพิเศษบางเรื่องที่ถูกกฎหมายอนุญาตเท่านั้น เพื่อลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล

การที่มีปริมาณคดีเข้าสู่ศาลเป็นจำนวนมากดังกล่าวจะเป็นเหตุให้ต้องมีการเพิ่มผู้พิพากษาและผู้พิพากษาแต่ละท่านก็จะมีเงินเดือนสูง จึงทำให้รัฐต้องเข้ามารับภาระค่าใช้จ่ายเงินเดือนของผู้พิพากษาเป็นจำนวนที่สูงมาก ซึ่งวัตถุประสงค์ในการนำวิธีการชะลอฟ้องมาใช้ก็เพื่อให้มีการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล การให้ศาลเข้ามามีอำนาจในการอนุญาตชะลอการฟ้องหรือไม่อนุญาตชะลอการฟ้อง จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการนำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้บังคับ

การที่ร่างพระราชบัญญัติการชะลอการฟ้อง พ.ศ. ให้อำนาจศาลเข้ามามีอำนาจอนุญาตให้พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องดังกล่าวได้ก็เท่ากับเป็นการให้ศาลเข้ามามีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องโดยใช้วิธีการชะลอการฟ้องได้โดยตรง ซึ่งเป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจออกคำสั่งไม่

¹³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147 บัญญัติว่า เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะ ทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหา นั้น ได้

ฟ้องของพนักงานอัยการที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลเป็นผู้ออกคำสั่ง โดยตรงมิใช่ของพนักงานอัยการตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ...ดังกล่าวจะเห็นได้ อย่างชัดเจนว่าเป็นการให้ศาลเข้ามามีอำนาจในการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจ ออกคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมิใช่เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) การ ใช้อำนาจการออกคำสั่งไม่ฟ้องหรือคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการแต่อย่างใด แต่เป็นการ ให้ศาลเข้ามาแทรกแซงการใช้อำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการด้วยการมีอำนาจในการ สั่งชะลอการฟ้องได้โดยตรง

นอกจากนี้ ในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องได้ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจในการมี คำสั่งไม่ชะลอการฟ้องได้แต่เพียงลำพัง ปราศจากการทบทวนและตรวจสอบจากองค์กรและบุคคล ที่เกี่ยวข้องแม้กระทั่งองค์กรศาลด้วยกันเอง โดยได้กำหนดว่า ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรให้ มีการชะลอฟ้องให้ยื่นคำร้องพร้อมกับสำนวนต่อศาล ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการ ชะลอฟ้องให้ศาลมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงเพิ่มเติมได้ และเมื่อศาลเห็นว่า ไม่สมควรชะลอการฟ้องให้ศาลยกคำร้องพร้อมส่งสำนวนคืนเพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดี ดังกล่าว และห้ามมิให้พนักงานอัยการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับเรื่องนั้นอีก จะเห็นได้ว่าการออก คำสั่งชะลอการฟ้องของศาลจะไม่ต้องพิจารณาโดยองค์คณะและไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่ง ของศาลได้อีกอันเป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จของศาล ซึ่งมีประสพการณ์มาตลอดว่าคนทุกคน ที่มีอำนาจ ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจเกินสมควรทั้งสิ้นเว้นแต่เขาจะพบกับข้อจำกัดอำนาจ และ หากให้อำนาจตัดสินและอำนาจบริหารอยู่ด้วยกันเสรีภาพของประชาชนก็เกิดขึ้นไม่ได้ และการใช้ ดุลพินิจที่ปราศจากการตรวจสอบ ก็คือ “อำเภอใจ” นั่นเอง การให้ศาลเข้ามามีอำนาจออกคำสั่ง ชะลอการฟ้องในลักษณะดังกล่าวจึงยังไม่ต้องด้วยกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) แต่อย่างใด และการที่ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องให้อำนาจศาลมีอำนาจออก หมายเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามาชี้แจงได้ หากศาลใช้ดุลพินิจเรียกผู้เกี่ยวข้องมาทุกกรณีก็จะทำให้ เกิดความล่าช้าในการพิจารณามีคำสั่งฟ้องทำให้ผู้ต้องหาต้องเสียเวลาเป็นอย่างมากจนอาจขอให้ ยกเลิกการเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องและให้พนักงานอัยการนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาลมีคำ พิพากษาต่อไป อีกทั้งการเกิดความล่าช้าดังกล่าวยังเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40(7)¹⁴ อีกด้วย

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 “บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

นอกจากนี้หลักสิทธิในการดำเนินคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีอันยอมความได้ของผู้เสียหายนี้มีปรากฏและยืนยันอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 และ 121 มีใจความสำคัญว่า คดีความผิดต่อส่วนตัว หากไม่มีคำร้องทุกข์และมอบคดีจากผู้เสียหายห้ามมิให้ทำการสอบสวนและฟ้องคดีต่อศาล

นอกจากนี้ตามมาตรา 28 ได้บัญญัติว่า ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองได้และมาตรา 39(2) บัญญัติให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวยอมระงับไปหากมีการถอนคำร้องทุกข์ หรือถอนฟ้อง หรือยอมความกันแล้ว

ในกรณีนี้เจ้าพนักงานของรัฐทั้งอัยการและผู้พิพากษาจะต้องยุติการดำเนินคดีต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยทันทีโดยไม่มีดุลพินิจใดๆ ทั้งสิ้น โดยถือว่าประชาชนไม่ประสงค์มอบสิทธิการดำเนินคดีแก่รัฐและไม่ประสงค์จะใช้บริการการอำนวยความสะดวกใดๆ จากรัฐ รัฐจึงไม่มีสิทธิและหน้าที่ใดๆ อีก

ซึ่งแตกต่างจากคดีความผิดต่อแผ่นดินหรือคดีอาญาแผ่นดินซึ่งส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่มีแนวคิดว่าจะนอกจากผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายแล้วรัฐก็ได้รับความเสียหายเช่นกันจึงเป็นภารกิจของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้ผู้เสียหายจะถอนคำร้องทุกข์ สิทธิการดำเนินคดีไม่ระงับ รัฐยังคงมีหน้าที่ในการกิจการรักษาความสงบเรียบร้อยที่จะต้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไปจึงกล่าวว่าเป็นคดีที่ยอมความไม่ได้

สิทธิในการดำเนินคดีความผิดต่อส่วนตัวของผู้เสียหายนี้ถือเป็นสิทธิส่วนบุคคลที่รัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิที่รับรองไว้ทั้งโดยชัดแจ้งและโดยปริยาย มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐในการตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ตาม รัฐธรรมนูญ

มาตรา 9(1)¹⁵ แห่งร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ..... ดังกล่าว ได้ตัดสิทธิการดำเนินคดีของบุคคลผู้เสียหายโอนไปอยู่ภายใต้อำนาจศาลโดยศาลอาญาหรือศาลไปเลยศาล ซึ่งอาจ

...(7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว...”

¹⁵ มาตรา 9 “เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการสืบเสาะตามมาตรา 7 และ 8 เพียงพอแก่การพิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

(1) กรณีที่เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับสำนวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุ้มครองความประพฤติดังกล่าวเพื่อพิจารณาต่อไป...”

