

มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา: ศึกษาระบบชะลอการฟ้อง

นางเฉลิมศรี บรรจง

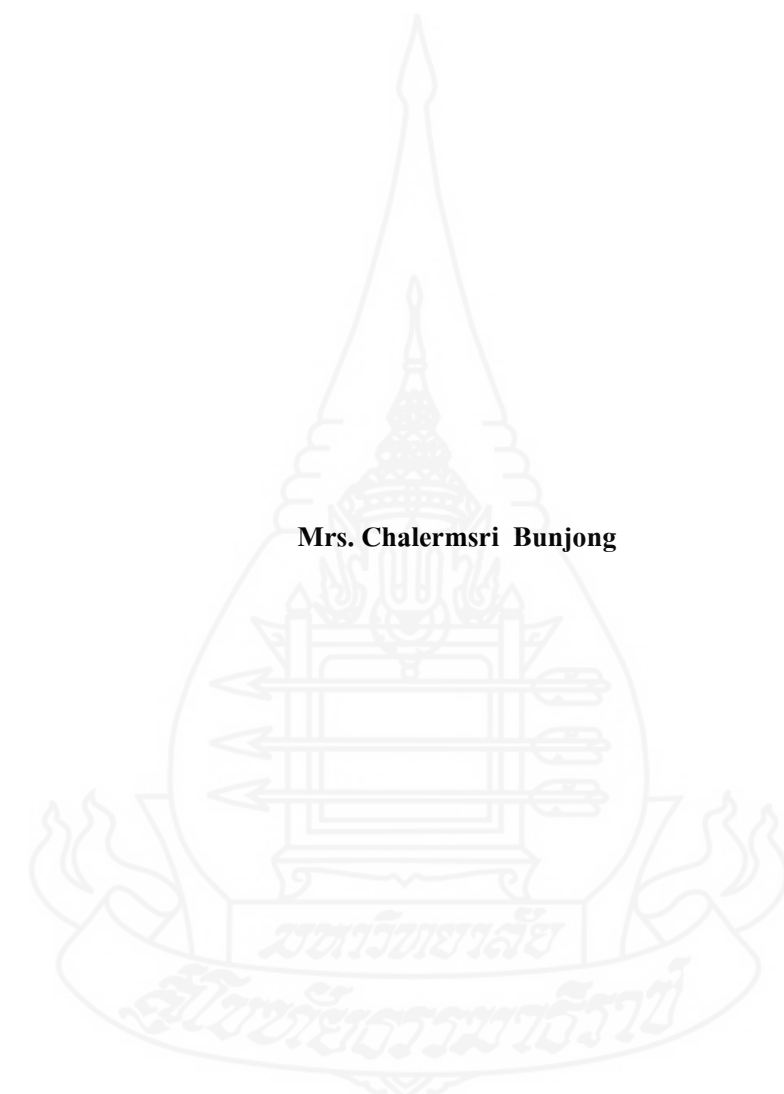


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2561

Alternative Measures to Criminal Prosecution: Deferred Prosecution System

Mrs. Chalernsri Bunjong



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice

School of Law

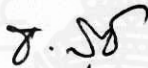
Sukhothai Thammathirat Open University

2018

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา: ศึกษาาระบบชะลอการฟ้อง
ชื่อและนามสกุล นางเฉลิมศรี บรรจง
วิชาเอก กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2562


คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช)



..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)



.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา: ศึกษาระบบชะลอการฟ้อง
ผู้ศึกษา นางเฉลิมศรี บรรจง รหัสนักศึกษ 2594001642 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช ปีการศึกษา 2561

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาที่มา แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญา โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ตลอดจนศึกษาปัญหาที่ไม่สามารถนำมาตราการนี้มาบังคับใช้ในประเทศไทย เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขให้สอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและระบบกฎหมายของไทยและนำไปบังคับใช้ได้เหมาะสม

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยทางเอกสารจากการศึกษาคั่นคว้อด้วยทฤษฎีหมาย ตำราวิชาการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และการศึกษาคั่นคว้อวิจัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเว็บไซต์ต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลมาทำการศึกษา วิเคราะห์และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ

ผลการศึกษาพบว่า มาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญาเป็นมาตรการเบี่ยงเบนหรือหันเหคดีให้ออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มุ่งเน้นความสมานฉันท์ด้วยการคำนึงถึงผู้เสียหาย การให้โอกาสผู้กระทำผิดกลับตนเป็นคนดี แก้ไขในสิ่งที่กระทำตลอดจนสามารถใช้ชีวิตในสังคมได้ วัตถุประสงค์สำคัญของมาตรการคือต้องการให้ความคิดในคดีอาญาบางประเภทยุติในชั้นก่อนฟ้องคดีและนำวิธีการอื่นมาบังคับใช้แทนการจำคุก มาตรการนี้เป็นวิธีบริหารจัดการคดีของภาครัฐที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องและกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติ และให้อัยการสูงสุดมีอำนาจตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องโดยไม่มีองค์กรภายนอกเข้าร่วมตรวจสอบอีก จึงเป็นลักษณะการตรวจสอบตามลำดับชั้นสายงานภายในองค์กรเท่านั้น ซึ่งการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลควรต้องมีองค์กรอื่นร่วมตรวจสอบเพื่อเป็นหลักประกันความสุจริต ความเสมอภาคของกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งบทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายนี้ไม่คุ้มครองสิทธิของบุคคล เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทย ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถนำมาบังคับใช้ได้จริงและก่อให้เกิดประโยชน์สมเจตนารมณ์ของกฎหมาย คำสำคัญ มาตรการแทนการฟ้อง คดีอาญา ชะลอฟ้อง

Independent Study title: Alternative Measures to Criminal Prosecution: Deferred Prosecution System

Author: Mrs. Chalerm Sri Bunjong; **ID:** 2594001642 ; **Degree:** Masters of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Tawatchai Suwanpanich, Professor; **Academic year:** 2018

Abstract

This independent study aims to study the origin, concepts, theories and laws related to measures to delay criminal prosecution. By comparing the laws of Japan As well as studying problems that cannot be implemented in Thailand to propose solutions to be consistent with the criminal justice system and the Thai legal system and to be used appropriately.

This independent study was conducted by way of a qualitative research through examination of documents, studying of legislative provisions, legal text books in Thai and foreign languages, articles, researches, thesis and online information and all of which were gathered, studied, analyzed and organized systematically.

It is found that measures to defer criminal prosecution is the measures to divert a criminal case from criminal justice procedures by implementing alternative restorative justice procedures by taking into account the victims, giving the perpetrators the opportunity to reform, correct their wrongdoings and reintegrate into the society. The purpose of this measures is to conclude a criminal case of certain criminal offenses in a pre-trial phase and implement other measures instead of imprisonment. It is a case management method of the State which allows public prosecutors to exercise their discretion to defer prosecution and specify the conditions of probation whereby the attorney-general has the authority to review such deferring order without being inspected by other organization. Hence, the inspection will be conducted only in accordance with the levels of authority within the same organization. The exercise of power by the State which affects the rights and liberty of an individual should be inspected by other organization to ensure good faith and equality in the justice system. Moreover, certain provisions under this legislation do not protect the rights of individual and these form the problems of implementing such measures in Thailand. The author recommends that the legislation is amended to ensure that it can be truly enforceable and serve its legislative objectives.

Keywords: Measures instead of Prosecution, Criminal Cases, Deferring Prosecution

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความอนุเคราะห์และความเมตตาอย่างดียิ่งของศาสตราจารย์ ดร.ชัชชัย สุวรรณพานิช ท่านอาจารย์ ดร. วรรณวิภา เมืองถ้ำ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พงษ์จิรา เชิดชู ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ คำปรึกษา ข้อคิดเห็นต่าง ๆ รวมถึงให้ความเมตตาตลอดเวลาตรวจแก้ไขให้รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณและขอขอบคุนครอบครัวอันเป็นที่รักที่เป็นกำลังใจอย่างยอดเยี่ยมที่สุดทำให้ผู้เขียนสำเร็จการศึกษาในครั้งนี้

หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีประโยชน์ในด้านใดด้านหนึ่ง ผู้เขียนขอมอบให้เป็นกตเวทิตาแก่บุพการี คณาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ไม่อาจเอ่ยนามได้ทั้งหมด และหากมีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับมา ณ โอกาสนี้

เฉลิมศรี บรรจง

ธันวาคม 2561



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญ	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
3. ขอบเขตของการวิจัย	4
4. วิธีดำเนินการวิจัย	4
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการชะลอการฟ้อง	5
1. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา	5
1.1 ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวน (Inquisitorial System)	7
1.2 ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา (Accusatorial System)	9
2. แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญา	12
3. หลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐหรือโดยเจ้าพนักงานอัยการ	15
3.1 หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)	15
3.2 หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)	16
4. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา	19
4.1 หลักประกันความเป็นอิสระในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและสถานะ ของพนักงานอัยการในประเทศทางสากล	19
4.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศทางสากล	20
4.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการของไทยในการดำเนินคดีอาญา	21
5. โทษและทฤษฎีการลงโทษทางอาญา	29
6. หลักกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)	33
7. สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา	46
8. แนวคิดการดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น	50

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 ระบบชะลอการฟ้องของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น.....	59
1. ที่มาและสาระสำคัญของการชะลอการฟ้องในประเทศไทย.....	59
2. ความหมายของการชะลอการฟ้อง.....	60
3. ประเภทคดีและเงื่อนไขที่เข้าหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้อง.....	61
4. ขั้นตอนชะลอการฟ้องและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุด.....	62
5. เงื่อนไขการคุมประพฤติ.....	65
6. ผลของคำสั่งชะลอการฟ้องที่มีต่อผู้ต้องหาและผู้เสียหาย.....	66
7. ผลของคำสั่งชะลอการฟ้องที่มีต่อการพิจารณาคดีของศาล.....	67
8. การยุติคดี.....	67
9. สิทธิของผู้เสียหายกรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ.....	68
10. อำนาจดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้อง.....	68
11. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ.....	69
12. การตรวจสอบการตั้งคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....	69
13. ระบบการชะลอการฟ้องของประเทศญี่ปุ่น.....	77
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหามาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญา.....	88
1. ผู้มีอำนาจในการสั่งชะลอการฟ้อง.....	89
2. อำนาจกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติผู้กระทำความผิด.....	91
3. มาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชะลอการฟ้อง.....	95
4. ประเทศไทยควรนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในการเบี่ยงเบนคดีประเภทใด.....	99
5. ผลกระทบของการสั่งชะลอการฟ้อง.....	102
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	104
1. บทสรุป.....	104
2. ข้อเสนอแนะ.....	105
บรรณานุกรม.....	108
ภาคผนวก.....	112
ประวัติผู้ศึกษา.....	133

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 แผนภาพแสดงขั้นตอนการชะลอการฟ้องของไทย ตามร่างพระราชบัญญัติ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ร่างที่ สกค.ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556.....	76
ภาพที่ 3.2 แผนภาพแสดงขั้นตอนการชะลอการฟ้องของประเทศญี่ปุ่น.....	87



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญ

มนุษย์มีความเห็นแก่ตัวอยู่ในตัวตนตามธรรมชาติ เมื่ออยู่รวมกันเป็นกลุ่ม เป็นชุมชน เป็นสังคม หากทุกคนสามารถทำอะไรตามใจชอบโดยไม่มีข้อห้าม ข้อบังคับ ชุมชนหรือสังคมนั้น ๆ ย่อมจะเกิดความวุ่นวายขาดความสงบเรียบร้อย ดังนั้น ในการอยู่ร่วมกันจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการรักษาความเป็นระเบียบ ความสงบเรียบร้อย อันได้แก่ กฎ ระเบียบ จารีตประเพณี และกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือหรือกลไกของรัฐที่ใช้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ซึ่งกฎหมายที่ได้นอกจากจะต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป มีความชัดเจนแน่นอน ไม่มีผลย้อนหลัง ไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน และต้องไม่กระทบต่อเนื้อหาอันเป็นแก่นแท้ของสิทธิและเสรีภาพแล้ว กฎหมายนั้นจะต้องมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและสามารถบังคับใช้ได้จริง

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นกระบวนการใช้กฎหมายอาญาคำเนิการกับบุคคลผู้ประพฤติฝ่าฝืนกฎหมายโดยผ่านองค์กรและบุคลากรผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย อันได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล ทนายความ หน่วยงานราชทัณฑ์ สำนักงานคุมประพฤติ สำนักงานบังคับคดี โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีการเปลี่ยนแปลงวิธีการให้เหมาะสมและทันกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ จากเดิมที่ใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเพียงอย่างเดียวเพื่อให้สาสมกับความผิดที่บุคคลนั้นกระทำลงไป โดยมีได้คำนึงถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้น ๆ หรือแม้แต่ผู้กระทำความผิดเองที่อาจกระทำความผิดไปด้วยความพลั้งเผลอ ผลของการลงโทษนี้แม้จะทำให้ผู้คนในสังคมได้รับความยุติธรรม มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สามารถใช้ชีวิตได้อย่างสงบสุขก็ตาม แต่สิ่งที่ตามมาก็คือ ผู้ที่ถูกตัดสินความผิดและถูกลงโทษจำคุกมีจำนวนเพิ่มขึ้น ในขณะที่เรือนจำไม่สามารถรองรับจำนวนนักโทษที่เพิ่มตามมา ก่อให้เกิดปัญหาหาคดีล้นศาล คนล้นคุก และอาจเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดด้วยความพลั้งเผลอที่เข้าสู่เรือนจำได้รับการบ่มเพาะพฤติกรรมเลวร้ายจากกลุ่มนักโทษจนกลายเป็นอาชญากรในที่สุด เหล่านี้ล้วนเป็นภาระของรัฐในการบริหารจัดการ จึงมีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มุ่งเน้นความสมานฉันท์ เยียวยาผู้เสียหายที่

ได้รับผลกระทบ ให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้สำนึกและแก้ไขสิ่งที่ได้กระทำลงไป โดยความร่วมมือของภาครัฐและภาคประชาชนด้วยมองว่าผลกระทบที่เกิดจากอาชญากรรมนั้นไม่เพียงแต่รัฐเท่านั้นที่จะได้รับผลกระทบ แต่ประชาชน สังคม และชุมชนต่างก็ได้รับผลกระทบนั้นเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้ทุกฝ่ายอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขในสังคม กระบวนการยุติธรรมดังกล่าวจึงถูกนำมาใช้แทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนี้ เช่น การเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Trail Diversion) เพื่อหลีกเลี่ยงรูปแบบการดำเนินคดีและวิธีการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดบางประเภท

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ที่สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556 ที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม เป็นร่างพระราชบัญญัติที่นำรูปแบบการเบี่ยงเบนคดีมาใช้กับระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องคดี มีวัตถุประสงค์ให้คดีอาญาประเภทที่มีความผิดไม่ร้ายแรงระงับลงในชั้นก่อนฟ้องคดีโดยไม่ต้องเข้าสู่วินิจฉัยของศาล ตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วย 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 การให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการไต่ถามผู้ต้องหาที่เป็นคดีความผิดอันยอมความได้ คดีความผิดลหุโทษ และคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีตามบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติ และส่วนที่ 2 การให้อำนาจพนักงานอัยการในการชะลอการฟ้องในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท สำหรับในส่วนการชะลอการฟ้องนี้ หากคดีใดเข้าเงื่อนไขความผิดดังกล่าวข้างต้น พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องและเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อขอคำสั่งเห็นชอบ คำสั่งอัยการสูงสุดที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่นั้นถือเป็นที่สุดโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากองค์กรอื่นใดอีก พนักงานอัยการก็จะกำหนดให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติ ถ้าผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้ว พนักงานอัยการจะตั้งยุติคดี ไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลและผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลอีกไม่ได้ เพราะสิทธิฟ้องคดีระงับลงแล้วตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ปัจจุบันประเทศไทยใช้การเบี่ยงเบนคดีในคดีสำหรับเด็กและเยาวชน ตามมาตรา 86 ของพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดี เพื่อคัดกรองเด็กและเยาวชนผู้กระทำความผิดที่เข้าเงื่อนไขของกฎหมายให้เข้าสู่ขั้นตอนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูที่ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติเป็นผู้จัดทำและนำเสนอไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งและเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งเห็นชอบกับแผนฟื้นฟูก็จะต้องรายงานให้ศาลทราบ ศาลต้องมีคำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน เมื่อเด็กหรือเยาวชนปฏิบัติตามแผนการแก้ไขบำบัด

ฟื้นฟูครบถ้วนแล้ว จะนำไปสู่คำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจึงสรุปได้ว่าการเบี่ยงเบนคดีในชั้นก่อนฟ้องของคดีเด็กและเยาวชนจะต้องมีการเสนอแผนการแก้ไขบำบัดฟื้นฟู โดยแผนนั้นต้องผ่านการให้ความเห็นชอบและการตรวจสอบจากองค์กรอัยการ และศาล เสียก่อน

สำหรับการชะลอการฟ้องคดีอาญาในกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีการใช้ระบบชะลอการฟ้องมาก่อน และพนักงานอัยการจะเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งชะลอการฟ้องเพียงผู้เดียว แต่ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้มีหน่วยงานอื่นเข้าร่วมเป็นผู้ตรวจสอบกระบวนการชะลอการฟ้องอีกขั้นตอนหนึ่ง แต่ระบบการชะลอการฟ้องของประเทศไทยตามบทบัญญัติที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556 นั้น มีเพียงองค์กรอัยการเพียงหน่วยงานเดียวที่เป็นผู้ใช้อำนาจชะลอการฟ้อง ผู้ศึกษามีความเห็นเนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ทั้งต่อผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย รวมถึงมีผลกระทบต่อชุมชนและสังคมส่วนรวม หากอำนาจสั่งชะลอการฟ้องเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว โดยไม่มีการทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น ๆ ย่อมขัดต่อหลักการตรวจสอบและทานอำนาจ การจัดให้มีองค์กรภาคประชาชนหรือองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมเข้าร่วมการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องคดีอาญาเพิ่มเติมจากการตรวจสอบภายในองค์กรอัยการเอง จะทำให้ระบบชะลอการฟ้องเป็นที่น่าเชื่อถือ มีความโปร่งใส เป็นที่ยอมรับของประชาชนและสังคมเพิ่มขึ้นหรือไม่ รวมถึงการทบทวนการนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทยว่ามีความจำเป็นหรือเหมาะสมมากน้อยเพียงใด เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบกระบวนการยุติธรรมที่ดীনั้นควรคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลัก

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง
- 2.2 เพื่อศึกษาระบบชะลอการฟ้องของประเทศไทย
- 2.3 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายชะลอการฟ้องให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556 เฉพาะในส่วนของการชะลอการฟ้องในคดีอาญาเท่านั้น โดยศึกษาถึงที่มา แนวคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์ การชะลอการฟ้องของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และศึกษาระบบชะลอการฟ้องของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาเปรียบเทียบข้อแตกต่างที่จะนำไปสู่การพัฒนา กฎหมายชะลอการฟ้องของประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน อันจะสามารถทำให้มีการนำกฎหมายฉบับนี้ไปบังคับใช้ได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพสมเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งทำการศึกษาและวิเคราะห์จากกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ บทความ ความคิดเห็นของนักกฎหมาย งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง โดยทำการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ สื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง
- 5.2 ทำให้ทราบถึงระบบชะลอการฟ้องของประเทศไทย
- 5.3 เสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายชะลอการฟ้องให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการชะลอการฟ้อง

การชะลอการฟ้อง เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีหลักการใหม่
ของประเทศไทยที่ยังไม่เคยมีการบัญญัติบังคับใช้มาก่อน กล่าวคือ การชะลอการฟ้องเป็นการที่
พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลแบบมีเงื่อนไข อันแตกต่างจากการใช้
ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเดิมที่พนักงานอัยการ
ใช้ดุลพินิจสั่งคดีได้ 2 ประการ นั่นคือ การ “สั่งฟ้อง” และ “สั่งไม่ฟ้อง” คดี เท่านั้น นอกจากนี้
บทบัญญัติของการชะลอการฟ้องยังกระทบถึงสิทธิของผู้เสียหายด้วยการตัดสิทธิผู้เสียหายในการ
ฟ้องคดีอาญา หากว่าคดีดังกล่าวพนักงานอัยการได้มีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องแล้ว รวมถึงหากคดีนั้น
อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแต่เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้วศาลจะต้องรอการ
พิจารณาคดีนั้นไว้ก่อน ส่วนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในกรณีที่มีคำสั่ง
ชะลอการฟ้องนั้น กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการเป็นผู้
ตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นแต่เพียงผู้เดียวและให้เป็นที่สุดโดยไม่มีหน่วยงานอื่นใดเข้าร่วม
ตรวจสอบหรือคานอำนาจนั้นอีก ดังนั้น ในการศึกษาระบบชะลอการฟ้องจึงควรได้ศึกษาถึง
แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาเริ่มต้นเมื่อมีการกล่าวหาว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น
ซึ่งผู้กล่าวหาอาจเป็นผู้เสียหาย ผู้กล่าวโทษ หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายก็ได้ การดำเนินคดีอาญา
แบ่งเป็น 2 ตอนใหญ่ ๆ คือ “การดำเนินคดีอาญาชั้นกำหนดคดี” (Erkenntnisverfahren) และ
“การดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับคดี” (Vollstreckungsverfahren)¹