มาตรา 9(1) นี้ คดีความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีความผิดอันยอมความได้นี้หากผู้เสียหายร้องขอให้พนักงานอัยการชะลอการฟ้อง แต่ศาลไม่อนุญาตพนักงานอัยการจะต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อไป เท่ากับเป็นการบังคับให้ผู้เสียหายซึ่งยังไม่ประสงค์จะดำเนินคดีในขณะนี้ต้องฟ้องผู้ต้องหาในทันที หรือไม่ก็ต้องถอนคำร้องทุกข์หรือยุติคดีไปเลยทั้งๆ ที่สิทธิในการที่จะดำเนินคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีความผิดอันยอมความได้นี้เป็นสิทธิของผู้เสียหายโดยแท้ ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเด็ดขาดที่จะร้องขอต่อพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีกับจำเลยต่อไปหากพยานหลักฐานเพียงพอ หรือถอนฟ้องหรือยอมความเพื่อยุติการดำเนินคดีเสียเลยก็ได้

กรณีดังกล่าวอาจเป็นการที่รัฐใช้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงและจำกัดสิทธิในการดำเนินคดีซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่เป็นผู้เสียหาย เป็นสิทธิที่รัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครอง มาตรา 9(1) ดังกล่าวจึงมีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธินั้น การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

ดังนั้นตามหลักสิทธิในการดำเนินคดีอาญา ความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีความผิดอันยอมความได้ของผู้เสียหาย หากผู้เสียหายประสงค์จะร้องขอให้พนักงานอัยการชะลอการฟ้อง หากอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นไปโดยครบถ้วนตามเงื่อนไขว่าด้วยการชะลอการฟ้อง ผู้ต้องหาสำนึกในความผิดและการชะลอการฟ้องโดยผู้ต้องหาไม่มีความประสงค์จะขอใช้เยียวยาความเสียหายโดยความยินยอมของผู้เสียหายแล้ว พนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งชะลอการฟ้องตามความประสงค์ของผู้เสียหาย โดยไม่มีดุลพินิจที่จะตั้งเป็นอย่างอื่น และไม่ต้องร้องขออนุญาตให้มีการชะลอการฟ้องต่อศาลอีก

การที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีความผิดอันยอมความได้ จะต้องมีส่วนในการขออนุญาตการชะลอการฟ้องต่อศาลอีกเป็นการสร้างขั้นตอนที่มากขึ้น แก่ศาล พนักงานอัยการ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมและต่อประชาชนโดยไม่จำเป็น เป็นหลักการที่ขาดแนวคิดการบริหารกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ที่เน้นความรวดเร็ว (speedy) โปร่งใส (transparency) ตรวจสอบได้ (accountability) และให้ความสำคัญต่อสิทธิของประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้อำนาจการดำเนินคดีอาญาของรัฐ โดยพนักงานอัยการนั้นเป็นการใช้อำนาจทางการบริหาร กระบวนการยุติธรรมตามแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ที่ต้องยึดถือแนวนโยบายทางการบริหารที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา การที่ต้องขออนุญาตศาลเพื่อให้มีการชะลอการฟ้องดังกล่าว

นอกจากเป็นการแทรกแซงอำนาจของฝ่ายบริหารและแทรกแซงจำกัดสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของผู้เสียหายแล้วยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 29¹⁶ อย่างชัดเจนอีกด้วย

การที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาลในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องหรือไม่ชะลอการฟ้องนั้นเป็นการขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจตามที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 โดยพนักงานอัยการจะออกคำสั่งไม่ฟ้อง ด้วยการนำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อศาลอนุญาตให้ชะลอการฟ้อง ซึ่งเท่ากับว่าพนักงานอัยการจะไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องโดยนำวิธีการคุมประพฤติหรือการชะลอการฟ้องมาใช้ได้หากศาลไม่อนุญาต แต่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจพนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องได้อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดไว้เพียงว่าในกรณีที่เห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้องหรือไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นควรสั่งฟ้องก็ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นการคุ้มครองความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ สำหรับในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.กลับให้ศาลเข้ามาควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ อันเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ และในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ...มิได้ตัดอำนาจการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องแม้พยานหลักฐานพอฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2547 ข้อ 78 หากอัยการเห็นว่าควรชะลอการฟ้องต้องขออนุญาตจากศาล อาจไม่เป็นการสะดวก อาจเลือกช่องทางการไม่ฟ้องคดี โดยอ้างเหตุการณ์ฟ้องไม่ เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย

¹⁶ มาตรา 29 “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 78¹⁷ ก็ได้ ซึ่งจะทำให้มาตรการชะลอการฟ้องไว้ผล

ประเด็นที่ 2 ขอบเขตที่ใช้วิธีการชะลอการฟ้อง

ในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องได้กำหนดให้คดีที่ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างถูกจำคุก กักขัง กักกันหรือถูกควบคุมเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมาย ความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย และความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายมิให้บังคับใช้โดยพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง¹⁸ โดยได้กำหนดให้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือความผิดที่มีโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อันมิใช่ความผิดที่อาจเปรียบเทียบปรับได้ พนักงานอัยการอาจพิจารณาให้มีการชะลอฟ้องได้ซึ่งในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ควบคุมการใช้ดุลพินิจในเบื้องต้นของพนักงานอัยการไว้ว่าพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องได้ก็ต่อเมื่อผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้องมาก่อน และผู้ต้องหาร้องขอให้มีการชะลอการฟ้อง โดยรัฐนำนี้ความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้นหรืออุกแก่โทษต่อเจ้าพนักงาน ก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลและผู้เสียหายยินยอมให้มีการชะลอฟ้อง¹⁹ นั้น จึงเห็นได้ว่าการชะลอการฟ้องของ

¹⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 78 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง) กำหนดว่า ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอต่อสำนักงานตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง

¹⁸ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มาตรา 4 “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับ ในกรณีต่อไปนี้

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

¹⁹ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง มาตรา 6 “ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี โดยความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกดังกล่าวหากมีโทษปรับด้วย โทษปรับนั้นต้องไม่เกินหนึ่งแสนบาท พนักงานอัยการอาจพิจารณาให้มีการใช้วิธีการชะลอการฟ้องได้ เมื่อมีเหตุต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง กักขัง กักกัน หรือ ได้รับโทษจำคุกหรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมาก่อน

พนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะมีดุลพินิจค่อนข้างจำกัด ไม่กว้างขวางเหมือนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งในการฟ้องคดีอาญาของไทยนั้น จะใช้ระบบการฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจโดยได้กำหนดว่าในกรณีที่เห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง แต่หากไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและให้ส่งตัวผู้ต้องหาต่อศาลหรือในกรณีที่เห็นควรสั่งฟ้อง ก็ให้สั่งฟ้อง แล้วยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่หากไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง และเมื่อพนักงานอัยการได้ฟ้องคดีต่อศาลแล้วก็ยังสามารถถอนฟ้องได้ ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่าในระบบการฟ้องคดีของไทยเป็นระบบการฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจมิใช่ระบบการฟ้องคดีตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามแม้ว่าในระบบการฟ้องคดีของไทยจะเป็นระบบการฟ้องคดีโดยใช้ดุลพินิจก็ตาม แต่ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องได้ในกรณีที่เห็นว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์ของประเทศ หรือการกันผู้ต้องหาเป็นพยาน²⁰ โดยในการสั่งคดีในกรณีดังกล่าวจะเสนอจำนวนตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง

-
- (2) ผู้ต้องหาไร้สารภาพและร้องขอให้มีการชะลอการฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล และ
- (3) ผู้เสียหายทุกคนยินยอมให้มีการชะลอฟ้อง เว้นแต่ผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะที่มีการชะลอฟ้อง และผู้เสียหายที่ปรากฏตัวยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง”

²⁰ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 79 (การกันผู้ต้องหาเป็นพยาน)

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนกันผู้ต้องหาซึ่งได้ร่วมกระทำผิดด้วยกันคนใดคนหนึ่งเป็นพยาน ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยรอบคอบ โดยคำนึงถึงว่าถ้าไม่กันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยานแล้วพยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอแก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดนั้นได้หรือไม่ ถ้อยคำของบุคคลนั้นรับฟังเป็นความสัตย์ได้เพียงใด รวมทั้งความคาดหมายในการที่ผู้นั้นจะเบิกความเป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือไม่ด้วย และพึงพิจารณากันผู้กระทำความผิดน้อยที่สุดเป็นพยาน

เมื่อพนักงานอัยการได้วินิจฉัยตามนัยแห่งวรรคหนึ่งแล้ว และพนักงานอัยการเห็นควรกันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยาน ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาผู้นั้น และเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาดังกล่าวแล้ว ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนถ้อยคำผู้ที่กันไว้เป็นพยานนั้น เป็นพยานประกอบสำนวนต่อไป

การดำเนินคดีกับบุคคลที่ได้กันไว้เป็นพยานในคดีความคิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144, 149, 167 และ 201 ถ้าปรากฏว่าบุคคลใดเต็มใจให้การเป็นพยานในชั้นสอบสวน หรือเคยถูกอ้างเป็นพยานพนักงานอัยการ โจทก์ และได้เบิกความยืนยันการกระทำผิดของเจ้าพนักงานผู้รับสินบนจนศาลพิพากษาลงโทษเจ้าพนักงานผู้นั้นและคดีถึงที่สุดแล้ว ให้พนักงานอัยการทำความเห็นเสนอจำนวนตามลำดับชั้น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง

การที่ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ... ได้กำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการให้แคบลง โดยกำหนดว่าคดีที่ความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายและความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายนั้น จึงเป็นการขัดกับหลักการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะกรณีที่กำหนดให้ความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายมิให้ชะลอการฟ้องได้นั้นจะทำให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายได้ หากผู้ที่กระทำผิดต่อรัฐเป็นประชาชนที่ยากจนและกระทำผิดด้วยความจำเป็นก็จะทำให้ไม่สามารถชะลอการฟ้องต่อบุคคลดังกล่าวได้

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องนั้น ควรจะต้องกำหนดไว้ด้วยว่าหากผู้ต้องหาได้รับโทษจำคุกมาแล้ว โดยมีโทษจำคุกที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษแล้วก็ไม่ควรได้รับการชะลอฟ้อง เพื่อให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56²¹

ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญานั้น นับว่าเป็นมาตรการที่มีประโยชน์กับกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่ทั้งนี้หากประเทศไทยจะนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้อย่างเป็นทางการแล้ว ก็มีความจำเป็นที่ต้องทำการศึกษาดังข้อดีข้อเสีย และผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการดังกล่าว อีกทั้งควรมีการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง โดยไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และเพื่อให้สามารถนำมาปรับใช้ในกรณีของข้อเท็จจริงได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องในคดีอาญาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

การใช้มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข รวมถึงการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ.... โดยอำนาจของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการชะลอฟ้องนั้นน้อยมาก โดยการใช้มาตรการชะลอฟ้องของประเทศไทยนั้นจะต้องมีขั้นตอนการดำเนินการทางศาลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กล่าวคือ ก่อนจะมีคำสั่งให้ชะลอฟ้องนั้นพนักงานอัยการต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาว่าจะให้ใช้มาตรการชะลอฟ้อง

²¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 บัญญัติว่าผู้ใดกระทำความผิดที่มีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสองปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษที่กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ...

ใช้ดุลพินิจ แต่ในรูปธรรม เมื่อมีการนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ เหมือนหนึ่งว่าศาลได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ทำให้เกิดการแทรกแซงเกิดขึ้นระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม และทำให้การนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเพียงพอ โดยเมื่อพิจารณาสำหรับในการชะลอฟ้องของต่างประเทศนั้นได้กำหนดขอบเขตไว้

ในประเทศญี่ปุ่นได้ให้ดุลพินิจพนักงานอัยการอย่างกว้างขวางในการใช้ดุลพินิจในการชะลอการฟ้องในความผิดเล็กน้อยและความผิดที่มีโทษไม่ร้ายแรงด้วย²² สำหรับการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการญี่ปุ่นนั้นจะสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการญี่ปุ่นได้ทั้งการควบคุมภายในและการควบคุมภายนอก ซึ่งการควบคุมภายใน คือ การสั่งไม่ฟ้องต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร โดยทำบันทึกคำตัดสินไม่ฟ้อง (fukiso saiteisho) ซึ่งระบุสาระสำคัญของข้อเท็จจริงและเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องและพนักงานอัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการที่มีอาวุโสสูงกว่าซึ่งจะตรวจสอบว่าความเห็นของพนักงานอัยการดังกล่าวมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมโดยการยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ การที่พนักงานอัยการไม่ฟ้องนั้น ไม่อาจยื่นคำร้องคัดค้านตามกฎหมายการอุทธรณ์ทางบริหารได้ โดยทางปฏิบัติเมื่อมีคำร้องคัดค้านจะเป็นการกดดันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจควบคุม โดยหัวหน้าสำนักงานอัยการจะรับคำร้องและเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องนั้น และการควบคุมภายนอก คือ การควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Prosecution Review Commission) การควบคุมดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (kensatsu shinsakai hou) ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีเป็นไปโดยถูกต้อง โดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง

ในประเทศเยอรมันได้ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องได้ในความผิดเกี่ยวกับการจราจรและความผิดเล็กน้อย หรือไม่จำกัดประเภทคดีที่มีโทษปานกลาง ซึ่งประเทศเยอรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งใช้การชะลอฟ้อง คือ การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ต้องได้รับความยินยอมจากศาล เว้นแต่จะเข้ากรณี ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากศาลในกรณีที่เป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ

ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการชะลอการฟ้องจะต้องไม่เป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในคดีที่แนวปฏิบัติของกระทรวงยุติธรรมระบุไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องสั่งให้ทางการของแต่ละมลรัฐดำเนินการฟ้องคดี บุคคลที่เคยต้องโทษทางอาญามาแล้วไม่ต่ำกว่า 2 ครั้ง

²² ชนิญญา (วัชร) ชัยสุวรรณ, “การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 98.

ผู้ศรัทธาเสพติด เจ้าพนักงานของรัฐ หรืออดีตเจ้าพนักงานของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนความไว้วางใจสาธารณชนหรือผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติหรือเกี่ยวกับการต่างประเทศ จึงเห็นได้ว่าในต่างประเทศได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการชะลอการฟ้องอย่างกว้างขวางมากกว่าที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องดังกล่าวเสียอีก นอกจากนี้การในส่วนของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกา จะมีการควบคุมการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกานั้นจะมีการควบคุมความไว้วางใจของสาธารณชนโดยพนักงานอัยการจะเข้าสู่ตำแหน่งโดยการได้รับเลือกจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา (senate) หรือการควบคุมภายในองค์กรอัยการ และการควบคุมภายนอกองค์กรอัยการ โดยการควบคุมภายในจะเป็นการควบคุมโดยหัวหน้าพนักงานอัยการประจำสำนักงานนั้นๆจะเป็นผู้คอยควบคุมการใช้ดุลพินิจ และอธิบดีอัยการสหรัฐหรือมลรัฐหรือระดับท้องถิ่น โดยการเข้าแทรกแซงคดีโดยอาจรับการร้องขอจากผู้ยื่น หรือด้วยตนเองก็ตาม อธิบดีอัยการก็มีสิทธิยกเลิกคดีได้โดยมิต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าการรัฐหรือฝ่ายนิติบัญญัติ แม้กระทั่งศาล ดังนั้นในการชะลอการฟ้องของไทยจึงควรมีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจได้กว้างขวาง โดยให้รวมถึงคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหายและคดีที่เกิดความเสียหายต่อรัฐด้วย

จะเห็นได้ว่าในกฎหมายของต่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้มีการกำหนดเงื่อนไขของการใช้มาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา ซึ่งจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศ แม้จะกำหนดการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้อย่างกว้างขวางยกเว้นกรณีของประเทศเยอรมันที่ให้พนักงานอัยการต้องขออนุญาตจากศาลในคดีที่ไม่ใช่ความผิดเล็กน้อย แต่ทุกประเทศดังกล่าวก็ได้กำหนดวิธีการตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการทั้งในกรณีของการตรวจสอบภายนอกและกรณีของการตรวจสอบภายในเว้นแต่ประเทศเยอรมันที่มีการตรวจสอบโดยองค์กรศาลเท่านั้น ดังนั้น หากประเทศไทยจะได้มีการนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญามาใช้โดยประกาศเป็นกฎหมายให้มีสภาพบังคับ ก็ควรที่จะมีการทำความเข้าใจกับระบบของการชะลอฟ้องดังกล่าว นอกจากนี้แม้ว่าการชะลอฟ้องคดีอาญาจะเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการ แต่การให้อำนาจดังกล่าวก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบที่ดีด้วย จึงจะทำให้การนำมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญามาปรับใช้ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญาเกิดขึ้นจากความสนใจและตระหนักในประเด็นดังกล่าว ทั้งความสำคัญในแง่ของกฎหมาย ความสำคัญในแง่ของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ผนวกรวมจึงเกิดเป็นความสนใจให้ศึกษา โดยผู้ศึกษาได้ค้นคว้า รวบรวม ทบทวน และวิเคราะห์ สังเคราะห์องค์ความรู้ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

โดยการศึกษาวิจัยปัญหาการนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญาเป็นการศึกษาภายใต้วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย คือ เพื่อศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญา เพื่อศึกษาถึงลักษณะและหลักเกณฑ์ของมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญามาใช้

จากการศึกษาถึงปัญหาการนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญา จะเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องของการพัฒนากฎหมายในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญาเป็นมาตรการหนึ่งที่ริเริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมันและประเทศญี่ปุ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีประโยชน์หลายด้าน เช่น คดีอาญาที่ฟ้องต่อศาลมากจนเกินไป ปัญหาที่คุมขังไม่เพียงพอต่อนักโทษ ปัญหาการว่างงานจากการพ้นโทษของผู้กระทำความผิด เป็นต้น การใช้มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญานอกจากจะช่วยปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังเป็นการลดภาระของเจ้าหน้าที่ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอีกด้วย อีกทั้งมาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญายังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหามีโอกาสได้รับความช่วยเหลือในชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ตัวผู้ต้องหามากกว่าในชั้นศาล ปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้นำมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาดังกล่าวมาใช้แต่อย่างใด แต่ก็ได้มีการพยายามที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการชะลอฟ้องคดีในอาญาโดยมีร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ... ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดเงื่อนไขของ

คดีอาญาที่สมควรใช้กฎหมายชะลอการฟ้อง คือ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี เป็นต้น ส่วนวิธีการ ถ้าผู้ต้องหาให้การรับสารภาพและขอให้ชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานสอบสวน หรือชะลอการฟ้องต่อพนักงานอัยการให้ส่งเรื่องให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงต่างๆที่เกี่ยวกับผู้ต้องหา เช่น อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษา อบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี ความสำนึกผิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา ตลอดจนความจำเป็นและเหมาะสมในแต่ละคดี และทำความเข้าใจถึงวิธีการที่ควรดำเนินการกับผู้ต้องหา เมื่อพนักงานอัยการและอัยการทหารได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่มีอยู่ดังกล่าวมาแล้ว ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นไม่สมควรชะลอการฟ้องก็ให้ดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่พนักงานอัยการและอัยการทหารมีความเห็นสมควรชะลอการฟ้อง และปรากฏว่าผู้เสียหายได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พนักงานอัยการและอัยการทหารมีคำสั่งชะลอการฟ้อง โดยอาจให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้การคุมประพฤติของพนักงานคุมประพฤติก็ได้ โดยให้พนักงานอัยการกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้คำสั่งให้ชะลอการฟ้องและระยะเวลาคุมความประพฤติตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินสองปี และไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น

ซึ่งอาจกำหนดเงื่อนไขของการชะลอฟ้องคดีอาญา ให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขในระยะเวลาที่เหมาะสมได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ได้

การที่ผู้ต้องหาจะเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจและยินยอมของผู้ต้องหา โดยร้องขอต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ โดยกระบวนการชะลอการฟ้องมีระยะเวลาสิ้นสุดลงภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปี แต่ไม่เกินอายุความในแต่ละฐานความผิด และจะต้องเป็นไปโดยเสมอภาค มีความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาโดยผู้ต้องหาที่เข้าสู่ระบบการชะลอการฟ้อง ไม่ว่าจะมิอาชีพ ฐานะเป็นอย่างไรก็ตาม ก็จะต้องผ่านขั้นตอนของพนักงานอัยการ พนักงานคุมประพฤติ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่ยินยอมให้ ผู้ต้องหาอยู่ในความดูแลและได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยวิธีการที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

เรื่องการปรับปรุงระบบและวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดให้มีความหลากหลาย มีประสิทธิภาพในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยมาตรการชะลอการฟ้องเป็นทางเลือกสาธารณะทางหนึ่งสำหรับประชาชน โดยผู้กระทำความผิดที่ให้การรับสารภาพ มีสิทธิที่จะเลือกเข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้อง หรือกระบวนการนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาล มาตรการชะลอการฟ้องเป็น