1) การดำเนินคดีอาญาชั้นกำหนดคดี (Erkenntnisverfahren)

เป็นการดำเนินการของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ เพื่อยืนยันการกระทำ
ที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดและเพื่อยืนยันว่าการกระทำนั้นของผู้ต้องหาเป็นความผิดฐานใด

¹ คณิต ณ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 8, มีนาคม 2555

ซึ่งถ้าฟังได้ว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดและเป็นความผิดฐานใดแล้ว โดยปกติพนักงานอัยการจะยื่นฟ้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป และการดำเนินการทั้งหลายในศาลในคดีที่เจ้าพนักงานอัยการได้ฟ้องแล้วนั้น รวมทั้งคดีที่ผู้เสียหายฟ้องก็เป็นการกระทำเพื่อยืนยันข้อกล่าวหา เช่นเดียวกับการกระทำของพนักงานอัยการ และถ้าฟังได้ว่าได้มีการกระทำความผิดจริงและเป็นความผิดฐานใดศาลก็จะกำหนด “มาตรการบังคับทางอาญา” (โทษ และหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัย และมาตรการบังคับทางอาญาอื่น) สำหรับคดีนั้น ฉะนั้น การดำเนินการทั้งหลายของเจ้าพนักงานนอกศาลและในศาล รวมทั้งการดำเนินการทั้งหลายของศาลชั้นต้นและหรือศาลสูงจนกระทั่งคดีนั้นถึงที่สุดจึงเป็นขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาที่เรียกว่า “การดำเนินคดีอาญาชั้นกำหนดคดี” (Erkenntnisverfahren)

กล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาชั้นกำหนดคดีประกอบไปด้วย การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องคดี และการดำเนินคดีอาญาชั้นประทับฟ้อง ซึ่งการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องคดีนั้นมีส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาทั้งระบบและเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นการชี้ขาดเรื่องที่เกิดกล่าวหาในชั้นเจ้าพนักงาน เพื่อนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาตัดสินคดีความให้เกิดความยุติธรรมและความถูกต้อง ดังนั้น ตัวบทกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าพนักงาน จึงต้องสอดคล้องกับหลักวิธีพิจารณาความอาญาที่สำคัญ 8 ประการ² ได้แก่ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (public prosecution) หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา (principle of substantive truth) หลักฟังความทุกฝ่าย (principle “audi alteram partem”) หลักวาจา (principle of orality) หลักพยานโดยตรง (principle of directness) หลักเปิดเผย (principle of public trial) หลักความเป็นอิสระในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน (principle of free evaluation of evidence) และหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย (principle of presumption of innocence)

2) การดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับคดี (Vollstreckungsverfahren)

เมื่อศาลได้พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและกำหนดโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง อันได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ หรือริบทรัพย์สิน และคดีนั้นถึงที่สุดแล้วก็ต้องจัดการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้วนั้นต่อไป เว้นแต่จะได้มีการลดโทษ เปลี่ยนโทษ หรืออภัยโทษ หรืออื่น ๆ การดำเนินการภายหลังจากกำหนดมาตรการบังคับทางอาญาเมื่อคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วนี้เรียกว่า “การดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับคดี” (Vollstreckungsverfahren)

² “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 64

3) แนวคิดเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญา

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดนั้นจะต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เหมาะสมตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยต่างมีเป้าหมายเพื่อนำผู้ที่กระทำความผิดมาลงโทษอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง ภายใต้ขอบเขตอำนาจของกฎหมายที่จะกระทำได้ การให้ความคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหายด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม รวมถึงการมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคให้แก่ประชาชน ซึ่งการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปมีระบบการดำเนินคดี ๒ ระบบ ได้แก่ ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวน (Inquisitorial System) และ ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา (Accusatorial System)

1.1 ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวน (Inquisitorial System)³

การดำเนินคดีอาญาแบบระบบไต่สวนนั้นมีที่มาจากศาลทางศาสนานิกายคาทอลิกในสมัยกลางของยุโรป โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสที่นำการดำเนินคดีรูปแบบการไต่สวนที่พระในคริสต์ศาสนามีอำนาจดำเนินคดีตั้งแต่ต้นจนจบมาใช้ในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดทั่วไป กล่าวคือ เป็นระบบที่ไม่มีการแยกหน้าที่สอบสวนกับหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน อำนาจในการสอบสวนฟ้องร้อง พิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจเด็ดขาดของศาลแต่เพียงผู้เดียว ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยมีฐานะเป็นกรรมในคดี (prozessobjekte) เป็นเพียงผู้ถูกชักฟอกจากการไต่สวนของศาล การดำเนินคดีในลักษณะนี้จึงมีเพียงผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวนเท่านั้น

ลักษณะสำคัญของระบบการดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวน มีดังนี้

1.1.1 บทบาทของศาลในการดำเนินคดี (Importantce du role juge)

บทบาทของศาลในการดำเนินคดีในระบบไต่สวนนี้ มีลักษณะเป็นผู้นำในการดำเนินคดีทั้งในชั้นก่อนพิจารณา คือในชั้นสอบสวนหรือไต่สวน รวมตลอดถึงชั้นพิจารณาพิพากษาคดีอีกด้วย

1) บทบาทของผู้พิพากษาไต่สวนในชั้นก่อนพิจารณาคดี ในการดำเนินคดีตามระบบไต่สวนนี้มีลักษณะโดดเด่นที่เป็นเอกลักษณ์ของระบบคือ การที่มี “ผู้พิพากษาไต่สวน” (Juge d' instruction) เป็นผู้ทำหน้าที่ในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานทุกประเภทที่จะสามารถ

³ อุทัย อาทิวะช, ระบบการดำเนินคดีอาญา: ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน, ประมวลสาระ ชุติวิภา
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง หน้าที่ 2, 4, 8-11, 14-15, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
กรุงเทพฯ, 19-24

นำมาใช้ในการพิจารณาว่าคดีมีมูลพอที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาในชั้นพิจารณาคดีของศาลหรือไม่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน การที่กฎหมายให้อำนาจผู้พิพากษาไต่สวนในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกไต่สวนดังกล่าวนี้ ทำให้มีผู้เรียกชื่อผู้พิพากษาไต่สวนกันอีกชื่อหนึ่งว่า “ผู้พิพากษาสอบสวน” (Le Juge d' investigation)

2) บทบาทนำของศาลในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี ในระบบไต่สวนนี้มีแนวคิดที่ว่าผู้พิพากษาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือได้มาจากการดำเนินคดีโดยศาลจะต้องมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะทำให้คำพิพากษาสมาารถตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริงได้ โดยผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบตั้งแต่เบื้องต้นในการกำกับดูแล รวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นเพื่อที่จะแก้ปมคดีให้ลุล่วง ดังนั้นผู้พิพากษาในระบบไต่สวนจะเป็นผู้กำหนดทิศทางการค้นหาพยานหลักฐานและทำหน้าที่ในการซักถามผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย พยานที่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเข้าสู่ด้วยตัวของศาลเอง เมื่อศาลทำการซักถามจนเสร็จสิ้นแล้วจึงจะเปิดโอกาสให้อัยการ โจทก์และทนายความจำเลยทำการซักถามพยานได้ ดังนั้นทนายความในระบบไต่สวนจึงจะไม่ค่อยมีบทบาทในการทำงานเท่าที่ควร

1.1.2 วิธีพิจารณาคดีเป็นประปรักษ์กันเพียงเล็กน้อย

เนื่องจากวิธีพิจารณาความอาญาในระบบไต่สวนนี้ ผู้พิพากษาเป็นผู้มีบทบาทนำในการถามพยานในชั้นพิจารณาของศาลด้วยหลักการค้นหาความจริงโดยศาล ซึ่งนอกจากผู้พิพากษาซึ่งเป็นหัวหน้าคณะในศาลลูกขุนจะทำการซักถามพยานเสร็จแล้ว ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะและลูกขุนก็ยังสามารถทำการซักถามพยานต่อไปอีกได้จนเป็นที่พอใจ แล้วจึงจะให้พนักงานอัยการและทนายจำเลยทำการซักถามพยานตามลำดับ ดังนั้น ประเด็นคำถามย่อมจะเหลือน้อย ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวว่าวิธีพิจารณาความอาญาในระบบไต่สวน แม้จะมีลักษณะของการเป็นประปรักษ์กัน แต่ก็ยังเป็นประปรักษ์กันเพียงเล็กน้อยเพราะไม่ได้ปล่อยให้เป็นที่หน้าที่ของคู่ความต่อสู้คดีกันตั้งแต่เริ่มการพิจารณา

จำเลยคดีอาญาในระบบไต่สวนนี้จะเป็นคนแรกที่จะต้องเบิกความเมื่อเริ่มการพิจารณาคดีในศาล เพื่อให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาและความประพฤติของจำเลย จำเลยจะได้รับอนุญาตให้คู่สำนวนการสอบสวนก่อนทำการเบิกความและไม่ต้องตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำผิด แต่อาจถูกบังคับให้ตอบคำถามอื่น ๆ ทั้งหมดในการพิจารณาคดีในการพิจารณาคดีซึ่งเป็นคำถามที่ไม่เกี่ยวข้องและไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้

1.1.3 วิธีพิจารณาที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ระบบไต่สวนจะมีการบันทึกพยานหลักฐานที่ได้มาในชั้นไต่สวนไว้ในสำนวนการไต่สวน โดยสำนวนการไต่สวนดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานของการสืบพยานในชั้น

พิจารณาของศาล ดังนั้น ศาลในระบบไต่สวนจะทราบถึงรายละเอียดความเป็นมาของการดำเนินคดีในชั้นไต่สวน ในระบบไต่สวนของประเทศฝรั่งเศสหรือเนเธอร์แลนด์จะไม่ถือว่าการนำคำให้การของพยานที่ได้มาในชั้นสอบสวนของตำรวจมาอ่านในชั้นศาล แม้ในกรณีที่ไม่ได้ตัวพยานมาเบิกความในชั้นศาลจะเป็นการละเมิดต่อหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาความอาญาแต่ประการใด ถือว่าเป็นทางปฏิบัติที่เป็นปกติธรรมดา ทั้งนี้เพราะระบบไต่สวนมีแนวคิดว่าการดำเนินคดีในชั้นพิจารณานั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการรวบรวมพยานหลักฐานอย่างต่อเนื่องของการค้นหาความจริงโดยรัฐ เพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สมบูรณ์ที่สุดก่อนที่จะพิพากษาคดี

1.1.4 การไต่สวนเป็นความลับ⁴

ลักษณะที่กล่าวว่าการไต่สวนเป็นความลับ คือทนายความไม่มีสิทธิเข้าฟัง การสอบปากคำผู้ต้องหาหรือผู้ถูกไต่สวนซึ่งเป็นลูกความของตน เนื่องจากลักษณะการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีหรือของผู้พิพากษาไต่สวนนั้นจะต้องบันทึกอยู่ในสำนวนการสอบสวนหรือ การไต่สวน และจะต้องถูกตรวจตราอย่างละเอียดโดยศาลในชั้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

1.2 ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา (Accusatorial System)⁵

มีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญของการดำเนินคดี ดังต่อไปนี้

1.2.1 ความสำคัญของคู่ความในการดำเนินคดี

ระบบกล่าวหาจะมีแนวคิดพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญาซึ่งเป็นการต่อสู้กัน ระหว่างคู่พิพาทสองฝ่าย เหมือนกับการต่อสู้ระหว่างคู่ความในการพิพาททางแพ่ง ศาลเป็นเพียงผู้ชี้ขาดเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาว่าใครผิดในระหว่างสองฝ่าย โดยในระหว่างการพิจารณาคดีศาลจะวางตัวเป็นกลาง ไม่เข้าแทรกแซง เมื่อคู่ความกำลังดำเนินคดีอยู่ ระบบกล่าวหาจึงมีลักษณะที่แยก การสอบสวนฟ้องร้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ให้องค์กรที่แตกต่างกันทำหน้าที่ของตน ผู้ถูกกล่าวหา มีสถานภาพเป็นประธานในคดี (prozesssubjekt)

นอกจากนี้ ความสำคัญของคู่ความยังสามารถเห็นได้จากผู้ที่มีอำนาจเริ่มดำเนินคดีอาญา ในระบบกล่าวหา นั้นมีแนวคิดว่าการกล่าวหาสามารถกระทำได้โดยประชาชนทุกคนโดยอิสระ เนื่องจากถือว่าสมาชิกทุกคนในกลุ่มหรือสังคมมีส่วนร่วมเป็นผู้เสียหายด้วย ในการดำเนินคดีอาญาตามแนวคิดนี้จะต้องมีผู้กล่าวหาเป็นผู้เริ่มต้นคดี การเริ่มพิจารณาจะตกเป็นของฝ่ายผู้เสียหาย ต่อมาเมื่อเห็นว่ารัฐมีความจำเป็นและเพื่อผลประโยชน์ของสังคมในการปราบปรามการ

⁴ พงษ์พิพัฒน์ เจียวอุบล, “มาตรการการชะลอฟ้องในคดีอาญา”, ปรินูญนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,นนทบุรี, 2554, หน้า 13

⁵ อุทัย อาทิวาศ, ระบบการดำเนินคดีอาญา: ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน, หน้า 19

กระทำความผิด จึงทำให้เริ่มมีแนวคิดที่จะให้เริ่มต้นมีการดำเนินคดีอาญาในนามของส่วนรวม ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นหลักการดำเนินคดีโดยประชาชน

1.2.2 วิธีพิจารณาเป็นปรปักษ์

ความสำคัญของระบบกล่าวหาขึ้นอยู่กับบทบาทของกลุ่มความในการดำเนินคดี ด้วยรูปแบบของการต่อสู้กันระหว่างคู่พิพาทที่จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดี ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีที่ใช้พยานหลักฐานที่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเข้ามาสู้ในคดี โดยกำหนดให้ฝ่ายที่กล่าวหาเป็นฝ่ายที่ต้องมีการพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากข้อสงสัยที่ชอบด้วยเหตุผลว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริง ดังนั้น คู่ความแต่ละฝ่ายจะต้องแสดงให้เห็นความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานของฝ่ายของตนว่าเป็นความจริงและมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งที่ถูกกล่าวหาก็ต้องได้รับโอกาสในการต่อสู้คดีที่เท่าเทียมกันในการทำลายความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานที่ฝ่ายแรกนำสืบ พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานประกอบในส่วนของตนเพื่อประกอบการทำลายน้ำหนักความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานของฝ่ายแรก

การทำลายความน่าเชื่อถือในพยานหลักฐานของฝ่ายที่นำเสนอพยานหลักฐานโดยคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนั้น คือ การถามค้าน (Cross examination) ในระบบกล่าวหาที่มีความเชื่อพื้นฐานกันว่าการถามค้านและเทคนิคที่ใช้ในการถามค้านนั้นจะเป็นเครื่องมือที่น่าเชื่อถือและเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดสำหรับการค้นหาความจริงหรือการทำความจริงให้ปรากฏ

1.2.3 วิธีพิจารณาต่อสู้กันด้วยวาจา

เนื่องจากระบบกล่าวหาวิธีพิจารณาที่เป็นการต่อสู้เพื่อให้ความจริงปรากฏต่อหน้าศาล โดยหลักการจึงถือว่าเฉพาะแต่การดำเนินคดีซึ่งกระทำในชั้นพิจารณาต่อหน้าศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น ที่จะถือว่าเป็นสถานที่ที่ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่จะใช้ในการพิพากษาคดีและมีผลผูกพันคู่ความที่ต่อสู้กันในชั้นศาล เนื่องจากการพิจารณาที่กระทำต่อหน้าศาลนั้น คู่ความมีโอกาสระดมเต็มที่ในการต่อสู้คดี ไม่อาจอ้างได้ว่าตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของผู้ใด ในระหว่างที่กระบวนการพิจารณาดำเนินไปต่อหน้าศาล การต่อสู้กันด้วยวาจาต่อหน้าศาลจึงเป็นวิธีการนำมาซึ่งพยานหลักฐานอันถือว่าเป็นกระบวนการค้นหาความจริงของวิธีพิจารณาความอาญาในระบบกล่าวหา โดยที่ศาลไม่รู้ข้อเท็จจริงมาก่อนที่การพิจารณาสืบพยานจะกระทำในศาล

ส่วนพยานหลักฐานที่มีการรวบรวมไว้ในชั้นสอบสวนในระบบกล่าวหาแม้จะมีการรวบรวมและมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ไม่ถือว่าผูกพันศาลให้จำต้องรับฟัง เนื่องจากในระบบกล่าวหาที่มีความมุ่งหมายที่จะให้การดำเนินในชั้นพิจารณาของศาลไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผลที่ได้จากการรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้กระทำมาในชั้นสอบสวน

พยานหลักฐานที่จะใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องมาจากการต่อสู้กันในชั้นพิจารณาคดีเท่านั้น

1.2.4 วิธีพิจารณาโดยเปิดเผย

ที่ว่า “การพิจารณาคดีต่อหน้าศาลระหว่างคู่ความที่เป็นปรปักษ์กันในระบบกล่าวหาจะต้องกระทำโดยเปิดเผย” นั้น หมายความว่าประชาชนทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาได้ โดยมีที่มาจากรูปแบบการต่อสู้ระหว่างคู่พิพาทที่กระทำในสนามประลองการต่อสู้ต่อหน้าประชาชนที่ชมเป็นสักขีพยาน ที่เป็นดังนี้เพราะการพิจารณาคดีอาญาในศาลไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะสิทธิหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคลของจำเลยเพียงอย่างเดียว แต่ยังถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทั้งหมดที่อยู่ร่วมกันในสังคม

นอกจากนี้ ลักษณะของการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยในระบบกล่าวหานี้ สามารถพิจารณาได้จากลักษณะของการมีลูกขุนในการพิจารณาคดี นั้นหมายถึงการสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งคือ การที่มีตัวแทนของประชาชนจำนวนหนึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดี

ลักษณะของการพิจารณาคดีที่กระทำโดยเปิดเผยได้กลายเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเป็นหลักการที่รัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครอง ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญในการพิจารณาคดีในศาล กับสิทธิของจำเลยในคดีอาญาที่จะได้เผชิญหน้ากับพยานโจทก์เพื่อการพิสูจน์ความจริงในคดี และเป็นหลักประกันที่จำเลยจะไม่ถูกข่มขู่ กลั่นแกล้งหรือถูกพิจารณคดีตามอำเภอใจ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันมิให้พยานเบิกความเท็จ เนื่องจากการที่มีประชาชนเข้าฟังการพิจารณาคดีหรือมีคณะลูกขุนเป็นตัวแทนของประชาชนในการพิจารณาคดีนั้น จะทำให้พยานไม่กล้าหรือเกรงกลัวที่จะกล่าวเท็จต่อหน้าประชาชน

1.2.5 ผู้พิพากษาที่เป็นกรรมการ

บทบาทของผู้พิพากษาในระบบกล่าวหานี้ถูกจำกัดอยู่ที่การพิจารณาพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอต่อหน้าตน แล้ววินิจฉัยตัดสินคดีจากพยานหลักฐานเหล่านั้น ดังนั้น ผู้พิพากษาในระบบกล่าวหาจึงมีบทบาทที่สำคัญเฉพาะการควบคุมการต่อสู้คดีของคู่ความ เพื่อให้มีความเที่ยงตรง และจะเป็นผู้ตัดสินว่าใครเป็นผู้ชนะคดี แต่ในระหว่างการพิจารณคดีผู้พิพากษาในระบบกล่าวหาจะไม่แสดงบทบาทในเชิงรุกโดยการเรียกพยานที่ตนเห็นสมควรมาให้

ข้อเท็จจริงในศาล หรือทำการไต่สวนเพิ่มเติมด้วยตนเอง เพราะอาจจะเกิดข้อครหาว่าเข้าแทรกแซงการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง⁶

2. แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญา

กฎหมายอาญาบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของบุคคลในสังคมให้เกิดความสงบเรียบร้อย หากบุคคลใดได้กระทำการอันผิดต่อกฎหมายอาญา บุคคลนั้นจะต้องได้รับการลงโทษ จึงมีแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยเป็น 2 แนว คือ แนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย และแนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย⁷ ดังนี้

2.1 แนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

ในสมัยโบราณนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นกับบุคคลใด บุคคลผู้ที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำความผิดนั้นมีหน้าที่จะต้องนำความมาเพื่อกล่าวร้องต่อศาลด้วยตัวเอง เพื่อให้ศาลพิสูจน์ความผิดและลงโทษผู้กระทำความผิด อันเป็นลักษณะของการแก้แค้นทดแทนกับผู้กระทำการเป็นส่วนตัว จึงเป็นเรื่องระหว่างบุคคลด้วยกันเอง รัฐหรือบุคคลอื่นไม่มีหน้าที่ที่จะดำเนินการ แต่เนื่องจากการที่คู่ความแต่ละฝ่ายต่างมีพวกพ้อง จึงทำให้การแก้แค้นเป็นการส่วนตัวนั้นขยายวงกว้างออกไปจนกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงเกิดแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนขึ้น ซึ่งกำหนดรูปแบบของการดำเนินคดีอาญาให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนที่จะฟ้องร้องคดีได้เอง ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ตาม⁸ ก็สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้

⁶ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ ฉบับไทย-อังกฤษ, กองการต่างประเทศ: สำนักงานศาลยุติธรรม, บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด

หมวด 2 จริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดี

ข้อ 9 ผู้พิพากษาพึงระลึกว่าการนำพยานหลักฐานเข้าสืบและการซักถามพยานควรเป็นหน้าที่ของกลุ่มความและทนายความของแต่ละฝ่ายที่จะกระทำ ผู้พิพากษาพึงเรียกพยานหลักฐานหรือซักถามพยานด้วยตนเองก็ต่อเมื่อจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมหรือมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ศาลเป็นผู้กระทำเอง

⁷ มานะ เฝาะช่วย, ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศสและประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556, 7-8.