มาตรการการแก้ไขผู้กระทำความผิด โดยกระบวนการของสังคมร่วมกันรับผิดชอบในการแก้ไขผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นสมาชิกของสังคม มิใช่การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดจะเป็นหน้าที่ขององค์กรภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวดังที่เคยเป็นมา เพราะลำพังเครื่องมือภาครัฐยังไม่อาจแก้ปัญหาด้านความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ตามที่คาดหวัง ดังนั้น มาตรการชะลอการฟ้องจึงเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

มาตรการชะลอการฟ้อง จะใช้ในคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี และไม่ใช้กับความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษและผู้ต้องหาไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวและผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน เว้นแต่โทษจำคุกที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษเมื่อผู้ต้องหาร้องขอพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาล

คดีอาญาที่มีข้อเท็จจริงปรากฏดังต่อไปนี้ต้องห้ามมิให้ใช้การชะลอการฟ้อง

1. ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดเดิมเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ถ้าในบทใดบทหนึ่งมีอัตราโทษสูงสุดให้จำคุกเกินกว่าสามปี
2. ผู้ต้องหาเคยกระทำความผิดมาก่อน ไม่ว่าจะพ้นโทษแล้วหรือไม่ก็ตาม
3. ผู้ต้องหาเคยกระทำความผิดมาก่อน และไม่ว่าจะอยู่ในระหว่างรอการกำหนดโทษหรือชะลอการฟ้อง คุมประพฤติ หรือไม่ก็ตาม
4. ผู้ต้องหากระทำความผิดขึ้นอีกไม่ว่าจะเป็นการผิดอย่างเดียวกันหรือแตกต่างกัน ก่อนหรือในระหว่าง หรือ หลังมีการร้องขอให้ชะลอการฟ้อง
5. ผู้ต้องหากระทำความผิดโดยประมาท ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อทรัพย์สิน เนื้อตัว ร่างกาย หรือต่อชีวิตของผู้อื่นมาก่อนหรือซ้ำอีก

แนวทางที่ผู้ต้องหาจะเข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้อง นอกจากพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาคำร้องขอของผู้ต้องหา ทำให้การรับสารภาพของผู้ต้องหา และคดีอยู่ในเกณฑ์เรื่องอัตราโทษ หรือฐานความผิดหรือการกระทำดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการยังจะต้องพิจารณาถึงสภาพของการกระทำความผิด พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายของความผิด การบรรเทาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ สภาวะแห่งจิต อาชีพ ฐานะ ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ตลอดจนเหตุผลอื่น อันสมควรแล้ว เห็นว่าควรชะลอการฟ้องผู้ต้องหาไว้ก่อน จะเป็นผลดีต่อผู้ต้องหาต่อสังคม และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหา มากกว่าการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล พนักงานอัยการจึงจะแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายชะลอการฟ้อง หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยการคุมประพฤติ

จากสถิติคดีอาญาที่ขึ้นสู่ศาลส่วนใหญ่เป็นคดีที่มีอัตราโทษอยู่ในเกณฑ์ของคดี ชะลอการฟ้องดังกล่าว และศาลพิจารณารอการลงอาญามีปริมาณมาก ภายใต้ภาวะอัตรากำลังจำกัดและปริมาณคดีเพิ่มขึ้นทำให้ศาลไม่อาจทุ่มเทพลังการพิจารณาให้กับคดีที่มีโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าสามปี และคดีอุกฉกรรจ์ได้เต็มที่ ถ้าเบี่ยงเบนคดีดังกล่าวมาใช้มาตรการชะลอการฟ้องแล้วจะทำให้ศาลพิจารณาคดีที่มีอัตราโทษสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คดีในลักษณะดังกล่าวจึงควรเป็นคดีตามเป้าหมายของการใช้มาตรการชะลอการฟ้องจะเป็นการเหมาะสมและสามารถลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้เป็นจำนวนมาก

มาตรการชะลอการฟ้องได้นำแนวทางการปฏิรูปกฎหมายที่ล้ำสมัยให้ เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบัน และยึดหยุ่นต่อสถานการณ์ในอนาคต กล่าวคือ มาตรการชะลอการฟ้อง ได้จัดทำในรูปพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นที่คุมขังและเรือนจำ ซึ่งเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินในด้านบุคลากร ด้านการก่อสร้างสถานที่คุมขัง เรือนจำ สถานที่ทำงาน และค่าเลี้ยงดูระหว่างต้องโทษ และถ้าพิจารณาด้านค่าใช้จ่ายของภาคประชาชนแล้วจะเห็นได้ชัดว่า การใช้วิธีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ผู้ต้องหาจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากพอสมควรในการมาศาลและหากไม่เสร็จสิ้นในคราวเดียวค่าใช้จ่ายก็ย่อมจะเพิ่มขึ้นไปอีก ดังนั้นมาตรการชะลอการฟ้องจะตัดค่าใช้จ่ายในชั้นศาลไปทั้งหมด ทำให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายทั้งภาครัฐและประชาชน

มาตรการชะลอการฟ้องได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบดูแล แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดจะเป็นการเรียนรู้ การแก้ปัญหาของสังคมด้วยสมาชิกของสังคมนร่วมรับผิดชอบ จะก่อให้เกิดความเอื้ออาทรต่อกันของสมาชิกในสังคม ทำให้สังคมเกิดความเข้มแข็งนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ มาตรการชะลอการฟ้องจึงเป็นมาตรการที่ยึดหยุ่นต่อสถานการณ์ในอนาคต และสอดคล้องกับการบริหารจัดการสมัยใหม่

มาตรการชะลอการฟ้องมีวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งคือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่มีใช้การกระทำผิดติดนิสัย หรือไม่มีลักษณะเป็นอาชญากรให้สามารถกลับตนเป็นคนดีของสังคมและเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าของประเทศจึงสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ให้ความสำคัญในการพัฒนาคนภายใต้หลักปรัชญาว่าคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกด้าน เพราะผู้กระทำความผิดได้กลับตัวภายใต้สภาพสังคมที่เป็นอยู่ตามปกติโดยมิได้แยกตัวออกจากสังคม ย่อมได้รับการแก้ไขแล้วจะเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าและกลับมาช่วยพัฒนาบ้านเมือง การให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้กลับตัวภายใต้สภาพสังคมที่เป็นอยู่ตามปกติโดยมิได้แยกตัวออกจากสังคม ย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อความอบอุ่นของครอบครัว ครอบครัวยังคงอบอุ่นและมีความเข้มแข็ง หากสมาชิกของครอบครัวซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดได้รับ

โอกาสตามมาตรการชะลอการฟ้อง การใช้มาตรการชะลอการฟ้องจะเป็นเครื่องมือกลไกสนับสนุนการจัดระเบียบสังคมอีกด้วย

แม้การนำมาตราการชะลอฟ้องคดีอาญามาใช้ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย จะเกิดประโยชน์อยู่หลายด้าน อีกทั้งยังเป็นการพัฒนากฎหมายและยกระดับกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่จากการศึกษาและพิจารณาถึงร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ...แล้วพบว่า หากมีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายแล้ว เมื่อนำมาใช้ในกรณีข้อเท็จจริง จะพบว่า ร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ...ยังขาดความสมบูรณ์และยังมีปัญหาอยู่หลายประการ คือ

1. ปัญหาการแทรกแซงอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม
2. ปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ
3. ปัญหาการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ

จากปัญหาดังกล่าวนั้นเกิดจากการที่ประเทศไทยยังขาดความเข้าใจในเรื่องของมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา อีกทั้งยังไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากองค์กรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทำให้ประเทศไทยยังขาดความพร้อมที่จะพัฒนาระบบกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยการนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้โดยออกเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งที่มาตรการดังกล่าวถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น โดยเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยในปัจจุบันเห็นได้ว่า การให้ความยุติธรรมกับสังคมไทยในคดีอาญา ซึ่งการกระทำความผิดเป็นคดีอาญามีหลายระดับต่างๆ กันมากมาย นำขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรมต่อศาลยุติธรรมและศาลทหารมากจนเกินไป ส่งผลให้มีจำนวนนักโทษคดีอาญามากจนล้นคุก ทำให้บุคลากรของรัฐในกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นศาล อัยการ ตำรวจ พนักงานคุมประพฤติ และราชทัณฑ์ต้องทำงานกันอย่างหนัก รัฐต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวนมากมหาศาล ทำให้ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินโดยใช่เหตุ ดังนั้น หน่วยงานสำคัญที่ควรรับผิดชอบในเรื่องกฎหมายชะลอการฟ้อง คือสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้เพื่อใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแก้ไขสภาพปัญหาของสังคมไทยให้หมดสิ้นไป

ดังนั้น จากเหตุผลดังกล่าวประเทศไทยจึงควรมีมาตรการชะลอการฟ้องในคดีอาญามาใช้ในกระบวนการยุติธรรม แต่ทั้งนี้หากประเทศไทยจะได้มีการนำมาตราการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญามาใช้ในกระบวนการยุติธรรม ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงผลกระทบจากการใช้มาตรการดังกล่าว อีกทั้งยังต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรหรือหน่วยงาน

ในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้องหรือกฎหมายอื่นๆ ใกล้เคียงให้มีความสอดคล้องกับสภาวะการณ์ความเป็นจริงที่ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาอยู่ โดยจากการศึกษาถึงปัญหาการนำมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องมาใช้ในประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการเสนอแนะถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนี้

2. ข้อเสนอแนะ

การชะลอการฟ้องเป็นวิธีการที่เหมาะสมใช้กับผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาเพื่อให้กลับสู่สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการทางอาญาได้อีกประการหนึ่ง แต่ทั้งนี้จากการศึกษาถึงปัญหาของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้องคดีอาญาแล้วพบว่า มาตรการดังกล่าวยังมีปัญหาอยู่บางกรณี กล่าวคือ

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายโดยแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการและศาลไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ อัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีและศาลมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการแทรกแซงอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร และเพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการใช้มาตรการชะลอฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการนำมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ในประเทศไทยเหมือนของต่างประเทศ เพราะมีข้อดีคือ ช่วยลดประมาณคดีในศาล ลดผู้ต้องขังในเรือนจำ ลดงบประมาณของรัฐ ลดการตรวบาปเนื่องจากไม่มีการคุมขังในเรือนจำลง และลดอัตราการว่างงานลงโดยปริยาย เนื่องจากผู้กระทำผิดไม่มีมลทิน ไม่มีประวัติการถูกคุมขังในเรือนจำ จะทำให้หางานทำได้ง่ายขึ้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ต้องมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ โดยมีมาตรการการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ซึ่งควรมีการควบคุมโดยพนักงานอัยการระดับผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าพนักงานอัยการผู้สั่งให้มีการชะลอการฟ้องประมาณ 1 ลำดับชั้นขึ้นไป ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายใน รวมถึงควรมีการตรวจสอบภายนอกโดยการตั้งองค์กรอิสระขึ้นอีกเพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการในการสั่งใช้มาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายนอก และไม่ควรมีให้องค์กรศาลมีอำนาจในการตรวจสอบดุลย

พินิจในการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ... เพราะศาลมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาเท่านั้น ไม่ควรก้าวล่วงมาสั่งอนุญาตหรือไม่ อนุญาต ก็เป็นการสั่งชะลอฟ้องของพนักงานอัยการ เนื่องจากการสั่งชะลอการฟ้องหรือไม่ ควรเป็นอำนาจการสั่งคดีของอัยการ โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เป็นการขัดกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 197 และไม่ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจของประเทศไทย ไม่ขัดกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ในเรื่อง อำนาจการสั่งคดี ฟ้อง หรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยผู้เขียนเห็นว่าการสั่งชะลอฟ้องของพนักงานอัยการก็คือ การสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขบังคับก่อนเท่านั้นเอง การให้ผู้อื่นเข้ามามีส่วนด้วยอาจเป็นช่องทางให้มีการใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงการสั่งคดีของอัยการได้โดยง่าย และจะทำให้อัยการใช้อำนาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องไปเลยโดยไม่ใช้วิธีการชะลอการฟ้อง และอีกประการหนึ่งหากมีผู้อื่นหรือหลายหน่วยงานราชการเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ก็จะเกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคำสั่งชะลอการฟ้อง เพราะหากในแต่ละหน่วยงานได้มีการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมในบางประเด็นเพราะความไม่เข้าใจและไม่คุ้นเคยในระบบการสอบสวนก็จะทำให้ผู้ต้องหาต้องเสียเวลาเป็นอย่างมาก จนอาจจะขอให้ยกเลิกการเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องและให้อัยการนำคดีสู่ศาล ทั้งนี้หากกระบวนการยุติธรรมล่าช้าทั้งในชั้นสอบสวน ชั้นอัยการ และชั้นศาลแล้ว ผู้ต้องหาที่จะต้องทนทุกข์ทรมานกับการเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยอันยาวนานกว่าปกติ

2.3 ปัญหาการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ

จากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ามาตรา 9(1)¹ แห่งร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ..... ดังกล่าว ได้ตัดสิทธิการดำเนินคดีของบุคคลผู้เสียหายโอนไปอยู่ภายใต้อำนาจรัฐโดยการอนุญาตหรือไม่ของศาล ซึ่งตามมาตรา 9(1) นี้ คดีความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีความผิดอันยอมความได้นี้หากผู้เสียหายร้องขอให้พนักงานอัยการชะลอการฟ้อง แต่ศาลไม่อนุญาต พนักงานอัยการจะต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อไป เท่ากับเป็นการบังคับให้ผู้เสียหายซึ่งยังไม่ประสงค์จะดำเนินคดีในขณะนี้ ต้องฟ้องผู้ต้องหาในทันที หรือไม่ก็ต้องถอนคำร้องทุกข์หรือยุติคดีไปเลยทั้งๆ ที่สิทธิในการที่จะดำเนินคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีความผิดอันยอมความได้นี้เป็นสิทธิของผู้เสียหายโดยแท้ ร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ... มาตรา 9(1) ดังกล่าวจึงมีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของ

¹ มาตรา 9 “เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการสืบเสาะตามมาตรา 7 และ 8 เพียงพอแก่การพิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

(1) กรณีที่เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับสำนวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุ้มครองความประพฤติดังกล่าวเพื่อพิจารณาต่อไป...”