⁸ คณิต ณ นคร, วิธีพิจารณาความอาญาไทย หลักปฏิบัติกับทางกฎหมายที่ไม่ตรงกัน ,ในรวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด, (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2540) 311.

2.2 แนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย

เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในประเทศภาคพื้นยุโรป เนื่องมาจากการชำระคดีความอาญานั้นได้นำรูปแบบการชำระคดีด้วยระบบไต่สวนของศาลศาสนามาใช้ โดยประชาชนต่างยอมรับอำนาจรัฐที่ใช้ในการปกครองดังกล่าว ต่อมาในสมัยศตวรรษที่ 13 มีความเห็นว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศที่จะดำเนินคดีอาญา จึงก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกอันหนึ่งคือ ตั้งเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เฉพาะในการดำเนินคดีอาญาในรูปอัยการผู้แทนพระมหากษัตริย์ ซึ่งทำให้ระบบไต่สวนสมบูรณ์ขึ้น อัยการจึงมีความสำคัญในการดำเนินคดีอาญา การรวบรวมพยานหลักฐานและควบคุมการพิจารณาให้ดำเนินไปตามกฎหมาย โดยมีผลต่อการดำเนินคดีอาญาที่องค์กรของรัฐทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมต่างร่วมมือกันค้นหาความจริง การดำเนินคดีอาญาดำเนินการค้นหาความจริงในประเทศภาคพื้นยุโรปปัจจุบันจึงมีลักษณะที่ว่า จะต้องให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในคดีอย่างเต็มที่ กล่าวคือ ต้องมีฐานะเป็น “ประธานในคดี”

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้มีการแยกหลักการดำเนินคดีอาญาออกเป็น 3 หลักการ ดังนี้⁹

2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน

เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาพื้นฐานของทุกสังคมที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาจะต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม การดำเนินคดีโดยเอกชนนี้สามารถดำเนินคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาควบคู่ไปด้วยกันได้ อันเนื่องจากเอกชนผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว จึงเป็นลักษณะการดำเนินคดีที่เป็นการต่อสู้กันระหว่างเอกชนผู้หนึ่งกับเอกชนอีกผู้หนึ่ง โดยมีศาลเป็นองค์กรกลางทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินชี้ขาด

2.4 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular prosecution)

เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษที่ถือประชาชนทุกคนมีสิทธิและหน้าที่ที่จะพิทักษ์รักษาความสงบเรียบร้อยของแผ่นดิน เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ประชาชนทุกคนย่อมเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าบุคคลผู้ฟ้องคดีนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ เนื่องจากความเป็นมาของการบังคับใช้กฎหมายอาญาได้เริ่มจากการแก้แค้นส่วนบุคคลมาจนถึงขั้นที่ถือว่า “ทุกคนจะต้องรวมตัวเข้าเป็น

⁹ มานะ เผาะช่วย, ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศสและประเทศไทย, 9-11.

กลุ่ม ๆ ละสิบคน ซึ่งทุกคนในกลุ่มจะต้องรับผิดชอบต่อความประพฤติอันดีของบุคคลอื่นในกลุ่มด้วย”¹⁰ จากหลักการนี้จึงถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหายได้ทั้งสิ้นหากมีความผิดอาญาเกิดขึ้น

แนวคิดนี้ปรากฏในกฎหมายตราสามดวงของไทยเช่นกัน คือ กฎหมายโจรห้าเส้น ที่มีการตรากฎหมายเพิ่มเติมในลักษณะโจร มาตรา 114 ในสมัยรัชกาลที่ 3 ปรากฏอยู่ในกฎหมายตราสามดวง เล่ม 2 ความว่า

“เกิดเรื่องดีซึ่งวังราวปล้นสะดมขึ้น พวกญาติพี่น้องหรือมูลนายเพื่อนบ้าน ไกล่เกลียดกลับช่วยกันปิดบังให้พ้นผิด มิได้ว่ากล่าวตักเตือนสั่งสอนพวกโจรมันจึงกำเริบ ที่จริงกฎหมายแต่เดิมมาก็มีอยู่ที่จะต้องเอาบิดาพี่น้องของผู้ร้ายลงโทษด้วย ถ้าหากว่าผู้ร้ายปล้นขึ้นที่ใด ชาวบ้านไกล่เกลียดภายในระยะ 3 เส้น 15 วา จะต้องช่วยกันจับกุมให้จงได้ ผู้ร้ายหนีก็ต้องช่วยกันติดตามไปถึงหมู่บ้านไหนที่ผู้ร้ายผ่านไปชาวบ้านข้างหน้าก็ต้องสมทบออกช่วยติดตามต่อไปอีก เพราะแม้ชาวบ้านหมู่แรกจะกลับบ้านกันแล้วแต่ก็ยังมิพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องตามไป เช่นกำนันพันนายบ้าน และโดยเฉพาะพวกนครบาล แล้วกฎหมายบังคับให้จับโจรจงได้ภายในสามวัน “..... เนื่องจากผู้คนจำนวนน้อยไม่พอจับกุม จึงออกกฎหมายใหม่เพิ่มเป็น 5 เส้น ...”

แนวคิดนี้จึงมีมาจากฐานคติที่ว่าประชาชนทุกคนต้องมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมร่วมกัน¹¹

2.5 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

หลักการนี้มาจากประเทศภาคพื้นยุโรปที่ถือว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การดำเนินคดีอาญาเป็นกระบวนการดำเนินการของรัฐ เมื่อรัฐเป็นผู้เสียหายรัฐจึงมีสิทธิและหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกธรรมในดำเนินคดีอาญาผ่านหน่วยงานของรัฐอันได้แก่ ศาล อัยการ ตำรวจ ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด แต่ทั้งนี้ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมิได้ผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐเพียงผู้เดียว แม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด ก็มีการผ่อนคลายให้เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้บ้างเช่นกัน แต่จำกัดประเภทและฐานความผิดไว้

สำหรับประเทศไทยนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้รัฐโดยพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นผู้มีหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ไม่ตัด

¹⁰ อัญชัญศิริ บรรณานุกรม และศิลาปะอริญ ชูเวช, “ภาระหน้าที่ของ Director of Public Prosecutor,” วารสารอัยการ ปีที่ 3, (23 กุมภาพันธ์ 2523), 36.

¹¹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก: แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์, หลักการและระบบการดำเนินคดีอาญา, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556, 37 – 38

สิทธิผู้เสียหายด้วยการบัญญัติให้ผู้เสียหายรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนผู้เสียหายสามารถเป็นผู้ฟ้องคดีอาญาได้เช่นกัน

3. หลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐหรือโดยเจ้าพนักงานอัยการ

จากหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ทำให้พนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานที่มีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการรับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ให้กับรัฐและประชาชน จึงมีหลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐหรือโดยพนักงานอัยการที่นานาประเทศใช้อยู่ 2 หลักการ คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)¹² ดังนี้

3.1 หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)

ตามหลักการนี้เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดี เมื่อทราบว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็มีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อไป¹³

อธิบายได้ว่า เมื่อเกิดการกระทำความผิดอาญาแม้จะไม่มีผู้ใดร้องทุกข์กล่าวโทษ หากเมื่อเจ้าพนักงานทราบว่ามีการกระทำความผิด เจ้าพนักงานจะต้องทำการสอบสวนและเมื่อทำการสอบสวนแล้วมีเหตุเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงและไม่ว่าจะกระทำด้วยเหตุผลใดก็ตาม และความผิดนั้นครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ พนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันความเสมอภาคทางกฎหมายให้กับประชาชนทุกคน ทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และเมื่อพนักงานอัยการทำการฟ้องคดีต่อศาลแล้วจะทำการถอนฟ้องไม่ได้ เพราะถือว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของศาลแล้ว ซึ่งแสดงถึงหลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้ (Immutability Principle)¹⁴ ที่ถือเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาตามหลักการฟ้องคดีอาญา

¹² สุธาสินี สัมพรดี, การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง : หลักการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการ, วิทยานิพนธ์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, 12-14.

¹³ คณิต ฅ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, 2549, 401.

¹⁴ คณิต ฅ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2528, 121.

ตามกฎหมายแล้วจะเห็นว่ามาจากแนวคิดทฤษฎีแก้แค้นซึ่งเปรียบเสมือนการดำเนินคดีอาญาของรัฐนั้นเป็นการแก้แค้นทดแทนผู้ที่ได้กระทำความผิดแทนผู้เสียหาย

3.2 หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

เป็นหลักการฟ้องคดีที่ตรงข้ามกับหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย นั่นคือ เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานทำการสอบสวนแล้วพบว่ามีกระทำความผิดจริง พนักงานอัยการจะต้องทำการฟ้องคดีต่อศาล แต่หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนี้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้เมื่อมีเหตุอันสมควร โดยคำนึงถึงนโยบายทางสังคมหรือที่เรียกว่า รัฐประศาสนโยบาย (Public Policy) นั่นคือ แม้จะปรากฏว่ามีการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดนั้น แต่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีต่อศาลอาจมีผลกระทบต่อความสงบสุขของบ้านเมือง ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อความมั่นคงหรือประโยชน์อันสำคัญของประเทศชาติ โดยเฉพาะหากสังคมไม่ได้ประโยชน์อันใดจากการนำตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยมาลงโทษ พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐ ก็ใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงผลเสียอันไม่พึงปรารถนา โดยที่เจ้าพนักงานต้องสามารถจดบันทึกแจ้งเหตุของการตัดสินใจเช่นนั้นให้ปรากฏอย่างชัดเจน¹⁵

การเปิดโอกาสให้อัยการสามารถใช้อุปินิจสั่งไม่ฟ้องคดีมีมูลได้นั้น เป็นการคลายความเข้มงวดของการดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากการลงโทษที่มุ่งแก้แค้นทดแทน ซึ่งเรียกว่า “ทฤษฎีแก้แค้น” มาเป็นการลงโทษโดยมุ่งเพื่อ “การป้องกันทั่วไป” (General Prevention) กล่าวคือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนใหญ่ไม่ได้นิ่งดูดายกับการกระทำความผิดอันนั้น และเป็นการเตือนบุคคลที่ยังไม่ได้กระทำความผิดให้ตระหนักว่าหากเขาได้กระทำความผิด เขาอาจจะจะต้องถูกดำเนินคดี อันเป็นการนำทฤษฎี “การข่มขู่ยับยั้ง” มาใช้ และการลงโทษยังต้องเหมาะสมกับการกระทำความผิดและความชั่วของผู้กระทำเพื่อเปิดโอกาสให้เขาได้ปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่ดีนั้นกลับตัวกลับใจไม่กระทำความผิดต่อไป ซึ่งเป็นการลงโทษโดยมีจุดประสงค์เฉพาะ หรือ “การป้องกันพิเศษ” (Special Prevention)¹⁶

¹⁵ ภูมิชาย ทานิชพงษ์, *มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง : บทที่ 2 หลักในการดำเนินคดีอาญาและแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษ*, วิทยานิพนธ์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2551, 6.

¹⁶ “การสั่งฟ้องคดีของอัยการ,” <https://web.facebook.com/Athena.thai.law/posts/>, สืบค้น 15 พฤษภาคม

3.2.1 ความหมายและหลักการทั่วไปของดุลพินิจ

“ดุลพินิจ” ของพนักงานอัยการในการสั่งคดีนั้น จะสามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้ดุลพินิจได้อย่างไร จึงควรศึกษาถึงความหมายและหลักการทั่วไปเกี่ยวกับดุลพินิจ ดังนี้

คำว่า ดุลพินิจ ประกอบด้วยคำว่า “ดุล” กับคำว่า “พินิจ”

“ดุล” แปลว่า เท่ากัน เสมอกัน เท่าเทียมกัน

“พินิจ” แปลว่า การพิจารณา

“ดุลพินิจ” จึงมีความหมายว่า การวินิจฉัยที่สมควร การพิจารณาด้วยความเที่ยงธรรม คำว่า ดุลพินิจ ใช้ในเรื่องที่เกี่ยวกับความยุติธรรมในการตัดสิน¹⁷

ส่วน “discretion” ตามพจนานุกรมกฎหมายภาษาอังกฤษ Black’s Law Dictionary อธิบายว่า คำนี้มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “discretion” มีความหมายว่า เป็นอำนาจพิเศษหรือสิทธิพิเศษของศาลที่จะพิจารณาตามหลักความยุติธรรม ซึ่งความหมายทั้งสองต่างก็สอดคล้องกับคำกล่าวของ อริสโตเติล ปราชญ์ชาวกรีกว่า “ที่ไหนมีสังคม ที่นั่นต้องมีกฎหมาย” และคำกล่าวของ Cohen นักกฎหมายชาวอังกฤษว่า “เมื่อมีกฎ (หมาย) ย่อมต้องมีดุลพินิจอยู่เคียงคู่กัน (Rules must be supplemented with discretion)”¹⁸

3.2.2 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับดุลพินิจ

การใช้ดุลพินิจโดยเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมนั้นย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากบางครั้งอาจมีกรณีที่กฎหมายไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการเฉพาะเจาะจง ด้วยเหตุปัจจัยที่ประกอบขึ้น ณ เวลานั้น ๆ กฎหมายจึงจำเป็นต้องเปิดช่องให้มีดุลพินิจเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับสังคม อย่างไรก็ตาม หากมีการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม เช่น ใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต (bad faith) หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุสมควร (unreasonable) จะทำให้เกิดความยุติธรรมอย่างหาสิ่งประมาณมิได้ Dicey นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสกล่าวไว้ว่า “ดุลพินิจมีอยู่ที่ใด ก็ย่อมมีช่องสำหรับอำเภอใจด้วย” ส่วน Lord Camden นักกฎหมายชาวอังกฤษได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนและกล้าท้วงว่า “อันอำนาจใช้ดุลพินิจนั้น ดูเป็นกฎที่ทารุณ เพราะว่าดุลพินิจจะเป็นประการใดหาผู้ใดไม่ได้ ต่างคนก็ต่างกัน ดูเป็นกรณีแล้วแต่ลักษณะนิสัยใจคอและอารมณ์ความรู้สึก

¹⁷ บทวิทยุราชการ “รู้รัก ภาษาไทย,” www.royin.go.th > คลังความรู้, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2561

¹⁸ อติสร ไชยกุลปต์, “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี”, วิทยานิพนธ์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, 11.

อย่างดีที่สุดก็ไม่พ้นอยู่ในลักษณะเรรวน เดียวเป็นอย่างนั้น เดียวเป็นอย่างนี้ ที่ร้ายที่สุดก็คือแล้วแต่กิเลส โมหะและอารมณ์อันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ปุถุชนที่ยังมีผิดพลาด”¹⁹

สำหรับองค์ประกอบพฤติกรรมแห่งดุลพินิจ ซึ่งเป็นสิ่งแสดงถึงการมีอยู่ของดุลพินิจในแต่ละเรื่องแต่ละกรณีนั้น มีด้วยกัน 3 ประการ คือ²⁰

- (1) การค้นหาข้อเท็จจริง (Find facts)
- (2) ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย (Applies Law)
- (3) พิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ทราบ

ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว (Decides what is desirable in the circumstance after the facts and the law are known)

3.2.3 หลักการพื้นฐานในการควบคุมดุลพินิจ²¹

โครงสร้างของดุลพินิจ (Structuring) หมายถึง สิ่งที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาเกี่ยวกับดุลพินิจ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการช่วยเหลือได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ อย่างเปิดเผยและยุติธรรม

การทบทวนดุลพินิจ (Checking) แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

ก. ดุลพินิจที่มีการทบทวน คือ เมื่อใช้ดุลพินิจแล้วจะมีการควบคุมตรวจสอบจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร

ข. ดุลพินิจเด็ดขาด คือ ดุลพินิจที่มีความเด็ดขาดอยู่ในตัวเอง สมบูรณ์ในตัวเอง โดยไม่มีการทบทวนและองค์กรอื่นใดก็ไม่มีอำนาจที่จะเข้ามาพิจารณาทบทวนได้ ซึ่งองค์กรที่จะใช้ดุลพินิจเด็ดขาดนี้จะต้องมีความสำคัญในตัวเองในลักษณะ “สูงสุด” อยู่ในตัว

จะเห็นได้ว่า การใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องให้อยู่ในเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรือกล่าวได้ว่า ขอบเขตแห่งดุลพินิจก็คือกฎหมาย การใช้ดุลพินิจจึงต้องคำนึงถึงวิธีของเหตุผลและความยุติธรรมไม่ใช่ความเห็นส่วนบุคคล ไม่ใช่ตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจ หรือตามแรงกดดัน หรือการชักจูงจากภายนอก หากใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นธรรมแล้วความไม่สงบสุขในสังคมย่อมเกิดขึ้นตามมา

¹⁹ “เพ็งอั้ง”, 14

²⁰ มรุตสันต์ โสรัตน์, การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ, วิทยานิพนธ์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558, 11.

²¹ ชีรยุทธ์ รอดเจริญ, “มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ,” สารนิพนธ์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, 34.

4. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

ในการประชุมนักกฎหมายทั่วโลกเกี่ยวกับกฎหมายอาญา ครั้งที่ 9 ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี 2507 ได้กล่าวถึงบทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา ไว้ดังนี้²²

1) อัยการไม่ใช่คู่ความฝ่ายตรงข้ามกับจำเลย อัยการต้องดูแลคุ้มครองรักษาประโยชน์ให้แก่ฝ่ายจำเลยด้วย เพราะเขามีสิทธิควรได้รับการคุ้มครองเช่นกัน

2) อัยการควรให้ความสนใจผู้กระทำผิดในฐานะเป็นมนุษย์ สนใจต่อศักดิ์ศรีและสิทธิส่วนตัวได้เสียของเขา ดังนั้น วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดจึงต้องให้เหมาะสมแก่แต่ละบุคคล และเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะปรับปรุงผู้กระทำผิดให้กลับเข้าสู่สังคมได้

3) อัยการย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีมนุษยธรรม โดยต้องเป็นผู้รักษาส่วนได้เสียของสังคม รวมทั้งผู้ต้องหาด้วย

4) อัยการมีหน้าที่ต้องแนะนำจำเลยให้ทราบถึงสิทธิตามกฎหมายที่เขาควรได้รับ แม้ว่าเขามีทนายอยู่แล้วก็ตาม

จากบทบาทข้างต้นกล่าวได้ว่า นอกจากอัยการจะเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมตามกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในระนาบโจทก์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนแล้ว หน้าที่อีกประการหนึ่งของอัยการคือ การอำนวยความยุติธรรมแก่ผู้ต้องหาในชั้นการสอบสวนและแก่จำเลยในชั้นพิจารณาคดีอาญาของศาลด้วยการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีมนุษยธรรม โดยคำนึงถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของจำเลยหรือผู้กระทำผิด รวมถึงการอำนวยความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายด้วยเช่นกัน

4.1 หลักประกันความเป็นอิสระในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและสถานะของพนักงานอัยการในประเทศทางสากล²³

ในระดับประเทศที่เป็นสากล ล้วนแต่ให้การยอมรับในหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ จึงกำหนดให้โครงสร้างในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องสร้างหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรอัยการและพนักงานอัยการทั้งสิ้น อาทิ

1) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยในประเทศเหล่านี้ถือว่า

²² ภูมิชาย ทานรัชพงษ์, “มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง”, 12

²³ อรรถพล ใหญ่สว่าง, “บทบาทพนักงานอัยการญี่ปุ่นกับการใช้ดุลพินิจในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญา”, <http://www.maticchon.co.th/online>, สืบค้น 2 สิงหาคม 2561

องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ และตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรอื่น ๆ โดยให้หลักประกันความเป็นอิสระนี้ได้รับการคุ้มครองที่มั่นคงตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอังกี รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไชปรัส และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอลเบเนีย

2) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร โดยในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แต่รัฐต้องให้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโดมินิกัน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐหมู่เกาะฟีจี และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์

3) รัฐธรรมนูญที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยในประเทศเหล่านี้ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงได้รับประกันความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและตัวพนักงานอัยการเองในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรตุลาการตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐรัสเซีย รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปรตุเกส และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน

4.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศทางสากล

บทบาทของพนักงานอัยการในประเทศต่าง ๆ ล้วนแตกต่างกันออกไปตามระบบของกฎหมาย การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการในแต่ละประเทศ โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการในประเทศสากลมีลักษณะงานที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

4.2.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสอบสวนฟ้องร้อง

ในระบบอัยการที่สมบูรณ์นั้น การสอบสวนฟ้องร้องต้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ ดำเนินการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ชั้นสูตรพลีกศพ รวมตลอดถึงสั่งการแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจตามที่เห็นสมควร เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐ มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น

ดังนั้น กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องจึงไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรหนึ่ง องค์กรใดโดยเฉพาะ มีการกานอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ใช้กันใน นานาอารยประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา อิตาลี สเปน และญี่ปุ่น

4.2.2 อำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญาในศาล

พนักงานอัยการในฐานะทนายความแผ่นดินมีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาเพื่อ จัดการกับผู้กระทำความผิดให้ได้รับโทษและรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ดังนั้น เมื่อ พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว พนักงานอัยการต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบ และ กระทำการอื่น ๆ เพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ผู้กระทำความผิดได้รับโทษที่เหมาะสม แต่ในขณะเดียวกันพนักงานอัยการก็ต้องพิทักษ์รักษา ผลประโยชน์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย

ดังนั้น พนักงานอัยการจึงต้องให้คำแนะนำแก่จำเลยในระหว่างการดำเนิน คดีอาญาในชั้นศาล และเสนอพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายจำเลยด้วยในระหว่างการดำเนิน คดีอาญาในชั้นศาล พนักงานอัยการไม่ใช่คู่ความกับจำเลยทางเนื้อหา พนักงานอัยการจึงต้องคุ้มครอง สิทธิและประโยชน์ของสาธารณชน ดำรงในความยุติธรรมโดยปราศจากอคติ ปฏิบัติอย่าง เหมาะสมทั้งต่อผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย

จึงกล่าวได้ว่า พนักงานอัยการเป็นคู่ความกับจำเลยในความหมายทาง เทคนิคเท่านั้น พนักงานอัยการจะยึดถือเอาประโยชน์ฝ่ายตนเป็นคู่ความทั่วไปไม่ได้

4.2.3 อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษา

ในระบบอัยการที่สมบูรณ์ พนักงานอัยการมีหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำ พิพากษาที่ถึงที่สุด รวมตลอดถึงการวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา ที่ถึงที่สุดด้วยในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ถ้าศาลปล่อยจำเลย พนักงานอัยการจะเป็นผู้ ออกคำสั่งให้พศดีปล่อยตัวจำเลยไป ถ้าศาลลงโทษปรับ การเก็บค่าปรับทำในนามของอัยการ ถ้า ไม่ชำระค่าปรับ พนักงานอัยการจะสั่งให้เอาตัวจำเลยไปกักขังเพื่อบังคับให้ชำระค่าปรับ ถ้าศาล ลงโทษจำคุก พนักงานอัยการจะเป็นผู้แจ้งให้พศดีทราบผลของคำพิพากษา เป็นต้น

4.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการของไทยในการดำเนินคดีอาญา

ประเทศไทยมีเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในนามของแผ่นดินเป็นครั้งแรกเมื่อสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี รศ.111 ซึ่งเดิมกรมอัยการนั้นสังกัด กระทรวงยุติธรรม จากนั้นได้ถูกโอนไปยังกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้มีประกาศคณะรักษาความ สงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 และฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ให้กรม

อัยการเป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดกระทรวงทบวงใดแต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ นายกรัฐมนตรีโดยตรง และเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2550²⁴ ให้ความหมายของคำว่า “พนักงานอัยการ” หมายถึง “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ จะเป็นข้าราชการ ในสำนักงานอัยการสูงสุดหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้ หรือเป็นข้าราชการสังกัด สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีหรือทำหน้าที่ในฐานะทนายแผ่นดิน ก็เรียกว่า อัยการ”

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 (5)²⁵ บัญญัติว่า พนักงานอัยการหมายถึง เจ้าพนักงานผู้มี หน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการ หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจ เช่นนั้นก็ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้กำหนดให้องค์กรอัยการมี สถานะเป็น “องค์กรอัยการ” ตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 13 มาตรา 248²⁶

ระบบกฎหมายของประเทศไทยใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาด้วยระบบกล่าวหาที่มีการ แยกหน้าที่การสอบสวน การฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกัน โดยให้มีองค์กรที่

²⁴ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554, <https://www.royin.go.th/dictionary>, สืบค้น 5 เมษายน 2561

²⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 (5)

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

มาตรา 248

องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ไว้วางใจโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อี้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับ พนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้อง ไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาศักดิ์ที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อย ต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใด อันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นที่ไว้วางใจตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่ง ผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการ พิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปมิได้

แตกต่างกันเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกันไป อันได้แก่ องค์กรตำรวจมีหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน องค์กรอัยการมีหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาล องค์กรศาลมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ โดยในที่นี่จะกล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทย ดังนี้ 1. อำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน โดยอัยการจะเป็นผู้พิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอมาแล้ววินิจฉัยสั่งคดีตลอดทั้งดำเนินคดีอาญาทางศาลในฐานะทนายแผ่นดินตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น ๆ บัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการ 2. อำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐได้แก่ การพิจารณาให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐตรวจร่างสัญญา ตอบข้อหารือตลอดจนทั้งการดำเนินคดีในศาลในฐานะทนายความของแผ่นดินแทนรัฐบาลหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา 3. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการ เช่น ในคดีแพ่งให้อำนาจอัยการเข้าไปคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนสาบสูญการร้องขอให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดก การให้ความช่วยเหลือทางอรรถคดี โดยจัดการทนายอาสาให้ตลอดทั้งการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนทั่วไป

4.3.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553²⁷

มาตรา 14 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
- (2) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ
- (3) ในคดีแพ่งหรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาลหรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

²⁷ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14, มาตรา 21, มาตรา 22

(4) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(5) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

(6) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(7) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(8) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(9) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา 14 (3) (4) และ (5) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใด ให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.

มาตรา 21 พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาโดยอนุโลม

มาตรา 22 คุณพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

4.3.2 อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478

มาตรา 28²⁸ บัญญัติว่า

บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย

มาตรา 143²⁹ บัญญัติว่า

“เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาล ชั่ง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

²⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

จากบทบัญญัติข้างต้น ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลนอกจากผู้เสียหายซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ตามกฎหมายแล้ว พนักงานอัยการเป็นอีกผู้หนึ่งที่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาต่อศาล ทั้งยังมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อการดำเนินคดีอาญาด้วยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรืออาจเป็นผู้ทำการสอบสวนด้วยตนเอง และในการตั้งคดีนั้น แม้การกระทำความผิดของผู้ต้องหาจะมีพยานหลักฐานและมีองค์ประกอบของความผิดครบถ้วนแล้ว พนักงานอัยการสามารถใช้ “ดุลพินิจ” ในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้บังคับให้พนักงานอัยการจะต้องฟ้องคดีอาญาทุกเรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมาให้ แต่กฎหมายให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการตั้งคดีโดยการ “สั่งฟ้อง” หรือ “สั่งไม่ฟ้อง” สำหรับกรณี “สั่งไม่ฟ้อง” จะต้องมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจนั้นตามลำดับขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 นั่นคือ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาตั้งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อำนาจเป็นคำสั่งทางปกครอง

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่าง กรณีความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและการใช้ดุลพินิจในการตั้งคดี ดังนี้

คดีนี้ เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2544 เป็นคดีที่นายแพทย์วิสุทธิ์ บุญเกษมสันติ³⁰ เข้าแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจพญาไท กรุงเทพมหานคร ว่า ภรรยาชื่อ แพทย์หญิงพัสดพร บุญเกษมสันติ หายตัวไป ภายหลังจากการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานทำให้ทราบว่าน่าจะเป็นคดีฆาตกรรม พนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐาน อันได้แก่ ภาพจากกล้องวงจรปิดจากร้านอาหาร ร้านสะดวกซื้อ ชิ้นส่วนมนุษย์ที่ได้จากบ่อพักสิ่งปฏิกูล ผลการชันสูตรชันเนื่อที่ได้จากสถาบันนิติเวช พยานบุคคลและพยานแวดล้อมต่าง ๆ จนเสร็จสิ้นและมีความเห็นทางคดีควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา จึงเสนอสำนวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากรุงเทพใต้ 4 ปรากฏว่า พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ต่อมาบิดาของผู้ตายซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

³⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาคดีหมายเลขแดงที่ 2236-2237/2550, <https://www.library.coj.go.th>, สืบค้น 15

อาญา มาตรา 2 (4), มาตรา 5 (2)³¹ ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลอาญากรุงเทพใต้ด้วยตนเอง หลังจากนั้นประมาณ 1 ปีเศษ อัยการสูงสุดจึงมีคำสั่งฟ้องนายแพทย์วิสุทธิ มีผลทำให้คดีนี้ขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาล โดยศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาคัดสินประหารชีวิต ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาพิพากษาพิพากษายืนตามศาลชั้นต้นเช่นกัน

จากตัวอย่างคดีข้างต้น ได้อธิบายถึงบทบาทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (2) ที่ว่า “ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง” กล่าวคือ แม้ว่าพนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานจนน่าจะสามารถเอาผิดผู้กระทำได้และมีความเห็นสั่งฟ้องคดีพร้อมส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ แต่กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาโดยถือว่าเป็นอำนาจ “กึ่งตุลาการ” การสั่งคดีของพนักงานอัยการในคดีนี้จึงไม่จำเป็นต้องผูกพันกับความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนที่เสนอมาพร้อมสำนวน ทั้งพนักงานอัยการมีอำนาจในการวินิจฉัยหรือทำคำสั่งทางคดีโดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากภายในและภายนอกองค์กรตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 ที่ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” ได้เป็นอย่างดี

นอกจากบทบาทและหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการถอนฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35³² ที่บัญญัติว่า

“คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลังเมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลยไว้ ในกรณีที่ยื่นคำคัดค้านการถอนฟ้อง ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น จะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้าน ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย”

³¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 2 (4) (4) “ผู้เสียหาย” หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6

มาตรา 5 (2) ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามเษภริยาเฉพาะแต่ในความผิดอาญา ซึ่งผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจะจัดการเองได้

³² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35

4.3.3 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561³³

ระเบียบฉบับนี้ มีผลบังคับใช้วันที่ 28 มิถุนายน 2561 ที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงการมีอิสระและการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสังคดีได้อย่างกว้างขวางของพนักงานอัยการ

สาระสำคัญสรุปได้ว่า พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณีในคดีความผิดอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน และคดีอาญาที่จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศได้ โดยผลของการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นทำให้คดีอาญาเป็นที่สิ้นสุดตามคำสั่งของอัยการสูงสุด ซึ่งมีปัจจัยที่จะนำมาพิจารณาประกอบการสังคดี คือ ในการฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนต้องพิจารณาจาก 6 ปัจจัย ได้แก่

1. สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด
2. อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรมสภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา
3. ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
4. ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง

5. ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

6. ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา

ขณะที่คดีที่จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ต้องพิจารณาจาก

1. สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

³³ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสังคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

2. เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบายส่งเสริม ความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ

3. เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

4. เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

5. ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ

จากระเบียบดังกล่าว ได้มีบทความที่กล่าวถึง ดังนี้

“มีกรณีตัวอย่างคดีที่ประชาชนที่แสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพที่อยากให้การเลือกตั้งเกิดขึ้น ในส่วนการพิจารณาสั่งฟ้องคดีของอัยการศาลแขวงปทุมวันที่มีผู้ต้องหาทั้งหมด 24 คน ถูกแจ้งข้อหาฝ่าฝืนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2558 ข้อ 12 เรื่องชุมนุมเกิน 5 คน ในรัศมี 150 เมตร จากเขตพระราชฐานตามพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ ปรากฏว่าพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีมูล การกระทำของผู้ชุมนุมเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แต่เห็นว่าจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ จึงมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องเสนอต่อผู้บังคับบัญชาไปยังอัยการสูงสุด ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ พ.ศ.2554 อันเป็นขั้นตอนและเหตุปัจจัยตามระเบียบ แต่เมื่อระเบียบใหม่นี้ใช้บังคับในส่วนที่เป็นคุณก็ยอมใช้บังคับได้ ปัจจุบันจึงยังรอความเห็นจากอัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งคดีคนสุดท้ายตามขั้นตอน”³⁴

5. โทษและทฤษฎีการลงโทษทางอาญา

เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น ผู้กระทำความผิดนั้น ๆ ต้องได้รับการลงโทษอันเป็นการตอบแทนที่เขาได้กระทำฝ่าฝืนกฎหมาย โดยโทษนั้นจะต้องเป็นการที่รัฐใช้อำนาจผ่านการรับรองของกฎหมาย เนื่องจากการกระทำทั้งหลายของรัฐที่มีผลในทางบังคับหรือกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลในรัฐต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองให้อำนาจให้

³⁴บทความ เรื่อง “จับตา'ออสส.'ใช้ดุลยพินิจ สั่งถอนคดี'ไม่มีประโยชน์,'” <https://www.thaipost.net/main/detail/12330> , สืบค้น 29 มิถุนายน 2561

ทำได้ ตามหลัก “ไม่มีโทษ ไม่มีกฎหมาย”³⁵ ดังปรากฏในมาตรา 2 ของประมวลกฎหมายอาญา ที่บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะ กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้อง เป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” สำหรับโทษทางอาญาของประเทศไทยบัญญัติไว้ในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา คือ

มาตรา 18³⁶ โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้

- 1) ประหารชีวิต
- 2) จำคุก
- 3) กักขัง
- 4) ปรับ
- 5) ริบทรัพย์สิน

โทษประหารชีวิตและโทษจำคุกตลอดชีวิตมิให้นำมาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดในขณะที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

ในกรณีผู้ซึ่งกระทำความผิดในขณะที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีได้กระทำความผิดที่มี ระยะเวลาโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ให้ถือว่าระยะเวลาโทษดังกล่าวได้เปลี่ยนเป็นระยะเวลาโทษ จำคุกห้าสิบปี

สำหรับการลงโทษในแต่ละทฤษฎีนั้นมีวิวัฒนาการ วัตถุประสงค์และหลักการลงโทษ อย่างไร สามารถศึกษาได้จากทฤษฎีการลงโทษทางอาญา ดังต่อไปนี้

5.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retributive Theory)³⁷

ทฤษฎีนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบการเมืองการปกครอง ศาสนา และระบบ สังคมในสมัยอดีตที่ผู้มีอำนาจปกครองจะใช้วิธีการลงโทษเพื่อการตอบแทนผู้กระทำผิดให้ได้รับโทษ ในลักษณะต่อตา ฟันต่อฟัน มีการใช้วิธีการที่รุนแรง ทั้งการประหารชีวิต การลงทัณฑ์ทรมานด้วย รูปแบบต่าง ๆ ให้สาสมกับความผิดที่ผู้ผิดนั้นได้กระทำลงไป เพื่อให้ผู้กระทำความผิดสารภาพและรู้สำนึกถึงความผิดในการกระทำของตน และยังเป็น การชำระความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายและสังคม

³⁵ คณิศ ฅ นคร, *พื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายอาญา: หลักประกันในกฎหมายอาญา*, สำนักพิมพ์วิญญูชน ธันวาคม 2553, 81.

³⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18

³⁷ ณัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน, “ทฤษฎีการลงโทษ”, บทที่ 6 แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2556

ซึ่งหากไม่คำนึงถึงความยุติธรรมดังกล่าวแล้วอาจทำให้ผู้เสียหายไปแก้แค้นกันเองได้ ดังนั้นการลงโทษจึงจะต้องได้สัดส่วนของการกระทำความผิดนั้น ๆ อีกด้วย

แนวคิดในการลงโทษของทฤษฎีนี้มีอยู่ว่า ผู้กระทำผิดมีเจตจำนงเสรี (Free Will) ในการที่จะคิด ตัดสินใจและกระทำการด้วยตนเอง ประกอบกับมนุษย์มีความสามารถในการใช้เหตุผล เมื่อตัดสินใจทำสิ่งใดลงไป จึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนอย่างเต็มที่ เมื่อกระทำผิดจึงต้องรับผิดชอบต่อความผิดและสมควรได้รับการลงโทษทดแทนความผิดตามกฎหมาย การลงโทษลักษณะนี้เป็นเพียงการมองย้อนไปในอดีตถึงการกระทำของบุคคลเท่านั้น ไม่ได้มองผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่าเมื่อเขาได้รับการลงโทษแล้วผลจะเป็นอย่างไร เขาจะกลับตัวเป็นคนดีได้หรือไม่

วัตถุประสงค์ตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน มีดังนี้

1) เพื่อเป็นการตอบแทนการกระทำของผู้กระทำผิด เพราะเขาสมควรได้รับโทษ เนื่องจากการกระทำความผิดนั้น ๆ

2) เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของเขาที่กระทำลงไป

3) เพื่อธำรงความยุติธรรมในสังคม

4) เพื่อเป็นการรักษากฎหมาย

ส่วนหลักการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน มีดังต่อไปนี้

1) ผู้ที่กระทำผิดเท่านั้นที่จะถูกลงโทษ การที่จะลงโทษบุคคลใดจะต้องมีการกระทำผิดและมีความผิดเกิดขึ้นก่อนจึงจะทำให้มีตัวผู้กระทำผิด ตราบใดที่บุคคลยังมีได้กระทำความผิดเราจะลงโทษเขาไม่ได้

2) ผู้กระทำผิดทุกคนต้องถูกลงโทษโดยไม่มีการยกเว้น เนื่องจากการลงโทษตามทฤษฎีนี้มุ่งรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม ผู้กระทำผิดเป็นผู้ละเมิดกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรม ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใครก็ตาม หากเป็นผู้ละเมิดกฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรมก็จะต้องถูกลงโทษทุก ๆ คน แม้ว่าการลงโทษบุคคลนั้น ๆ จะไม่เกิดประโยชน์อะไรต่อสังคมก็ตาม

3) จำนวนโทษต้องพอเหมาะกับความผิด การลงโทษที่ “สาสม” ตามทฤษฎีนี้จะต้องเป็นที่มีความสามสมกับความผิดที่กระทำลง หรือมีความหนักเบาเท่า ๆ กับความผิดนั้น ๆ ที่ผู้กระทำได้กระทำลงไป

5.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory)

ทฤษฎีนี้มีความเชื่อพื้นฐานว่า การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นแล้วในสังคมไม่สามารถที่จะย้อนเวลากลับไปแก้ไขไม่ให้เกิดการกระทำนั้นเกิดขึ้นอีกได้ ดังนั้น เมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้น จึงควรรหาทางที่จะป้องกันมิให้การกระทำผิดลักษณะนั้นเกิดขึ้นมาอีกมากกว่าที่จะแก้

แค่แทนที่ผู้กระทำผิด จึงเป็นการลงโทษที่นอกจากจะยับยั้งตัวผู้กระทำผิดแล้ว ยังเป็นการคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและสังคมโดยรวมอีกทางหนึ่ง

วัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งจึงแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

1. การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งโดยเฉพาะหรือป้องกันโดยเฉพาะ (Specific Deterrence) คือการลงโทษผู้กระทำผิดนั้น ๆ เพื่อข่มขู่มิให้เขากระทำผิดซ้ำอีก
2. การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งโดยทั่วไปหรือป้องกันโดยทั่วไป (General Deterrence) คือการลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อเป็นตัวอย่างให้สังคมทั่วไปเห็น เพื่อจะได้เกรงกลัวโทษจากการกระทำผิดและไม่คิดที่จะกระทำผิดนั้น และถือเป็นการปลูกฝังศีลธรรมให้แก่บุคคลในสังคมด้วย

หลักการของการทฤษฎีการลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง มีดังนี้

1. การลงโทษต้องทำด้วยความรวดเร็ว
2. ความแน่นอนในการลงโทษ
3. ความเคร่งครัดหรือความรุนแรงในการลงโทษ กล่าวคือ โทษที่ลงนั้นจะต้องมากเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดจะได้รับจากการประกอบอาชญากรรมนั้น

5.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Reformative Theory)³⁸

ทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่า ผู้กระทำผิดไม่มีเจตนาในการประกอบอาชญากรรม แต่ทำไปเนื่องจากอาจมีปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้เกิดการกระทำผิด เช่น สภาพแวดล้อม ความบกพร่องทั้งทางร่างกายและทางจิตใจ ดังนั้น ในการลงโทษควรหาสาเหตุของการกระทำผิดนั้น ๆ โดยการลงโทษควรให้โอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดี ไม่ให้ผู้กระทำผิดกลับมาก่อทำผิดซ้ำ และควรช่วยให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติมากกว่าการลงโทษเพื่อข่มขู่ให้หวาดกลัว

เนื่องจากทฤษฎีดังกล่าวนี้เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นพร้อมกับความเจริญก้าวหน้าของการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ที่เน้นความเป็นเหตุเป็นผล เน้นการศึกษาเชิงประจักษ์ มีการนำความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์ วิธีการศึกษาแบบเชิงประจักษ์นิยมมาใช้เพื่อศึกษาถึงสาเหตุแห่งการกระทำผิด การลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. มุ่งที่จะศึกษาทำความเข้าใจสาเหตุแห่งการกระทำผิด โดยเน้นตัวบุคคลผู้กระทำผิดและสภาพแวดล้อม
2. เพื่อที่จะหาทางแก้ไขผู้กระทำผิดมากกว่าที่จะลงโทษ

³⁸ ฉัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน, *ทฤษฎีการลงโทษ*, 6-29.