ประชาชนที่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธินั้นการจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในมาตรา 9(1) ใหม่ โดยให้อำนาจการสั่งชะลอฟ้องเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลเสียก่อน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงการนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ในประเทศไทย อย่างเช่นต่างประเทศที่ใช้อยู่ในประเทศไทยเองก็ควรบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องและรองรับกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อให้สามารถการนำมาตรการชะลอฟ้องคดีอาญามาใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สรุป ประเทศไทยควรนำมาตรการการชะลอฟ้องในคดีอาญามาใช้ เนื่องจากมีข้อดีหลายประการ เช่น ลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ลดงบประมาณของรัฐ ลดอัตราการว่างงาน ลดนักโทษไม่ให้ล้นเรือนจำ โดยอาจมีข้อเสีย ตาม มาตรา 10 ของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.... ที่ให้อำนาจศาลเป็นผู้ตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการชะลอฟ้องของอัยการนั้น ควรเปลี่ยนเป็นให้พนักงานอัยการระดับสูงกว่า (เป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการผู้สั่งชะลอฟ้อง) เป็นผู้ใช้อำนาจตรวจสอบดุลยพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการผู้สั่งชะลอฟ้องก็เพียงพอแล้ว เพราะหากให้ศาลมาควบคุมตรวจสอบดุลยพินิจในการสั่งชะลอฟ้องของอัยการได้ จะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจของประเทศไทยได้ เพราะศาลมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเท่านั้น ไม่ควรให้มีอำนาจทางบริหารแต่อย่างใด เพราะอำนาจในการสั่งคดีว่าจะฟ้องไม่ฟ้อง หรือจะชะลอฟ้องหรือไม่นั้น เป็นอำนาจทางการบริหารซึ่งควรเป็นอำนาจของอัยการ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197 และยังอาจจะขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ที่ให้อำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา เป็นดุลยพินิจของอัยการ ไม่ใช่อำนาจของศาลแต่อย่างใด โดยการสั่งชะลอฟ้องก็คือการสั่งไม่ฟ้องแบบหนึ่งเท่านั้นเอง กล่าวคือเป็นการสั่งไม่ฟ้องแบบมีเงื่อนไขนั่นเอง

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2545) *ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ (2522) “ระบบการฟ้องร้องคดีอาญาตามดุลพินิจของอัยการญี่ปุ่น” *วารสารอัยการ* 2, 18: 19-39.
- คณิต ฒ นคร (2528) *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* กรุงเทพมหานคร เจริญวิทย์การพิมพ์
- _____ . (2546) *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- _____ . (2525) “ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ” *วารสารอัยการ* 5, 57: 36.
- _____ . (2531) “คำพิพากษาศาลฎีกาผูกมัดเจ้าพนักงานในการดำเนินคดีอาญาเพียงใด” *วารสารนิติศาสตร์* 2 น.114.
- _____ . (2546, 18 กันยายน) “การชะลอการฟ้องกับอำนาจตุลาการ” *หนังสือพิมพ์มติชน* หน้า 6
- คำชาย จิตกร (2546) “อำนาจหน้าที่ของอัยการไทยและลาวในการดำเนินคดีอาญา: ศึกษาเปรียบเทียบ” *วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*
- คลังปัญญาไทย (2554) *โทษปรับ* ใน <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/> (สิงหาคม, 9)
- ชนัญญา (วัชร) ชัยสุวรรณ (2526) “การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ” *วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*
- ชาญณรงค์ ปราณจิตต์และคณะ (2543) “รายงานการวิจัยการวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลและความรวดเร็วในการดำเนินคดี” กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- ชวเลิศ โสภณวัต (2524) “กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ” *คูลพาห* 28, 6: 38-41.
- ณรงค์ โจหาญ (2544) *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน (2554) *ทฤษฎีการลงโทษ* ใน www.stou.ac.th/Schools/Slw/upload/41716_6.pdf (สิงหาคม, 9)

- ประเทือง ธนิยผล สุขสมัย สุทธิบัติ และนิมิตร ชินเครือ *การบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทาง
อาญา LA 709* กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ประเทือง กীরดีบุตร (2520) “การชะลอการฟ้อง” *บทบัญญัติ* 1, 34 (มกราคม 2520): 56-58
- ประมุข สุวรรณสร (2517) *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร
นิติบรรณการ
- ประมวลกฎหมายอาญา
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน
- เมธาพร กาญจนเดชะ (2554) *รูปแบบการระงับข้อพิพาท* ใน <http://ajanmayka.blogspot.com/2010/04/8.html> (สิงหาคม, 9)
- เมธาพร กาญจนเดชะ (2554) *กระบวนการยุติธรรมทางอาญา* ใน <http://ajanmayka.blogspot.com/2010/03/1-3.html> (สิงหาคม, 9)
- มนตรี สิงหะ (2554) *การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย* ใน www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/montridlay.doc (สิงหาคม, 9)
- _____. (2554) *การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย* ใน [Online], available www.tech.ago.go.th/dlaw/documents/montridlay.doc (กรกฎาคม, 20)
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547
- เรวัต น้ำเฉลิม (2522) “ชะลอการฟ้อง” *วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย*
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- วโรจน์ ชัชวาลวงศ์ และจุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์ (2554) *การสอบสวนของอัยการญี่ปุ่น* ใน <http://gotoknow.org/blog/it-ago/275379> (สิงหาคม, 10)
- วันชัย ศรีนวนนัต (2554) *การชะลอฟ้อง* ใน <http://www.special2.thaigov.net/know/16.htm>
(สิงหาคม, 9)
- โสภณ รัตนากร (2542) *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน* พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร
นิติบรรณการ

- สหรณ รัตน์ไพจิตร (2524) “ทฤษฎีการลงโทษ: การนิติบัญญัติ” *วารสารนิติศาสตร์* 12: 75
- _____ . (2527) “ความประสงค์ของการลงโทษอาญา: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา” *วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*
- สาครินทร์ จำปา (2547) “การชะลอการฟ้องในคดีอาญา: ความคิดเห็นของนิสิตนักศึกษานิติศาสตร์ ปี4” *วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*
- สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์ (2554) *การชะลอการฟ้องโดยมีเงื่อนไขตามมาตรา 153 a ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน* ใน <http://www.combiolaw.de/article/34/> (สิงหาคม, 10)
- ศิริระ บุญภินันท์ (2541) “อัยการญี่ปุ่น” *บทบัณฑิตย* 54, 8: 168
- อดิศร ไชยคุปต์ (2542) “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการไม่ฟ้องคดีอาญา” *วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง*
- อัมณพ ชูบำรุง (2540) *อาชญาวิทยาในแนวพุทธ* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย
- อุทัย อาทีเวช (2554) *ระบบการดำเนินคดีอาญา: ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน* ใน www.stou.ac.th/schools/slsw/upload/41717-unit%202.pdf (สิงหาคม, 9) หน้า 25-33

ภาคผนวก

ร่าง

พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.