3. การทำให้ผู้กระทำผิดกลับไปสู่สังคมของตนเองได้ และมีชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมอย่างเป็นปกติสุข

สำหรับหลักการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีหลักการสำคัญที่ควรปฏิบัติ 5 ประการ³⁹คือ

1. พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำผิดประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขา
2. ให้ใช้วิธีการอื่นแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้นโดยหันมาใช้วิธีการอย่างอื่นแทนโทษจำคุก เช่น การกักขังแทนค่าปรับ การรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษ การคุมประพฤติ
3. การลงโทษต้องเหมาะสมกับการกระทำผิดเป็นรายบุคคล
4. เมื่อผู้กระทำได้แก้ไขให้ดีขึ้นแล้วให้หยุดการลงโทษ
5. ให้มีการปรับปรุงการลงโทษระหว่างที่มีการคุมขัง

6. หลักกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) หมายถึง กระบวนการใด ๆ ที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายให้กลับคืนสู่ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน โดยใช้วิธีการสร้างกระบวนการที่มีส่วนร่วมจากหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้กระทำความผิด ฝ่ายผู้เสียหาย สังคม ชุมชน และเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีแทนการลงโทษจำคุกหรือลงโทษอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจหมายถึงความรวมถึง การเจรจา (Mediation) การไกล่เกลี่ย (Conciliation) การประชุมกลุ่มเพื่อระงับข้อพิพาท (Conferencing and Sentencing Circles)⁴⁰

³⁹ อุทิศ แส่นโกติก, กฎหมายอาญาภาค 1, พระนคร ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ, 2525, 34.

⁴⁰ ชัยวัฒน์ หิรัญวัฒน์, “บทบาทพนักงานสอบสวนในการกักขังไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม : สรุปสาระสำคัญกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์, วิทยานิพนธ์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545, 5

1) แนวคิดของหลักการสมานฉันท์⁴¹

(1) แนวคิดที่ว่าอาชญากรรมไม่เป็นแค่เพียงการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและละเมิดบรรทัดฐานของสังคมซึ่งต้องลงโทษผู้กระทำผิดเท่านั้น แต่อาชญากรรมยังสร้างความเสียหาย (Harm) ต่อผู้เสียหายด้วย เนื่องจากแนวคิดดั้งเดิมนั้นมองว่า การกระทำความผิดอาญาถือเป็นการกระทำละเมิดต่อรัฐ เพราะฉะนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาบีบบทบาทควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยด้วยวิธีการของรัฐ แต่แนวคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นมองว่า การกระทำความผิดอาญาเป็นการทำลายสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างบุคคลและความสมานฉันท์ในสังคม กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงเป็นการให้ความสำคัญและคำนึงถึงทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำ ความผิดนั้น ๆ

(2) แนวคิดที่ว่ากระบวนการยุติธรรมไม่ควรมุ่งเน้นเพียงเฉพาะแต่การจับตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยมุ่งผลของการแก้แค้นทดแทน (retribution) การสร้างความข่มขู่ยับยั้ง (deterrent) และการตัดโอกาสเพื่อไม่ให้ผู้กระทำผิดซ้ำ (incapacitation) อีกเท่านั้น แต่ควรจะมีมุ่งเน้นการบรรเทาความเสียหายให้แก่ทุกฝ่ายได้กลับคืนสู่สภาพดีดั้งเดิม (restoration) ด้วย ซึ่งเป็นที่มาของแนวความคิดเรื่อง Restoration Justice ก็คือการฟื้นฟูความเสียหายหรือผลกระทบจากการกระทำความผิดให้สังคม

(3) แนวคิดที่ว่ารัฐไม่ควรผูกขาดการดำเนินการที่มุ่งเน้นเรื่องการลงโทษเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรเปิดโอกาสให้เหยื่ออาชญากรรมผู้กระทำผิด และชุมชนได้มีโอกาสหาทางออกในการแก้ปัญหาเหล่านี้ร่วมกันด้วย

(4) ตามแนวคิดแบบดั้งเดิม เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น บุคคลากรในกระบวนการยุติธรรมจะมีคำถามพื้นฐานคือ การกระทำความผิดนั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายเรื่องใด มาตราใด ใครเป็นผู้กระทำความผิดและจะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้อย่างไร แต่แนวคิดใหม่แบบ Restorative Justice นั้น คำถามพื้นฐานจะต้องเปลี่ยนไปเป็นความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นในเรื่องนั้นคืออะไร จะแก้ไขเยียวยาให้ทุกคนกลับคืนสู่สภาพเดิมได้อย่างไร และใครจะเป็นผู้แก้ไขเยียวยาและด้วยวิธีการอย่างไร

⁴¹ วรพจน์ เวียงจันทร์, การไกล่เกลี่ย สมานฉันท์ในระบบพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องของศาลยุติธรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลจังหวัดพิษณุโลกและศาลจังหวัดกบินทร์บุรี, หลักการสำคัญของการสมานฉันท์, หลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 13 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557, 20.

2) วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์⁴²

(1) การชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นความเสียหายทางทรัพย์สินทางกายหรือจิตใจ รวมถึงเกียรติภูมิ อำนาจ สิทธิ และความสามัคคี ดังนั้น ผลลัพธ์ในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงไม่ใช่การค้นหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด แต่เป็นการทำให้ผู้เสียหายพอใจและได้รับการเยียวยาจากผู้กระทำความผิด รวมถึงการได้ระบายความรู้สึกหรือความทุกข์ร้อนที่ตนได้รับ และผลที่ตามมาจากการตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม

(2) เป็นการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ โดยมีกระบวนการที่กำหนดเงื่อนไขที่ผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติและเป็นหลักประกันว่าจะไม่กระทำความผิดซ้ำอีก และยังเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ เพราะถ้าเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปต้องกำหนดหน้าที่ให้เจ้าพนักงานและพยานร่วมมือกันในการค้นหาความจริงอันจะนำไปสู่การกำหนดโทษ แต่ในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เน้นการร่วมมือระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และผู้ที่เกี่ยวข้อง สังคม ชุมชน เจ้าพนักงาน ศาล และผู้เชี่ยวชาญ ร่วมกันหาทางออกสำหรับแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและเป็นการป้องกันการกระทำความผิดในอนาคต ซึ่งเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายเพราะไม่ได้เน้นกระบวนการค้นหาความจริง แต่เน้นที่การคุ้มครองสวัสดิภาพการรักษาฟื้นฟู แก้ไข ผู้กระทำความผิด และการเสริมสร้างสัมพันธอันดีในชุมชน

3) ลักษณะสำคัญของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มี 2 ประการ คือ⁴³

(1) กระบวนการที่จะทำให้เกิดความสมานฉันท์ ต้องเป็นกระบวนการที่จะทำให้เกิดความสมานฉันท์ ทำให้เกิดการฟื้นฟู โดยมีหลักการว่าควรเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มาพบกันในบรรยากาศที่ส่งเสริมให้เกิดความปรองดอง ส่งเสริมให้ผู้กระทำผิดสำนึกผิด ได้ชดใช้ ส่งเสริมให้ชุมชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง

(2) ผลลัพธ์ที่ก่อให้เกิดความสมานฉันท์ เป็นหัวใจสำคัญ ผลลัพธ์ที่ได้จะได้รับการกระบวนการสมานฉันท์คือ การแสดงความสำนึกผิด การยินยอมที่จะปรับพฤติกรรม การชดใช้เยียวยาที่ผู้กระทำผิดพร้อมที่จะชดใช้ให้กับผู้เสียหาย ซึ่งอาจจะเป็นเงิน การบำเพ็ญประโยชน์ สาธารณะ หรืออื่น ๆ แล้วแต่กรณี

⁴² สุวิช ปลอดติกร, กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการดำเนินคดีอาญาของศาลเยาวชนและครอบครัว, หลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” รุ่นที่ 10, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2555, 3-24

⁴³ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก: แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 212

4) รูปแบบของยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มี 4 รูปแบบ คือ

(1) รูปแบบการไกล่เกลี่ยผู้เสียหาย-ผู้กระทำผิด (Victim-offender mediation) มีลักษณะเป็นการเผชิญหน้าระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำผิด ซึ่งมีเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนชุมชนซึ่งเป็นคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน (facilitator) การพูดคุยทำความเข้าใจอยู่บนฐานของความสมเหตุสมผลของทั้งสองฝ่าย

ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันนำรูปแบบการไกล่เกลี่ยมาใช้ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา เช่น พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2554 ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560 ระเบียบสำนักอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ.2555 เป็นต้น

(2) รูปแบบการประชุมกลุ่มครอบครัว (Family group conferencing) เริ่มขึ้นที่ประเทศนิวซีแลนด์ โดยมีกฎหมายรองรับและแพร่หลายสู่นานาชาติในเวลาต่อมา การใช้การประชุมกลุ่มครอบครัวเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสำหรับเด็กและเยาวชนผู้กระทำผิด ทำให้สมาชิกครอบครัวเด็กหรือเยาวชนผู้กระทำความผิด และผู้เสียหายได้มีโอกาสพูดคุยชดใช้เยียวยา และแสดงความสำนึกรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยมีเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนชุมชนซึ่งเป็นคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ซึ่งรูปแบบนี้สามารถนำไปใช้ในโรงเรียน โบสถ์ หรือกลุ่มสมาชิกอื่น ๆ ได้

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 ได้นำหลักกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในรูปแบบการประชุมกลุ่มครอบครัวที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดูแลเด็กและเยาวชนผู้กระทำความผิดให้อยู่ภายนอกสถานควบคุมภายใต้แผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูที่ได้จากข้อตกลงในการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน อันเป็นการพัฒนาระบบยุติธรรมเด็กและเยาวชนของไทยที่เน้นวิธีการที่ไม่จำกัดอิสรภาพเด็กและเยาวชนเป็นหลัก

(3) รูปแบบการพิจารณาแบบล้อมวง (Circle sentencing) เป็นรูปแบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในกลุ่มชาวพื้นเมืองของทวีปอเมริกาเหนือโบราณ มีลักษณะการทำงานเช่นเดียวกับรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น การประชุมมีการนั่งล้อมวงกันเรียกว่า วงกลมแห่งสันติวิธี โดยใช้ชนนิกเป็นสัญลักษณ์ ผู้ที่ครอบครองชนนิกได้รับโอกาสพูดในขณะที่คนที่เหลือทำหน้าที่เป็นผู้ฟัง

(4) รูปแบบคณะกรรมการบูรณาการชุมชน (Community reparative board) เป็นรูปแบบยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชุมชนที่หวนกลับคืนมาใหม่ ซึ่งเป็นรูปแบบที่เน้นการแสดง

ความรับผิดชอบของชุมชน มีการนำไปใช้อย่างกว้างขวาง เช่น คณะกรรมการเยาวชน คณะกรรมการเพื่อนบ้าน คณะกรรมการยุติธรรมทางเลือก ฯลฯ คณะกรรมการซึ่งมาจากผู้แทนชุมชนเหล่านี้มีความสำคัญต่อสมาชิกชุมชนในการอำนวยความสะดวกด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งพัฒนาต่อมาเป็นยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ที่เน้นรูปแบบการแสดงความรับผิดชอบต่อชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน ภายใต้การดูแลของภาครัฐ เนื่องจากเมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงก็คือชุมชน ผู้คนที่อาศัยอยู่ในชุมชนจะเกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินเมื่อมีอาชญากรรม และยังคงมีความวิตกกังวลอยู่ตลอดเวลาถึงแม้ว่าอาชญากรรมนั้นจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมไปแล้วก็ตาม ด้วยที่ว่าสุดท้ายผู้ก่ออาชญากรรมก็ต้องกลับเข้าสู่ชุมชนเดิมของเขาเหล่านั้น ดังนั้น การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเพื่อช่วยกันสอดส่องป้องกัน ให้ออกาส แก้ไขฟื้นฟู เยียวยาผู้กระทำความผิด จะทำให้ชุมชนมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ลดปัญหาอาชญากรรม ลดความหวาดระแวงในการใช้ชีวิตในชุมชน แก้ไขปัญหาการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยไม่จำเป็นอีกทางหนึ่ง

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย กล่าวถึงยุติธรรมชุมชนว่า หมายถึง “การดำเนินกิจกรรมชุมชนโดยชุมชนร่วมกันเอง หรือร่วมกับภาครัฐในลักษณะของหุ้นส่วน โดยการนำทุนทางสังคม และศักยภาพของชุมชนมาใช้เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน ความปลอดภัยจากอาชญากรรม ความเป็นธรรม และความสงบสุขของชุมชน ด้วยการเสริมพลังการป้องกันและสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม การเยียวยา และการจัดการความขัดแย้ง ทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมดีขึ้น เสริมประสิทธิภาพและลดภาระของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก สร้างสำนึกความเป็นชุมชน และรักษานบนธรรมนิยมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่”⁴⁴

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับยุติธรรมชุมชนเช่นกัน โดยมองว่าปัญหาของกระบวนการยุติธรรมไทยส่วนหนึ่งมาจากความเป็นกลไกระบบราชการขนาดใหญ่ มีหลายขั้นตอน และใช้เวลานาน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบริหารงานยุติธรรม หากให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมโดยมีกฎหมายรองรับจะทำให้การบริหารงานยุติธรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) จึงมีแผนงานและโครงสร้างในการพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนและการให้ความช่วยเหลือประชาชนตามยุทธศาสตร์ที่ 6 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในภาครัฐและธรรมาภิบาลในสังคมไทย โดยการ

⁴⁴ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก: แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์, 226.

(1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนด้านกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เช่น การเร่งผลักดันกฎหมายที่ส่งเสริมให้ใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมากขึ้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน เป็นต้น

(2) สนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนครอบคลุมทั่วประเทศ การให้มีกฎหมายว่าด้วยยุติธรรมชุมชนเพื่อเป็นเครื่องมือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานยุติธรรมชุมชนและรองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องด้วยการตราพระราชบัญญัติยุติธรรมชุมชน

(3) ส่งเสริมการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นแก่ประชาชน

(4) ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง

ยุติธรรมชุมชนจึงเป็นแนวคิดที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ในระบบของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มุ่งเน้นในพื้นที่ชุมชนซึ่งเป็นสถานที่เกิดอาชญากรรมและเป็นพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ และให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตและสังคมของชุมชนเป็นอันดับแรก เป็นเรื่องของการดำเนินกิจกรรมสร้างความปลอดภัย ความเป็นธรรม ความยุติธรรมและความสงบสุขโดยชุมชน เพื่อชุมชน หรือดำเนินการร่วมมือกับภาครัฐ โดยตั้งบนฐานความเป็นธรรมทางกฎหมายและความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งบทบาทภารกิจหลักของยุติธรรมชุมชน คือ การเสริมสร้างพลัง การป้องกันและสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม การเยียวยา และการจัดการความขัดแย้ง ดังนั้น ยุติธรรมชุมชนจึงมีความสำคัญ ก่อให้เกิดประโยชน์เป็นรูปธรรมหลายประการ เช่น เป็นการเสริมประสิทธิภาพและลดภาระของกระบวนการยุติธรรมหลัก สร้างสำนึกความเป็นชุมชน ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้น

6.1 การเบี่ยงเบนหรือการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion)⁴⁵

แนวคิดในการเบี่ยงเบนหรือการหันเหคดีเกิดจากปัญหาปริมาณคดีที่มีจำนวนมาก ทำให้ผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการแก้ไขหรือบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องหาที่มีน้อย ก่อให้เกิดผลเสียหายมากกว่าผลดีต่อผู้ต้องหาในการกลับคืนเข้าสู่สังคมภายหลังได้รับการปล่อยตัว จึงเป็นที่มาของแนวคิดใน

⁴⁵ ชัยวิวัฒน์ หิรัญวัฒนะ, “บทบาทพนักงานสอบสวนในการกักคดียุติธรรมไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม”, วิทยานพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545, น.5-7

การเบี่ยงเบนหรือหันเหคดี (Diversion) ในลักษณะที่เป็นการใช้ดุลพินิจที่จะยุติการดำเนินคดีและนำวิธีหรือแนวทางอื่นที่เหมาะสมกว่ามาใช้กับผู้ต้องหา เช่น การบำบัดฟื้นฟูแทนการดำเนินคดี การบำเพ็ญประโยชน์ให้แก่สังคม การคุมความประพฤติในชั้นก่อนฟ้องคดี เป็นต้น

แนวคิดในการยุติการดำเนินคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับการดำเนินคดีและปล่อยผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดหลายประการ ได้แก่

1. แนวความคิดและทฤษฎีติดตรา (Labeling Theorists) เชื่อว่าการจับกุมและการดำเนินคดีจะเป็นการตีตราบาปให้แก่ผู้ถูกจับกุม และส่งผลให้เกิดการขยายพฤติกรรมการกระทำความผิดต่อไป

2. ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย (Experts) เชื่อว่า การจับกุมและการดำเนินคดีในความผิดเล็กน้อยจะทำให้เกิดคดีสั้นระบบ

3. บุคคลทั่วไปในสังคมเชื่อว่าการดำเนินคดีไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมที่สาเหตุเกิดจากสภาพปัญหาครอบครัวแตกแยก การใช้ยาเสพติด การขาดการศึกษาและการอบรม เป็นต้น

4. เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงในการพิจารณาดีและการลงบันทึกประวัติ รวมถึงการประหยักระยะเวลาและค่าใช้จ่ายการพิจารณาคดีผู้กระทำความผิดอย่างเป็นทางการ เมื่อผลการพิจารณาและคำพิพากษาในคดีดังกล่าวจะทำให้จำเลยได้รับเป็นเพียงการไต่ลงบันทึกเท่านั้น

แนวคิดพื้นฐานทางสังคมวิทยา⁴⁶ เป็นแนวคิดของสำนักความคิดกฎหมายทางสังคมวิทยา (The Sociological School of Law) เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุครุ่งเรืองของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Positivism) แนวคิดนี้ถือว่ากฎหมายที่มีอยู่สมบูรณ์แล้ว นักกฎหมายจึงไม่สนใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิตจริง เพราะเห็นว่ากฎหมายนั้นสามารถให้ความเป็นธรรมแก่สังคมได้ ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วอันเป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ทำให้สังคม วิถีชีวิต เปลี่ยนจากสังคมเล็ก ๆ เป็นสังคมขนาดใหญ่ กฎเกณฑ์และกฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่ทันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและไม่สามารถแก้ปัญหาได้ นักกฎหมายจึงมีแนวคิดโน้มเอียงจากสำนักกฎหมายบ้านเมืองไปศึกษาสังคมวิทยา เพราะตระหนักว่าการศึกษากฎหมายนั้นไม่ใช่พิจารณาแต่เฉพาะระบบกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงบริบททางสังคม อันได้แก่ สภาพแวดล้อม ประวัติศาสตร์ สภาพภูมิประเทศ

⁴⁶ บัณฑิต โด่ทองดี, *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ศึกษาการเบี่ยงเบนคดีความรุนแรงในครอบครัว*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555, น.22

ภูมิอากาศ ด้วยเหตุที่สังคมและกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาทางสังคมวิทยา ที่เรียกว่า “นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา” (Sociological Jurisprudence) การศึกษากฎหมายจึงต้องศึกษาให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายและสังคม ในฐานะที่กฎหมายเป็นเครื่องมือในการมุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม กฎหมายจึงมีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ในทุกด้าน⁴⁷

จึงเป็นที่มาของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาที่เน้นบทบาทความสัมพันธ์ของกฎหมายต่อสังคมในเรื่องบทบาทหน้าที่ (Function) ของกฎหมายในการจัดการระเบียบผลประโยชน์ของสังคม (Functional approach) วิธีการตรากฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคม (Social Legislation) เพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าการพิจารณาในเนื้อหาของกฎหมาย แนวคิดนี้จึงเป็นความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมาย หรือปรับปรุงสถาบันต่าง ๆ ในสังคมให้เป็นธรรมขึ้นโดยผ่านกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งเปลี่ยนจากการเน้นเรื่องสิทธิของปัจเจกชนมาเป็นหน้าที่ทางสังคม (Social duties) แทน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม

จากแนวคิดตามทฤษฎีนี้ได้มองกฎหมายต่างออกไปจากเดิมที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือนำผู้กระทำผิดมาลงโทษเท่านั้น กฎหมายตามแนวคิดนี้จึงมีหลายลักษณะ อันได้แก่

(1) กฎหมายคือหลักความเป็นกลุ่มก้อนของสังคม ซึ่งนักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ลีอง ดิวกี (Leon Duguid) อธิบายบทบาทของกฎหมายทั้งหมดว่าเป็นเรื่องของการปกป้องผลประโยชน์ของสังคม กฎหมายทั้งหมดล้วนเป็นเครื่องมือเพื่อรับใช้จุดมุ่งหมายแห่งความสมานฉันท์ของสังคม “สิทธิ” ตามกฎหมายเป็นเพียงสิ่งที่ปรากฏอยู่เป็นธรรมดาในความสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของสังคม เมื่อทุกคนต่างมีความร่วมมือกันในการดำเนินชีวิตเพื่อจุดมุ่งหมายแห่งความสมานฉันท์ของสังคมแล้ว สิทธิส่วนตัวจึงไม่มี

(2) กฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อการบรรลุเป้าหมาย เป็นการอธิบายถึงกฎหมายของเฮียร์ริง (Rudof Von Jhering) นักกฎหมายชาวเยอรมันที่อธิบายว่า กฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือบรรลุเป้าหมาย ซึ่งวัตถุประสงค์ทั้งหลายเกิดจากการแสดงเจตนาของมนุษย์ กฎหมายจึงเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำของมนุษย์เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม

(3) กฎหมายเป็นวิศวกรรมสังคม (Social Engineering) ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายรอสโค ปาวนด์ (Roscoe Pound) อธิบายว่า การจะทำให้สังคมน่าอยู่ได้นั้นต้องประกอบด้วย การนำความรู้ด้านกฎหมายและด้านอื่นมาปรับใช้ให้เกิดความกลมกลืน กฎหมาย

⁴⁷ วิชา มหาคุณ, “กฎหมายและสังคม: ในสังคมวิทยา.” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, (2526, มิถุนายน) 8,7 หน้า 1

มีหน้าที่ปรับผลประโยชน์ที่ขัดกันในสังคมให้ลงรอยอยู่ด้วยกันได้ โดยให้แต่ละฝ่ายไม่เสียประโยชน์มากนัก ให้รักษาประโยชน์ไว้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ กฎหมายที่เป็นเครื่องมือจึงมีลักษณะเหมือนเครื่องจักรมาปรับผลประโยชน์ของมนุษย์ให้กลมกลืน ซึ่งถ้าเปรียบสังคมเป็นเครื่องจักรและนักกฎหมายเป็นวิศวกร นักกฎหมายก็ต้องทำการปรับเครื่องของสังคมโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างโครงสร้างทางสังคมใหม่ให้มีประสิทธิภาพ ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างสูงสุด โดยให้เกิดความร้าวฉานน้อยที่สุด

แนวคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมนี้จึงมีบทบาทในการระงับข้อพิพาทในฐานะที่เป็น การศึกษากฎหมายให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ของกฎหมายและสังคม และในฐานะที่กฎหมายเป็น เครื่องมือที่จะมุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม กฎหมายจึงมีอิทธิพลต่อชีวิตมนุษย์ เนื่องจาก สภาพสังคมในปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้า มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่หยุดนิ่ง การใช้ โทษจำคุกไม่สามารถแก้ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นได้หมด การที่จะให้สังคมกลับมาสงบสุขได้ อีกจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมองครอบคลุมไปถึงสาเหตุ ปัจจัย ของการกระทำความผิด วิธีการอันเหมาะสมที่จะกำหนดโทษให้ได้สัดส่วนกับการกระทำ ความผิดนั้น

การเบี่ยงเบนคดี “Diversion” จึงอาจมีความหมายที่แตกต่างกันดังนี้

1. การระงับการพิจารณาคดีชั่วคราวและส่งตัวผู้กระทำผิดเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรม หรือการรักษาบำบัดฟื้นฟู
2. การหยุดหรือระงับการดำเนินคดีอย่างเป็นทางการก่อนมีการพิจารณาพิพากษาคดี โดยมีเงื่อนไขว่าผู้กระทำผิดต้องกระทำสิ่งใดเป็นการตอบแทน
3. การใช้ทางเลือกอื่น ๆ เพื่อให้ได้รับความยุติธรรมและการกระทำความผิดกล่าวจะถือเป็นการกันคดีได้ก็ต่อเมื่อ ได้กระทำก่อนการพิจารณาคดีอย่างเป็นทางการและหมายความรวมถึง การหยุดหรือระงับการดำเนินคดีสำหรับผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชนเพื่อดำเนินการ โดยวิธีที่มี โทษทางอาญา
4. กระบวนการนำผู้กระทำผิดที่มีความเสี่ยงน้อยออกไปจากกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการชุมชนบำบัด

ดร.ธีรรัฐ ไชยอัคราวัชร ได้กล่าวถึงการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion in Criminal Justice) ว่า หมายถึง⁴⁸ “การที่เจ้าพนักงานของรัฐไม่ใช่กระบวนการดำเนินคดีตามปกติกับผู้กระทำความผิดบางประเภท แต่นำมาตรการอื่นมาใช้แทน

การเบี่ยงเบนคดีอาจเกิดขึ้นในชั้นเจ้าพนักงานตำรวจ ชั้นพนักงานอัยการ หรือชั้นศาลก็ได้ ในต่างประเทศมีกฎหมายที่ใช้ในการเบี่ยงเบนคดี เช่น กฎหมายฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดโดยใช้อำนาจศาล (Drug Court) กฎหมายว่าด้วยความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence) เป็นต้น ประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่มีฐานคิดมาจากการเบี่ยงเบนคดี เช่น พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553

วัตถุประสงค์ของการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. เพื่อหลีกเลี่ยงรูปแบบการดำเนินคดีและวิธีการลงโทษ ที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดติดตราจากสังคม (Labeled) เช่น ผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน รัฐจึงใช้ระบบการดำเนินคดีสำหรับเด็ก (Juvenile Justice) ตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวฯ เป็นการเบี่ยงเบนคดีแทนการนำเด็กและเยาวชนไปดำเนินคดีแบบปกติในศาลผู้ใหญ่
2. เพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษทางอาญาซึ่งไม่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดบางประเภท เช่น คนวิกลจริต คนติดยาเสพติด รัฐจึงกำหนดให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีคนวิกลจริต หรือกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดซึ่งมุ่งเน้นให้ผู้กระทำความผิดได้รับการบำบัดรักษามากกว่าการลงโทษมาใช้แทนการลงโทษตามกฎหมายอาญาเหมือนผู้กระทำความผิดอื่น ๆ
3. เพื่อลดปริมาณคดีเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมและการลดความแออัดในเรือนจำ (Alternative to Imprisonment) เพราะการที่คดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากเกินไป ย่อมเกิดผลกระทบกับตำรวจ อัยการ และศาล จะทำให้การดำเนินคดีเกิดความล่าช้า รวมทั้งอาจเกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนได้ง่าย รัฐจึงกำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือเบี่ยงเบนปริมาณคดีออกจากระบบของกระบวนการยุติธรรม

⁴⁸ ธีรรัฐ ไชยอัคราวัชร, “ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... (ชะลอการฟ้อง),” สืบค้น 24 เมษายน 2559

การเบี่ยงเบนเพื่อลดปริมาณคดีนี้มีการนำมาใช้ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Alternative Dispute resolution - ADR) หรือการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ในคดีแพ่ง

ส่วนคดีอาญานั้นมีมาตรการหลายรูปแบบที่ใช้ในต่างประเทศ เช่น การใช้มาตรการลงโทษระดับกลาง (Intermediate Punishment) มาตรการชะลอการฟ้อง (Suspend of Prosecution) มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) มาตรการไกล่เกลี่ยเยียวยาเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring - EM) แทนการคุมขัง เป็นต้น สำหรับการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์แทนการคุมขัง (EM) หรือกำไลข้อเท้าใน ประเทศไทยนั้น สำนักงานศาลยุติธรรมได้นำมาใช้แทนการวางเงินประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในการขอลปล่อยชั่วคราวโดยทำบันทึกความร่วมมือกับกรมคุมประพฤติ เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของสังคมและลดปริมาณผู้ต้องขังหรือจำเลยแล้วเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2561 ที่ผ่านมา

สุชาสินี สันหรัดี⁴⁹ กล่าวถึงแนวคิดของการเบี่ยงเบน (Diversion) ว่า “สังคมเป็นผู้กำหนดพฤติกรรมของคน ผู้ที่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่สังคมกำหนดไว้จะเป็นผู้ที่สังคมยอมรับ แต่หากบุคคลใดมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Deviance) เกินเกณฑ์ที่กำหนดสังคมจะไม่ยอมรับ โดยแบ่งพฤติกรรมเบี่ยงเบนออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) การเบี่ยงเบนขั้นปฐมภูมิ (Primary Deviance) ถือว่าคนในสังคมกระทำความผิด รู้ว่าสิ่งที่ตนเองกระทำนั้นเป็นความผิด ไม่ดี แต่พฤติกรรมเบี่ยงเบนดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ไปตามสภาพ

2) การเบี่ยงเบนขั้นทุติยภูมิ (Secondary Deviance) คนที่กระทำผิดถูกจับเข้าไปสู่กระบวนการยุติธรรม และถูกตีตราโดยสังคมว่าพฤติกรรมเบี่ยงเบนนี้เป็นสิ่งที่ยอมรับในสังคมไม่ได้ เป็นอาชญากรของสังคม เขาจะถูกผลักออกจากสังคมจนไม่สามารถใช้ชีวิตปกติได้ เขาก็จะยอมรับสภาพความเป็นอาชญากรและมีพฤติกรรมดังกล่าวอย่างถาวร ดังตามทฤษฎีตีตราบาป (Labeling theory) ว่ากระบวนการทางสังคมไปกำหนดให้คนเป็นอาชญากร

จึงเกิดแนวคิดว่าจะทำอย่างไรไม่ให้การตีตราบาปจากสังคมไปผลักดันให้คนที่มีความผิดเบี่ยงเบนขั้นปฐมภูมิถูกผลักไสจากสังคม ทำให้กลายเป็นคนที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนขั้นทุติยภูมิหรือเป็นอาชญากรโดยแท้ เพราะการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นการตีตราบาปให้กับบุคคลกลายเป็นอาชญากรในสายตาของคนทั่วไป จนเขาเหล่านั้นไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างคนปกติ

⁴⁹ สุชาสินี สันหรัดี, การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, 43

จึงจำต้องกลายเป็นอาชญากรอย่างถาวร ซึ่งแนวคิดในการเบี่ยงเบน (Diversion) ผู้กระทำความผิด จึงเกิดขึ้นเพื่อป้องกันมิให้คนที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนขั้นปฐมภูมิถูกผลักไสจากสังคม ทำให้ กลายเป็นคนที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนขั้นทุติยภูมิโดยกระบวนการยุติธรรม พร้อมทั้งทำให้เขากลับมา เป็นคนดีและคนในสังคมกลับมายอมรับเขาเช่นคนปกติ

การเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมจึงหมายถึง กระบวนการยุติธรรมทางเลือกสำหรับผู้กระทำความผิด โดยมีแนวทางในการดำเนินการกับ ผู้กระทำความผิดที่ไม่มุ่งเน้นดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้ กลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้ตามปกติ

การเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมจึงเริ่มเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1960 โดยในระยะแรกเป็นโครงการหรือโปรแกรมที่ใช้แนวทางแก้ไขผู้กระทำผิดทางอาญา ก่อนที่ จะใช้กระบวนการดำเนินคดีอาญาแบบปกติ เช่น การให้การบำบัดรักษา การหางานประกอบ อาชีพ ต่อมาจึงเริ่มมีการนำการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมมาใช้กับ เด็กและเยาวชน”

นอกจากนี้ยังกล่าวถึงรูปแบบของการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการ ยุติธรรมตามหลักสากลว่า ทำได้ใน 2 รูปแบบ กล่าวคือ⁵⁰

1) รูปแบบดั้งเดิม (Traditional) เป็นการนำผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการ ยุติธรรมโดยแท้ ซึ่งเป็นการกั้นกรองคดี (Screening out) ก่อนขึ้นสู่ศาลโดยไม่ต้องมีมาตรการอื่นใด เข้ามาเสริม

2) รูปแบบใหม่ (New diversion) เป็นการกั้นกรองคดีโดยมีมาตรการอื่นมา รองรับ (Screening plus program)

การสั่งไม่ฟ้องเพื่อกันผู้กระทำความผิดจากการฟ้องคดีต่อศาลนั้นเป็นรูปแบบ หนึ่งของการนำผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมปกติ (Diversion) โดยในกรณีเด็ก กระทำความผิดจะเป็นการคุมประพฤติหรือแก้ไขฟื้นฟูเด็กในชุมชนเพื่อหล่อหลอมลักษณะนิสัย ของเด็ก แต่สำหรับผู้ใหญ่การนำผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมปกติเนื่องมาจาก เหตุผลที่ว่า การลงโทษนั้นไม่มีประโยชน์ ไม่ว่าในแง่ของสังคม ตัวผู้กระทำความผิด หรือฝ่าย ผู้เสียหาย ซึ่งบางคนอาจต้องกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติประกอบและบางคนอาจต้องนำตัว ออกไปจากกระบวนการยุติธรรมได้เลย

⁵⁰ “เพ็งอ้าง”, 49

สรุปได้ว่า การเบี่ยงเบนคดีหรือการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม หมายถึง การที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายโดยตัวแทนของรัฐในกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยวิธีการและมาตรการลงโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิดตามสภาพความเป็นจริงและสภาพสังคมในปัจจุบัน โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นตามมาและมุ่งเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดกลับตนเป็นคนดีสามารถใช้ชีวิตในสังคมได้แทนการมุ่งลงโทษเอาผิดเพียงอย่างเดียว ทั้งต้องคำนึงถึงผลร้ายที่เกิดกับผู้เสียหาย การให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาจากผลของการกระทำความผิดนั้น ๆ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมด้วยการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกแทนการใช้กระบวนการยุติธรรมตามปกติ เพื่อเป็นการบริหารจัดการคดีมิให้มีการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากเกินไป จนอาจเป็นผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่พนักงานสอบสวน อัยการ ศาล ตลอดจนถึงราชทัณฑ์ รวมถึงตัวผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และสังคม

ประเทศไทยนำการเบี่ยงเบนคดีหรือการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาใช้โดยบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 ที่เป็นมาตรการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติด โดยมองว่าพวกเขาเหล่านั้นเป็นผู้ป่วยสมควรได้รับการบำบัดรักษา ฟื้นฟู เยียวยา มากกว่าการให้ได้รับโทษทางอาญา พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 ที่เป็นกระบวนการขึ้นก่อนฟ้องคดีอาญาในการคัดกรองเด็กและเยาวชนผู้กระทำความผิดให้เข้าสู่ขั้นตอนการแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู แทนการฟ้องเป็นคดีอาญา เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่เด็กและเยาวชนอันเป็นอนาคตของชาติที่กระทำความผิดด้วยความพลั้งเผลอ ถูกชักจูงไปในทางที่ผิดหรือขาดประสบการณ์ในการดำรงชีวิต ให้กลับตัวกลับใจและสามารถใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างปกติสุข

สำหรับการเบี่ยงเบนหรือการหันเหคดีอาญามีหลายวิธี เช่น การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทที่มีตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงในชั้นศาล ได้แก่

- 1) ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมยอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530
- 2) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ.2555
- 3) ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2554 ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560
- 4) การควบคุมตัวผู้กระทำความผิดในชั้นก่อนฟ้องด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitor ; EM) ของสำนักงานศาลยุติธรรม ที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ในสังคม ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ปัญหาผู้ถูกดำเนินคดีซึ่งเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย หลบหนีในชั้นปล่อยชั่วคราว ปัญหาความยากจนไม่มีเงินประกันตัวทำให้คนยากจนถูกควบคุมตัว เกือบทุกกรณีและเสียโอกาสได้รับการปล่อยชั่วคราวทั้งปริมาณผู้ต้องขังหรือผู้ต้องโทษในเรือนจำมี ปริมาณมากจนเกิดความแออัด⁵¹ เป็นต้น

7. สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หมวด 3⁵² สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 25 วรรคสี่ บัญญัติสิทธิผู้เสียหายในคดีอาญาว่า

“บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำ ความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4)⁵³ บัญญัติว่า “ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่น ที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6”

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยใน คดีอาญา พ.ศ.2544 มาตรา 3⁵⁴ บัญญัติว่า “ผู้เสียหาย หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหาย ถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วน เกี่ยวข้องกับการทำความผิดนั้น”

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยใน คดีอาญา พ.ศ.2559 (ฉบับที่ 2)⁵⁵ ได้บัญญัติการเข้าถึงสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา โดยให้มีการ

⁵¹ คู่มือการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2558 : การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางของบุคคลในการปล่อยชั่วคราว (Electronic Monitoring), สำนักงานศาลยุติธรรม

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 25

⁵³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4)

⁵⁴ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 มาตรา 3

⁵⁵ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2559 (ฉบับที่ 2) มาตรา 6/1

แจ้งสิทธิการได้รับค่าตอบแทน หรือค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้แก่ผู้เสียหาย หรือทายาทซึ่งได้รับความเสียหาย เพื่อให้การจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนสามารถกระทำได้รวดเร็ว ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยบัญญัติเพิ่มไว้ในมาตรา 6/1 วรรคหนึ่ง ว่า

“ในคดีที่มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้เสียหายหรือทายาทซึ่งได้รับความเสียหายที่มาร้องทุกข์ดังกล่าวทราบถึงสิทธิการได้รับค่าตอบแทนตามพระราชบัญญัตินี้”

สิทธิของผู้เสียหายตามกฎหมาย มีดังนี้

- 1) สิทธิในการร้องทุกข์และถอนคำร้องทุกข์
 - 2) สิทธิในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเองและถอนฟ้องคดีอาญา
 - 3) สิทธิในการเป็นโจทก์ฟ้องและถอนฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา
 - 4) สิทธิในการเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ
 - 5) สิทธิในการขอความในคดีความผิดต่อส่วนตัว
 - 6) สิทธิที่จะยื่นคำร้องในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ โดยขอให้บังคับจำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้
 - 7) สิทธิที่จะไม่ต้องตอบคำถามซึ่งโดยตรงหรืออ้อมอันอาจจะทำให้ผู้เสียหายในฐานะพยานถูกฟ้องคดีอาญา
 - 8) สิทธิให้จัดหาล่ามหรือล่ามภาษามือ
 - 9) ผู้เสียหายที่เป็นโจทก์หรือเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการมีสิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาได้
 - 10) สิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตนเมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว
 - 11) สิทธิคัดค้านการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1⁵⁶ บัญญัติสิทธิผู้เสียหายในคดีอาญาไว้ว่า

“ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน เพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกาย

⁵⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1

ชื่อเสียงหรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องก่อนเริ่มสืบพยาน ในกรณีที่ไม่มี การสืบพยานให้ยื่นคำร้องก่อนศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดี และให้ถือว่าคำร้องดังกล่าวเป็นคำฟ้องตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและผู้เสียหายอยู่ในฐานะโจทก์ในคดีส่วนแพ่ง นั้น ทั้งนี้ คำร้องดังกล่าวต้องแสดงรายละเอียดตามสมควรเกี่ยวกับความเสียหายและจำนวนค่า สินไหมทดแทนที่เรียกร้อง หากศาลเห็นว่าคำร้องนั้นยังขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้ ผู้ร้องแก้ไขคำร้องให้ชัดเจนก็ได้

คำร้องตามวรรคหนึ่งจะมีคำขอประการอื่นที่มีใช้คำขอบังคับให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลยในคดีอาญาไม่ได้ และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับคำ ฟ้องในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ และในกรณีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินการตามความ ในมาตรา ๔๓ แล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งเพื่อเรียกทรัพย์สินหรือราคาทรัพย์สินอีก ไม่ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่า เมื่อมีการกระทำความผิดอาญา เกิดขึ้นซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายและเป็นกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกเอาค่าสินไหม ทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพใน ร่างกาย ชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของ จำเลย โดยค่าสินไหมทดแทนนี้ผู้กระทำความผิดจะต้องชดใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 หรือตามมาตรา 215 ซึ่งไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ รวมถึงหนี้ที่เป็นการกระทำเพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิม เช่น การขอให้ขับไล่จำเลยออก จากอสังหาริมทรัพย์ การขอให้ลงประกาศหนังสือพิมพ์เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อ ชื่อเสียง การขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอนที่ดินอันเนื่องมาจากการสมคบกันโกงเจ้าหนี้ เป็น ต้น เนื่องจากกฎหมายประสงค์จะให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาทางแพ่งให้เสร็จสิ้นไปในคราว เดียวกับคดีอาญา ดังนั้น ผู้เสียหายจึงมีสิทธิฟ้องคดีอาญาและคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาต่อศาล ที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาได้

ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่ยื่นฟ้องคดีอาญา แต่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงาน สอบสวนและพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล เมื่อศาลประทับฟ้องและเห็นว่าผู้เสียหายมีสิทธิ เรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสียหาย ในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย และตามคำฟ้องของพนักงานอัยการไม่มี คำขอให้คืนทรัพย์สินหรือใช้ราคาตามมาตรา 43 หรือมีคำขอให้คืนทรัพย์สินหรือใช้ราคาตามมาตรา 43

แต่ผู้เสียหายยังมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอย่างอื่นได้อีก ศาลอาจมีหนังสือแจ้งสิทธิให้ผู้เสียหายทราบ และหากผู้เสียหายเป็นคนยากจนไม่สามารถจัดหาทนายความดำเนินคดีได้เอง ศาลมีอำนาจตั้งทนายความให้แก่ผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายไม่ต้องเสียค่าทนายความแต่อย่างใด จึงเป็นการแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของจำเลยและต้องไปดำเนินคดีในส่วนแพ่งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนสามารถดำเนินคดีส่วนแพ่งในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ต่อเนื่องกันไปได้ เพื่อให้การพิจารณาคดีส่วนแพ่งเป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาได้อีกประการหนึ่ง

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวกับมาตรา 44/1 ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5400/2560 (ประชุมใหญ่)⁵⁷

ศาลฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่า ป.วิ.อ. มาตรา 44/1 บัญญัติว่า “ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกายชื่อเสียงหรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้” เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์จะช่วยให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายทางแพ่งได้รับความสะดวกรวดเร็วในการได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแพ่งเป็นอีกคดีหนึ่ง ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาจะได้เสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน โดยให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายยื่นคำร้องเข้ามาในคดีอาญาค้างที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ป.วิ.อ. (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2548 ความว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้พนักงานอัยการมีเพียงอำนาจในการเรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินบางประเภทเท่านั้น ผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของจำเลยต้องไปดำเนินคดีส่วนแพ่งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนอื่นด้วยตนเอง และต้องเสียค่าธรรมเนียมในการเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเป็นภาระยิ่งขึ้นให้แก่ผู้เสียหาย ดังนั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในคดีอาญาทุกประเภทที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ต่อเนื่องกันได้ เพื่อให้การพิจารณาคดีส่วนแพ่งเป็นไปโดยเร็ว รวมทั้งยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับการดำเนินคดีดังกล่าวเพื่อลดภาระให้แก่

⁵⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5400/2560 (ประชุมใหญ่) ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์สำนักงานศาลยุติธรรม

ผู้เสียหาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้ แม้ตาม ป.วิ.อ. ได้มีคำอธิบายคำว่า ผู้เสียหายไว้ในมาตรา 2 (4) ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้เสียหาย หมายถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6” แต่ข้อความตามมาตรา 44/1 ที่บัญญัติให้ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทน จึงมีความหมายที่แตกต่างชัดกับความหมายของผู้เสียหายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 (4) การตีความคำว่า ผู้เสียหาย ตามมาตรา 44/1 จึงไม่ต้องถือตามความหมายเช่นเดียวกับมาตรา 2 (4) ทั้งนี้ เป็นไปตาม ป.วิ.อ. มาตรา 1 ที่บัญญัติว่า “ในประมวลกฎหมายนี้ถ้าคำใดมีคำอธิบายไว้แล้วให้ถือตามความหมายดังที่อธิบายไว้ เว้นแต่ข้อความในต้วบทจะขัดกับคำอธิบายนั้น” ดังนั้นการพิจารณาว่าผู้ใดจะมีสิทธิยื่นคำร้อง ต้องพิจารณาจากสิทธิในทางแพ่ง ไม่ใช่กรณีที่จะนำความหมายของคำว่าผู้เสียหายในทางคดีอาญา เช่น เป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย หรือผู้มีอำนาจจัดการแทนตาม ป.วิ.อ. มาตรา 5 (2) มาบังคับใช้ สำหรับคดีนี้ผู้ร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนมาสองส่วนคือ ค่าเสียหายของรถยนต์ของนายผจญและค่าที่ผู้ร้องขาดไร่อุปการะ สำหรับค่าเสียหายของรถยนต์นายผจญเป็นผู้เสียหายในฐานะเจ้าของรถ เมื่อนายผจญถึงแก่ความตายไปแล้ว สิทธิในการเรียกค่าเสียหายเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท ผู้ร้องเป็นภริยา โดยชอบด้วยกฎหมายของนายผจญจึงใช้สิทธิในฐานะทายาทเรียกค่าสินไหมทดแทนส่วนนี้ได้และค่าขาดไร่อุปการะนั้นผู้ร้องในฐานะเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนายผจญเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตัวของผู้ร้องเองตาม ป.พ.พ. มาตรา 443 วรรคสาม และมาตรา 1461 วรรคสอง ผู้ร้องจึงมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนส่วนนี้ได้เช่นเดียวกัน ส่วนความประมาทของนายผจญนั้น เป็นข้อเท็จจริงที่จะนำมาใช้ประกอบดุลพินิจในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ไม่ทำให้สิทธิของผู้ร้องที่จะขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหมดไป

8. แนวคิดการดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น⁵⁸

ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากกฎหมายจีนมาแต่อดีต การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาเริ่มจากการร้องทุกข์โดยผู้เสียหาย จากนั้นเป็นหน้าที่ของศาลในการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีอาญา โดยศาลมักมีการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีทรมานเพื่อให้รับสารภาพ เช่นเดียวกับระบบศาลไต่สวนยุคแรกในทวีปยุโรป ต่อมาในปี ค.ศ. 1868 ประเทศญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากประเทศภาคพื้นยุโรป จึงเลิกระบบทรมานเพื่อค้นหาความจริง ในปี ค.ศ. 1872 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานอัยการญี่ปุ่นเพื่อรับผิดชอบการ

⁵⁸ วรวิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ, *การเริ่มคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2557

สอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาทั้งระบบ และเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1948 ได้มีการยกฐานะเป็นสำนักงานอัยการสูงสุดแห่งประเทศญี่ปุ่น (Homucho) ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายสูงสุดของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบร่างกฎหมายและสนธิสัญญา ศึกษาวิจัยระบบงานยุติธรรมและกฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติงานด้านคดีแพ่ง คดีปกครอง และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอีกด้วย ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการมักจะได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารในกระทรวงยุติธรรม เช่น อธิบดีกรมสำคัญหรือผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นดังทนายความของแผ่นดิน เป็นตัวแทนประโยชน์สาธารณะและสาธารณชนประเทศญี่ปุ่นให้ความเชื่อมั่นต่อวิชาชีพพนักงานอัยการมาก

ประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาภายใต้ “หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ” ซึ่งตรงกับแนวความคิดแบบอรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism) ที่เห็นว่า รัฐต้องอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยรัฐใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐอำนวยความสะดวกให้บังเกิดขึ้นภายในสังคมและเพื่อสร้างความสงบสุขและสันติให้กลับคืนสู่ชุมชนเพื่อจัดข้อขัดแย้งระหว่างสมาชิกในสังคมทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การดำเนินคดีอาญาจึงมีไว้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสังคม อำนาจและหน้าที่ในการปราบปรามจึงเป็นของรัฐ เอกชนไม่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น ที่กำหนดให้เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 247 ผู้เสียหายหรือตำรวจไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา จึงเรียกระบบนี้ว่าเป็นระบบผูกขาดอำนาจการฟ้องคดี (monopolization of prosecution)

ในการสอบสวนคดีอาญาโดยทั่ว ๆ ไป อาจตั้งต้นที่ตำรวจแล้วจึงส่งสำนวนให้อัยการพิจารณา ซึ่งอัยการอาจจะสอบสวนต่อหรือส่งให้ทางตำรวจสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ แต่สำหรับคดีใหญ่ ๆ เช่น คดีเศรษฐกิจหรือคดีทุจริตประพฤติดมิชอบทั้งในภาคราชการและภาคเอกชน การสอบสวนจะตั้งต้นที่อัยการ

ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายญี่ปุ่นกล่าวโดยภาพรวมคือ การดำเนินคดีอาญาใช้ระบบไต่สวน ผู้เสียหายหรือผู้ที่พบการกระทำผิดอาจเริ่มคดีด้วยการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานอัยการก็ได้ เมื่อได้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนให้ทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร

หากมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องส่งเอกสารและพยานไปยังพนักงานอัยการโดยเร็ว ตามมาตรา 242 ตำรวจฝ่ายคดีจะเป็นผู้ทำการสืบสวนและสอบสวนเบื้องต้น พนักงานอัยการนอกจากจะมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลสั่งการและให้

คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจแล้ว ยังมีอำนาจซักถามคำให้การผู้ต้องหาและพยานสำคัญในคดีนั้นได้ด้วย เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นพนักงานอัยการญี่ปุ่นจะมีอำนาจเฉพาะ (exclusive power) ในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดี กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอิสระอย่างเต็มที่

ในการพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อจะมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งชะลอการฟ้องไว้โดยมีกำหนดเวลา ซึ่งอำนาจการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นดังกล่าวนี้เป็นอำนาจเด็ดขาด เมื่อมีคำสั่งแล้วไม่ต้องรับความเห็นชอบจากผู้ใดอีก กรณีสั่งฟ้อง พนักงานอัยการจะฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาลให้มีการพิจารณาคดี และเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีไปแล้วก็อาจถอนคดีได้เสมอภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาตามมาตรา 257 กล่าวอีกนัยหนึ่งจะเห็นได้ว่า ในคดีอาญา พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจโดยสมบูรณ์ตั้งแต่สอบสวนความผิดอาญาทุกประเภท ฟ้องร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายโดยถูกต้องไปจนถึงควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา หากเป็นกรณีสั่งไม่ฟ้อง พนักงานอัยการต้องแจ้งผลการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องไปยังผู้เสียหายและผู้ต้องหาในทันทีซึ่งรวมถึงกรณีการถอนฟ้องตามมาตรา 259 ซึ่งหากผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้ไม่เห็นด้วยมีสิทธิร้องขอต่อศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเหนือพนักงานอัยการนั้นเพื่อไต่สวนและมีคำสั่งให้พนักงานอัยการนั้นฟ้องคดีได้ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งนั้นตามมาตรา 262

8.1 การสอบสวนคดี (Investigation)

1) การกระทำผิดกฎหมายและการเริ่มต้นสอบสวน (Office and Opening of Investigation) เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับแจ้งว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายอาญาเกิดขึ้นแล้วจะมีการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด จนทราบเบาะแสผู้กระทำความผิดแล้วจึงยื่นคำร้องต่อผู้พิพากษาเพื่อออกหมายจับ เมื่อผู้พิพากษาได้ตรวจสอบพยานหลักฐานจนแน่ใจแล้วจึงออกหมายจับต่อไป

2) หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน (Investigation agencies) หน่วยงานหลักที่มีอำนาจสอบสวนความผิดคือตำรวจ และอัยการ โดยเริ่มต้นคดีนั้นการสอบสวนคดีในเบื้องต้นเป็นหน้าที่ของตำรวจก่อน ส่วนพนักงานอัยการนั้นจะเข้ามามีบทบาทเมื่อได้ทำการสอบสวนไประยะหนึ่งแล้ว และในขณะที่ทั้งสองหน่วยงานได้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันนั้น ในกรณีที่จำเป็นพนักงานอัยการอาจจะเสนอแนะ และมีคำสั่งให้ตำรวจกระทำการอย่างใด ๆ ก็ได้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 193 (The Code of Criminal Procedure, Article 193)

3) เงื่อนไขสำคัญของการออกหมายในกระบวนการพิจารณาคดี (Requirement of Judicial Warrants) รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 33 และมาตรา 35 กำหนดว่า บุคคลจะไม่

ถูกจับกุม คั่น กักขัง โดยไม่มีหมายศาล เว้นแต่ว่าได้ทำผิดซึ่งหน้า หรือเพิ่งกระทำความผิดมา วัตถุประสงค์ของมาตรานี้เพื่อเป็นมาตรการบังคับการปฏิบัติการสอบสวนคดีโดยผู้พิพากษา

8.2 แนวคิดหลักการไม่แบ่งแยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน⁵⁹

หลังจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ทำการสอบสวนผู้ต้องหาแล้ว ตำรวจจะส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมกับพยานหลักฐานต่าง ๆ ไปยังพนักงานอัยการ

1) *เงื่อนไขเวลา (Time Limitation)* กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น มาตรา 203 (1) กำหนดว่า เมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหาตามหมายจับแล้ว ตำรวจจะต้องนำตัวผู้ต้องหาพร้อมเอกสารและพยานทั้งหมดไปยังพนักงานอัยการภายใน 48 ชั่วโมงนับจากที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตัว

2) *อัยการ (Public Prosecutor)* พนักงานอัยการจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทุกขั้นตอน (ตั้งแต่การสอบสวนการพิจารณาคดี การบังคับตามกฎหมาย การตัดสินและอื่น ๆ) หน้าที่หนึ่งที่มีความสำคัญมากของพนักงานอัยการคือ การเริ่มต้นและการดำเนินคดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของรัฐ โดยในชั้นพนักงานอัยการนี้จะมีการสอบสวนผู้ต้องหาและมีการรวบรวมพยานหลักฐานโดยพนักงานอัยการอีกครั้งหนึ่ง ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาบริสุทธิ์ก็มีอำนาจปล่อยผู้ต้องหา แต่ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการจะร้องต่อศาลขอให้กักขังจำเลยต่อไป ทั้งนี้ อาศัยอำนาจตามมาตรา 205 ในการพิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการนั้น ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิที่จะหาทนายความและมีสิทธิที่จะไม่ให้การอย่างไรก็ได้

8.3 สถานะของพนักงานอัยการญี่ปุ่น

พนักงานอัยการญี่ปุ่นแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการของสมเด็จพระจักรพรรดิ เช่นเดียวกับผู้พิพากษาจึงมีสถานะที่เท่าเทียมกัน สำนักงานอัยการสูงสุดแห่งประเทศญี่ปุ่นกำหนดตำแหน่งข้าราชการอัยการออกเป็น อัยการสูงสุด (KenjiSouchou) รองอัยการสูงสุด (Jichou Kenji) หัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์ (Kenjichou) พนักงานอัยการ (Kenji) และพนักงานอัยการผู้ช่วย (FukuKenji) การแต่งตั้งหรือปลดจากตำแหน่งอัยการสูงสุดทำโดยคณะรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของสมเด็จพระจักรพรรดิ

ส่วนการแต่งตั้งหรือปลดพนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการผู้ช่วย ทำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้ พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระโดยปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองและอิทธิพลที่ไม่ชอบต่าง ๆ พนักงานอัยการไม่สามารถให้ถูกออกจากงานหรือถูกพักงาน หรือลดเงินเดือน ยกเว้นการถูกดำเนินการทางวินัยหรือเหตุอื่น พนักงานอัยการจะเกษียณเมื่อ

⁵⁹ “อ้างแล้ว”, 57

อายุ 63 ปี อัยการสูงสุดจะเกษียณเมื่ออายุ 65 ปี เหตุที่สถานภาพของพนักงานอัยการจะต้องมีความเป็นอิสระนั้น เนื่องจากการกิจและหน้าที่ในการทำงานจำเป็นจะต้องป้องกันมิให้อำนาจอื่นเข้ามาแทรกแซงการทำงาน

พนักงานอัยการญี่ปุ่นจึงมีสถานภาพเท่าเทียมกับข้าราชการตุลาการ นอกจากนี้พนักงานอัยการมีความเป็นกลางและเป็นตัวแทนของผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

โครงสร้างองค์กรอัยการญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ อัยการคดีฎีกา อัยการคดีอุทธรณ์ อัยการจังหวัดและอัยการศาลแขวง

สำนักงานอัยการจังหวัดทั่วประเทศมีจำนวน 50 แห่ง แต่ละแห่งมีสาขาในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น สำนักงานอัยการแห่งกรุงโตเกียวมีสาขาในเขตทาจิกาวะ ทางด้านตะวันตกของกรุงโตเกียว

ญี่ปุ่นมีอัยการอยู่ทั่วประเทศประมาณ 2,600 คน และอัยการผู้ช่วยอีกประมาณ 1,000 คน ประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนนี้สังกัดอยู่ในสำนักงานอัยการแห่งกรุงโตเกียว ซึ่งเป็นสำนักงานอัยการที่ใหญ่ที่สุด

สำนักงานแห่งกรุงโตเกียวมีโครงสร้างดังนี้

1. ฝ่ายบริหาร (Administration Office)
2. ฝ่ายกิจการทั่วไป
3. ฝ่ายคดีอาญา
4. ฝ่ายคดีจราจร
5. ฝ่ายความมั่นคงสาธารณะ
6. ฝ่ายสอบสวนคดีพิเศษ
7. ฝ่ายดำเนินคดีในศาล
8. ฝ่ายดำเนินคดีพิเศษในศาล

8.4 หลักเกณฑ์ในการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่น

ดังได้กล่าวแล้วว่าประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (State Prosecution) มีพนักงานอัยการผู้เป็นตัวแทนของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการฟ้องร้องคดีแต่เพียงผู้เดียวเรียกว่า หลักการผูกขาดการฟ้อง (Monopoly of prosecution) ดังนั้น ผู้เสียหายจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 247 พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีอาญาตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยมีข้อสังเกตว่า การให้พนักงานอัยการมีอำนาจการสอบสวนคดีอาญานั้น เพราะต้องการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเรื่องการสอบสวนคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากในปี ค.ศ.1896

ศาลได้ยกฟ้องคดีอาญาที่ผ่านการสอบสวนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นจำนวนมาก ประชาชนที่มีความรู้และนักวิชาการทางกฎหมายต่าง ๆ จึงมีการเรียกร้องให้พนักงานอัยการเข้ามารับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญาแทน เนื่องจากไม่ต้องการให้มีการฟ้องคดีอาญาโดยปราศจากพยานหลักฐานที่หนักแน่นและเพียงพอ

8.5 กระบวนการก่อนการพิจารณาคดี (Preparation for trial)