ร่าง

พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยชะลอการฟ้อง

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 34

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติชะลอการฟ้องพ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานคุมประพฤติ” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการคุมความประพฤติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติ

“ศาล” หมายความว่า ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างระยะเวลาการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ ถูกขังคุก กักขัง กักกัน หรือควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกำหนดหมายอื่น
- (2) ความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว
- (3) ความผิดที่รับแทนนั้นเป็นผู้เสียหาย
- (4) ความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย
- (5) ความผิดที่เปรียบเทียบได้ตามกฎหมาย

มาตรา 5 คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารและมีเหตุที่อาจใช้วิธีชะลอการฟ้องได้ให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 6 ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี โดยความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกมีโทษปรับด้วย โทษปรับนั้นต้องไม่เกินหนึ่งแสนบาท พนักงานอัยการอาจพิจารณาให้มีการใช้วิธีชะลอการฟ้องได้ เมื่อมีเหตุดังต่อไปนี้

(1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง กักขัง กักกัน หรือได้รับโทษจำคุกหรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมาก่อน

(2) ผู้ต้องหารับสารภาพและร้องขอให้มีการชะลอการฟ้องและก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลและ

(3) ผู้เสียหายทุกคนยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง เว้นแต่ผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะที่มีการชะลอการฟ้องและผู้เสียหาย ที่ปรากฏตัวยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

มาตรา 7 เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากเห็นควรฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้อง เว้นแต่คดีที่พนักงานอัยการเห็นว่ามิเหตุที่จะใช้มาตรการชะลอการฟ้องตามมาตรา 6 ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงต่างๆของผู้ต้องหาเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิตใจ นิสัย อาชีพ ฐานะ สภาพแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติกรรมแห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สึกนึกในความผิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาตลอดจนเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรในการชะลอการฟ้องทั้งนี้ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็น พนักงานอัยการอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานใดๆ มาประกอบการพิจารณา หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 9 เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการสืบเสาะตามมาตรา 7 และ มาตรา 8 เพียงพอแก่การพิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับสำนวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติต่อศาลเพื่อพิจารณาต่อไป

(2) กรณีที่เห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ในการพิจารณาคำร้องขอให้ชะลอการฟ้อง ให้ศาลมีอำนาจเรียกพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน พนักงานคุมประพฤติ หรือออกหมายเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้

มาตรา 10 เมื่อศาลได้พิจารณาคำร้องขอชะลอการฟ้องตามมาตรา 9(1) แล้วให้ศาลมีอำนาจสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ศาลเห็นควรชะลอการฟ้องตามความเห็นของพนักงานอัยการ ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตเพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องต่อไป โดยศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขและระยะเวลา เพื่อคุ้มครองความประพฤติได้ตามที่เห็นสมควร

(2) กรณีที่ศาลเห็นควรฟ้องคดี ให้ศาลยกคำร้องพร้อมส่งสำนวนคืนให้พนักงานอัยการเพื่อออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด

มาตรา 11 ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 10 (1) ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องโดยกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุ้มครองความประพฤติตามที่ศาลมีคำสั่งและแจ้งให้พนักงานคุมประพฤติทราบ

การกำหนดระยะเวลาคุ้มครองความประพฤติตามวรรคหนึ่งต้องมีกำหนดระยะเวลาเวลาไม่เกินสามปีและไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น

ให้พนักงานคุมประพฤติแจ้งเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุ้มครองความประพฤติ ให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบด้วย

มาตรา 12 ในกรณีที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหา หากผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกัน ให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง

มาตรา 13 เมื่อพนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายทุกคนที่ยินยอมให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 6(3) จะฟ้องคดีมิได้ ถ้าผู้เสียหายนั้นฟ้องคดีก่อนอยู่แล้วแล้วให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย

ในคดีที่มีผู้เสียหายหลายคน และมีผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวขณะที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง หากต่อมาผู้เสียหายนั้นปรากฏตัวและไม่ยินยอมในการชะลอการฟ้อง ให้ผู้เสียหายนั้นมีสิทธิ์ฟ้องคดีต่อศาลได้

ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องตามวรรคสอง ให้ศาลนำเหตุที่มีการชะลอการฟ้องและพฤติกรรมของจำเลยในระหว่างที่มีการชะลอการฟ้องมาพิจารณาประกอบด้วย ในการนี้ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

มาตรา 14 เงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติตามมาตรา 9 (1) หรือมาตรา 10 (1) อาจกำหนดข้อเดียวหรือหลายข้อได้ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติเป็นครั้งคราว เพื่อให้พนักงานคุมประพฤติสอบถาม แนะนำช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร

(2) จัดให้ผู้ต้องหาคณะทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร

(3) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ

(4) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติใดอันนำไปสู่การกระทำผิดในทำนองเดียวกันอีก

(5) ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือความเจ็บป่วยอย่างอื่นหรือให้ไปรับการอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนาพฤติกรรมและนิสัย ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด

(6) ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำของตนเองโดยการชดใช้ค่าเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม

(7) เงื่อนไขอื่นๆตามที่เห็นสมควรเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหาคณะทำหรือมีโอกาสดังกล่าวซ้ำอีก

มาตรา 15 ภายหลังจากที่พนักงานอัยการได้ออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อกุมความประพฤติอีก เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากศาล

มาตรา 16 การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งพระราชบัญญัติมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติ

มาตรา 17 ถ้าความปรากฏแก่พนักงานอัยการว่า ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อกุมความประพฤติที่พนักงานอัยการกำหนดตามมาตรา 11 ให้พนักงานอัยการเรียกผู้ต้องหามาชี้แจงในกรณีเช่นนี้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะคัดค้านและนำพยานหลักฐานมาสู้หักล้างได้ หากพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อกุมความประพฤติโดยไม่มีเหตุผลอันควร ให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่ยินยอมให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 6 (3) ที่จะฟ้องคดีด้วยตนเอง

มาตรา 18 เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อกุมความประพฤติจนครบกำหนดระยะเวลาชะลอการฟ้องแล้ว ให้พนักงานคุมประพฤติแจ้งเรื่องดังกล่าวให้พนักงานอัยการทราบเพื่อสั่งไม่ฟ้องผู้หาหานั้น คำสั่งดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด ทั้งนี้ ห้ามมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 145 และมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ และผู้เสียหายที่ยินยอมให้ชะลอการฟ้องตามมาตรา 6(3) จะนำคดีนั้นมาฟ้องมิได้

มาตรา 19 ให้ประธานศาลฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	ร้อยตำรวจเอก พงษ์พิพัฒน์ เขียวอุบล
วัน เดือน ปีเกิด	28 มีนาคม 2512
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
ประวัติการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ปีการศึกษา 2535
สถานที่ทำงาน	สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาเขตพิเศษ กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	พนักงานอัยการ