คู่ความร่วมมือทั้งศาลมีหน้าที่ดำเนินคดีไปอย่างรวดเร็ว ตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษาร่วมภารกิจสำคัญในการแก้ไขมากกว่าการลงโทษ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการและทนายจำเลยต้องเปิดเผยว่าจะใช้พยานหลักฐานที่ในกระบวนการชั้นไต่สวนให้คู่ความทราบ และตรวจสอบพยานหลักฐานเช่นว่านั้นและพยายามนำพยานบุคคลของตนเองมาศาลในกระบวนการพิจารณาชั้นไต่สวนโดยในปัจจุบันนี้ การพิจารณาสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการจะเป็นไปอย่างรอบคอบ เพราะในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการจะสั่งฟ้องคดีอาญาต่อเมื่อพนักงานอัยการมีความมั่นใจและเชื่อมั่นในพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงและศาลจะพิพากษาว่าผู้ต้องหากระทำความผิดต่อกฎหมาย แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่มีความมั่นใจและไม่เชื่อมั่นในพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน หรือมีความเป็นไปได้ว่าศาลอาจพิจารณาพิพากษาว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็จะทำคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้น ๆ

ส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยสำนักงานอัยการ (The Public prosecution Office Law) ว่า “ในคดีอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา ตรวจสอบการใช้กฎหมายของศาล และกำกับดูแลการบังคับคดีในคดีอื่น ๆ ที่เกี่ยวพันกับหน้าที่ของพนักงานอัยการ เมื่อเห็นว่าจำเป็นพนักงานอัยการอาจขอคู่สำนวนหรือเสนอความเห็นต่อศาล และในคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของสาธารณะ พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางและเป็นธรรมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน” สถานะความเป็นกลางของพนักงานอัยการได้มีการรับรองโดยกฎหมาย แม้ว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ แต่การพิจารณาโทษทางวินัยต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของพนักงานอัยการ (Examination of Qualifications of Public Prosecutors) จำนวน 11 คน ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 5 คน

พนักงานอัยการมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาสั่งคดีตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการทำได้ 3 กรณี คือ

- 1) สั่งฟ้อง

2) สิ่งชะลอฟ้องแม้จะมีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหากระทำผิด และ

3) สิ่งไม่ฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง

การใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้องคดีนั้น พนักงานอัยการญี่ปุ่นจะพิจารณาจาก

1) เจื่อนใจในการฟ้อง เช่น เขตอำนาจศาล อำนาจฟ้องของอัยการ กฎหมายยกเลิกความผิด อกภัยโทษ อายุความ จำเลยตาย ฟ้องซ้ำ การร้องทุกข์ในคดีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีคำร้องทุกข์

2) องค์ประกอบความผิดอาญา

3) ข้อสงสัยในความผิดอาญา (ข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด)

4) เหตุยกเว้นโทษ

5) ความจำเป็นในการฟ้อง

หากกรณีเข้าเงื่อนไขในการฟ้อง ครอบงำองค์ประกอบความผิดอาญา มีข้อสงสัยในความผิดอาญา ไม่มีเหตุยกเว้นโทษ และมีความจำเป็นในการฟ้องแล้วอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล หากเป็นไปในทางตรงข้ามอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องคดี แต่หากไม่มีความจำเป็นในการฟ้อง อัยการจะไม่ฟ้องโดยอาศัยเหตุผลว่าชะลอการฟ้อง

8.6 มาตรการอื่นที่มีมาตรการทางอาญา

แม้การดำเนินคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่นเป็นเรื่องของรัฐที่จะดำเนินการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่การนำมามาตรการยุติเชิงสมานฉันท์มาใช้กลับได้รับความนิยมในประเทศญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน โดยเห็นว่ากระบวนการแก้ไขผู้กระทำความผิดและการฟื้นฟูชุมชนเป็นกระบวนการสำคัญ และหากกระบวนการดังกล่าวมีประสิทธิภาพจะสามารถแก้ไขพฤติกรรมอาชญากรได้ ดังนั้น เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล จึงยึดแนวทางแก้ไขผู้กระทำผิดมากกว่าที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดดังกล่าว โดยปกติคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นนั้นผู้ต้องหามักให้การรับสารภาพและแสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยการขอโทษผู้เสียหาย และเจรจาทกลงกับผู้เสียหาย เมื่อผู้เสียหายให้อภัยแล้ว ผู้ต้องหาที่มีหน้าที่ต้องนำหนังสือให้อภัยดังกล่าวส่งให้แก่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาลเพื่อให้เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยสาระของหนังสือต้องแสดงให้เห็นว่าผู้เสียหายได้รับค่าเสียหายครบถ้วนและให้อภัยผู้กระทำความผิด

การดำเนินการในชั้นพนักงานสอบสวนนั้น โดยปกติเมื่อตำรวจสอบสวนเสร็จแล้วจะมีหน้าที่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้แก่พนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณา แต่ในคดีบางประเภทที่เป็นคดีเล็กน้อย อันได้แก่ คดีความผิดฐานลักทรัพย์ นื้อโกง และยกยอกที่มีจำนวนความ

เสียหายเล็กน้อยหรือสภาพความผิดเล็กน้อย หรือมีการชดใช้ความเสียหาย หรือที่ผู้เสียหายไม่ประสงค์ให้ลงโทษ และไม่มีเหตุให้เกรงว่าจะมีการกระทำผิดซ้ำอีก หากเป็นที่แน่ชัดว่าการลงโทษเป็นสิ่งไม่จำเป็น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจัดการตามมาตรการสำหรับคดีความผิดเล็กน้อย เช่น วากล่าวดักเตือน ทำทัณฑ์บน หรือให้ผู้ต้องหาชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายได้โดยไม่ต้องส่งคดีให้แก่พนักงานอัยการดำเนินการ หากเป็นกรณีการดำเนินการในชั้นพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องซึ่งเป็นการยับยั้งการฟ้องไว้โดยมีกำหนดระยะเวลา (prosecution suspend) ภายใต้การคุมประพฤติ (probation) โดยพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งการสั่งชะลอการฟ้องแตกต่างจากการสั่งไม่ฟ้อง (prosecution dropped) เนื่องจากคำสั่งชะลอการฟ้องไม่ได้ทำให้คดีอาญาระงับสิ้นไป และเมื่อผู้ต้องหาได้รับการชะลอการฟ้องและปล่อยตัวไป หากต่อมากระทำความผิดอีกภายในระยะเวลาที่กำหนด พนักงานอัยการจะเพิกถอนการชะลอการฟ้องในคดีเดิมแล้วฟ้องคดีนั้นเข้าไปพร้อมกับคดีใหม่ การชะลอการฟ้องทำได้ในกรณีที่คดีนั้นเข้าเงื่อนไขการฟ้องและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องได้

การชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการญี่ปุ่นจึงแตกต่างจากการจัดการคดีของเจ้าพนักงานตำรวจข้างต้น เพราะคดีที่พนักงานอัยการจะสั่งให้ชะลอการฟ้องได้นั้น ไม่จำกัดเฉพาะคดีที่มีโทษเล็กน้อยเท่านั้นแต่รวมถึงคดีที่มีโทษร้ายแรงด้วย หากเป็นไปตามเงื่อนไขที่ว่า การชะลอการฟ้องนั้นจะถูกต้องตามนโยบายของกฎหมายอาญาและเป็นการสอดคล้องกับหลักการ “ป้องกันสังคม” ซึ่งถือว่าสิ่งที่เป็นสาระสำคัญนั้นมีไว้สำหรับผู้กระทำความผิดกระทำอย่างไร แต่อยู่ที่ว่าผู้กระทำความผิดมีลักษณะเป็นอันตรายต่อสังคมมากน้อยเพียงใด ปัจจัยสำคัญที่สุดในการชะลอการฟ้อง คือ การชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ครอบครัว หรือนายจ้าง ซึ่งในทางปฏิบัติความหมายของผู้ต้องหามักยอมชดใช้ค่าเสียหายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้ได้รับการชะลอการฟ้อง อย่างไรก็ตาม หากมาตรการในทางยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ข้างต้นไม่ประสบความสำเร็จ คดีย่อมเข้าสู่การพิจารณาของศาล แต่ทั้งนี้ การสมานฉันท์ระหว่างคู่กรณีย่อมเป็นส่วนหนึ่งในการใช้ดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดโทษในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการญี่ปุ่น ดังนี้
คดีนี้ เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2558 โดยเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของสนามบินนาริตะ ประเทศญี่ปุ่น ได้ตรวจเอกซเรย์พบวัตถุต้องสงสัยว่าผิดกฎหมายในกระเป๋าถือซึ่งใช้เส้นทางของอดีตข้าราชการตำรวจระดับสูงของประเทศไทย ขณะกำลังเดินทางออกจากประเทศญี่ปุ่น เจ้าหน้าที่พบอาวุธปืนขนาด .22 แม็กนัม ยี่ห้อฮอนอร์ท อเมริกัน อาร์มส์ พร้อมเครื่องกระสุนปืนจำนวน 5 นัด เป็นเหตุให้ผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวเพื่อดำเนินการสอบสวนตามกฎหมายในทันที

ต่อมาพนักงานอัยการได้เข้ามาควบคุมสำนวนการสอบสวนคดีอาญาต่อจากเจ้าหน้าที่ตำรวจญี่ปุ่น โดยทำการสอบสวนตรวจสอบพยานหลักฐาน สอบปากคำผู้ต้องหาและผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพนักงานอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ 24 ชั่วโมง และมีอำนาจฝากขังต่อศาลได้ 2 ครั้ง ครั้งละ 10 วัน ก่อนที่จะมีความเห็นว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยหลักกฎหมายอาญาของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะมองเรื่องการกระทำและเจตนาเป็นหลักสำคัญ ในที่สุดพนักงานอัยการญี่ปุ่นได้มีคำสั่งไม่ฟ้องและไม่ดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหา เนื่องจากผู้ต้องหาให้การต่อสู้และนำเสนอพยานหลักฐานเน้นหนักในประเด็นข้อกฎหมายในเรื่องการขาดเจตนา ดังนั้น แม้ผู้ต้องหาจะกระทำการอันเป็นการผิดกฎหมาย แต่พนักงานอัยการก็สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าคดีใดควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่น



บทที่ 3

ระบบชะลอการฟ้องของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

1. ที่มาและสาระสำคัญของการชะลอการฟ้องในประเทศไทย

ที่มาโดยสังเขปของการชะลอการฟ้องของไทยนั้น เริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ.2521 ประเทือง กิริติบุตร อดีตอธิบดีกรมอัยการเป็นผู้นำเอาแนวคิดของประเทศญี่ปุ่นในเรื่องการชะลอการฟ้องกับการคุมประพฤติมาใช้ แต่เนื่องจากสภาพนิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้นได้หมดสภาพลงด้วยการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนเมษายน 2521 เรื่องชะลอการฟ้องจึงต้องยุติไป จนกระทั่งมีมติรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ.2544 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ศึกษา 10 มาตรการ รวมถึงมาตรการชะลอการฟ้อง มาตรการการต่อรองคำรับสารภาพ มาตรการความผิดอันยอมความได้ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2534⁶⁰

มาพิจารณาเพื่อใช้ในการบริหารจัดการคดีของรัฐ โดยมีการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเรื่อยมาจำนวนหลายฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ... ของกระทรวงยุติธรรม⁶¹ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ....ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 1⁶² ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ...ของคณะกรรมการกฤษฎีกา แบบที่ 2⁶³ เพื่อให้เกิดเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงแต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับที่ผ่านมาก็ยังไม่สามารถประกาศใช้ได้ด้วยเหตุผลเช่น สภาพนิติบัญญัติหมดสภาพลงด้วยการเลือกตั้งทั่วไป การถกเถียงกันในเรื่องของอำนาจชะลอการฟ้องควรเป็นของหน่วยงานใดในกระบวนการยุติธรรม การยื่นหนังสือของประธานศาลฎีกาเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม

⁶⁰ อุทัย อาทิวา, เอกสารสรุปผลนิเทศศาสตร์เสวนา ครั้งที่ 3/2559 การสัมมนา เรื่อง “ชะลอฟ้องกับ มาตรการแทนการฟ้อง: ประชาชนได้อะไร” (เนื่องในโอกาสวันศาลยุติธรรม), สถาบันวิจัยสำนักงานศาลยุติธรรม

⁶¹ ภูมิชาย ทานัชพงษ์, มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง, วิทยานิพนธ์, สาขานิติศาสตร์ บัณฑิต วิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2551, 109.

⁶² “เพิ่งอ้าง”, 118

⁶³ “เพิ่งอ้าง”, 125

ร่างที่สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556 ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ⁶⁴ เป็นต้น

ปัจจุบันการชะลอการฟ้องเป็นมาตรการหนึ่งในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ...เสนอโดยกระทรวงยุติธรรมและสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เป็นเรื่องเสร็จที่ 916/2556 ซึ่งอยู่ระหว่างรอเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาพัฒนาปฏิรูปกฎหมาย ให้ความเห็นชอบและประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย หลักการและเหตุผลของการชะลอการฟ้อง⁶⁵ ในร่างกฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวไว้ว่า ในคดีอาญาที่ลักษณะการกระทำ ความผิดไม่ร้ายแรง หากให้ผู้ต้องหามีโอกาสแสดงความสำนึกในการกระทำและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งการกระทำนั้นด้วยวิธีการชะลอการฟ้องและนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้เพื่อให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสแก้ไขความผิดพลาดของตน โดยไม่มีมลทินติดตัว ผู้ต้องหาอาจกลับตนเป็นคนดีได้ และผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควร จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อตัวผู้ต้องหา ผู้เสียหายและสังคม มากกว่าการดำเนินการให้มีการพิจารณาลงโทษ

2. ความหมายของการชะลอการฟ้อง

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญานี้ได้ให้ความหมายของ “การชะลอการฟ้อง” ไว้ในมาตรา 3⁶⁶ หมายความว่า “การที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้ว เห็นควรสั่งฟ้องคดี แต่มีเหตุที่จะไม่ออกคำสั่งฟ้องคดี โดยอาจกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อระงับคดีอาญา”

“การชะลอการฟ้อง” จึงเป็นการที่พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งคดีที่มีมูลพอที่จะฟ้องเป็นคดีอีกลักษณะหนึ่งนอกเหนือจากการสั่ง “ฟ้อง” หรือการสั่ง “ไม่ฟ้อง” คดี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 นั่นคือ การออกคำสั่ง “ไม่ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไข” ซึ่งคำสั่งชะลอการฟ้องนี้จะต้องกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติด้วยการคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่น

⁶⁴ ประธานสภาปฏิรูปก่อนหน้า สื่อดังกล่าว สนช. ก่อนถร่าง ก.ม. ชะลอฟ้องอาญา, <https://www.thairath.co.th/content/594681>, สืบค้น 5 เมษายน 2561

⁶⁵ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.... ร่างที่สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556

⁶⁶ มาตรา 3 การที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นควรสั่งฟ้องคดี แต่มีเหตุที่จะไม่ออกคำสั่งฟ้องคดี โดยอาจกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อระงับคดีอาญา

ตามที่พนักงานอัยการเห็นสมควร เพื่อให้คดีอาญานั้นสิ้นสุดลงโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องคดีต่อศาล

3. ประเภทคดีและเงื่อนไขที่เข้าหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้อง

มาตรการชะลอการฟ้องนี้บัญญัติว่า ไม่ให้นำไปใช้บังคับกับคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว⁶⁷ ส่วนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหารให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นมาตรา 47⁶⁸ และให้อำนาจของอัยการสูงสุดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจของเจ้ากรมพระธรรมนูญ⁶⁹

ประเภทคดีที่เข้าหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้องนั้น ร่างพระราชบัญญัติกำหนดไว้ในมาตรา 41⁷⁰ ดังนี้

⁶⁷ มาตรา 5 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับกับคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว

⁶⁸ มาตรา 54 คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหารและอาจใกล้เคียงได้ตามมาตรา 11 หรืออาจชะลอการฟ้องได้ตามมาตรา 41ให้นำบทบัญญัตินี้ไปใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่มาตรา 47 ไปใช้บังคับโดยอนุโลม และให้นำบรรดากฎกระทรวงและระเบียบที่ออกตามบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้

การคุมความประพฤติผู้ต้องหาตามหมวด 2 ที่นำไปใช้บังคับกับคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารโดยอนุโลมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

⁶⁹ มาตรา 55 คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ให้อำนาจของอัยการสูงสุดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจของเจ้ากรมพระธรรมนูญ

⁷⁰ มาตรา 41 “คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้เมื่อปรากฏว่า

(1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง เว้นแต่เคยได้รับการชะลอการฟ้องในคดีความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดอันยอมความได้ ความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการชะลอการฟ้องมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันที่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีตามมาตรา 51

(2) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี

(3) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาแล้วเกินห้าปี

(4) ในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้องด้วย และ

(5) ผู้ต้องหายินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

- 1) คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว
- 2) คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี
- 3) คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท

ผู้ต้องหาที่จะเข้าหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้องนั้น ร่างพระราชบัญญัติ ฯ กำหนดให้นำประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหามาเป็นเงื่อนไขการชะลอการฟ้อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้โอกาสผู้ต้องหาที่ไม่ใช่เป็นผู้กระทำผิดคดีนิสสัย หรืออาจกระทำความผิดด้วยความจำเป็น หรือด้วยความประมาทขาดเจตนาชั่วร้ายในการกระทำได้มีโอกาสดับตัวและแก้ไขในสิ่งผิดพลาดที่ตกลงไป เป็นการให้โอกาสในการกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้ตามปกติ และเป็นการเบี่ยงเบนคดีไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญามากเกินความจำเป็น ซึ่งผู้ต้องหาจะต้องไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้องมาก่อน หรือเคยได้รับการชะลอการฟ้องมาแล้วแต่เป็นคดีความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดอันยอมความได้ ความผิดลหุโทษ หรือเคยได้รับการชะลอการฟ้องมาแล้วได้พ้นระยะเวลาการชะลอการฟ้องนั้นมาแล้วห้าปีแล้ว หรือผู้ต้องหายังไม่เคยรับโทษจำคุกหรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ยกเว้นเคยได้รับโทษจำคุกหรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่กระทำโดยประมาท คดีที่เป็นความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นโทษเหล่านั้นมาแล้วห้าปีแล้ว หรือผู้ต้องหาไม่เคยรับการรอกการลงโทษหรือการกำหนดโทษ ยกเว้นเคยได้รับการรอกการลงโทษหรือการกำหนดโทษในคดีความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษเกินห้าปีแล้ว หรือต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้อง และตัวผู้ต้องหาเองยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

4. ขั้นตอนชะลอการฟ้องและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุด

เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนแล้ว เห็นว่ามีการกระทำครบองค์ประกอบความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แต่พนักงานอัยการเห็นว่าลักษณะของคดีนั้นเข้าเงื่อนไขการชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงตัวผู้ต้องหา ผู้เสียหายและสังคมเป็นหลัก การสั่งไม่ฟ้องคดีด้วยการชะลอการฟ้องก็สามารถกระทำได้ โดยให้ดำเนินการตามขั้นตอนในมาตรา 42⁷¹ ดังนี้

⁷¹ มาตรา 42 เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนและเห็นควรสั่งฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว แต่เป็นกรณีที่อาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ตามมาตรา 41 ให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการตามที่เห็นสมควร ดังต่อไปนี้

1. สั่งให้พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะประวัติของผู้กระทำความผิด รวมถึงประวัติการกระทำความผิดอื่น ๆ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดี ตลอดจนการบรรเทาผลร้ายแห่งคดีให้กับผู้เสียหายด้วยการชดใช้เยียวยา รวมถึงความยินยอมของผู้เสียหายและตัวผู้ต้องหาเอง

2. นำกระบวนการเชิงสมานฉันท์มาใช้เพื่อให้ผู้ต้องหาทราบถึงผลร้ายที่เกิดจากการกระทำและสำนึกผิดพร้อมที่จะชดใช้เยียวยาผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ และให้ผู้เสียหายแสดงให้ผู้ต้องหารับทราบถึงผลที่เกิดจากการกระทำความผิดนั้น ๆ โดยให้ทุกฝ่ายคำนึงถึงการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ในสังคม ซึ่งในกระบวนการขั้นตอนนี้อาจเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีความเชี่ยวชาญตามลักษณะคดี หรือผู้เป็นที่ยอมรับของผู้ต้องหาและผู้เสียหายเข้าร่วมกระบวนการด้วย

แต่หากพนักงานอัยการพิจารณาลักษณะของคดีแล้ว เห็นว่าไม่เข้าเงื่อนไขของการชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการต้องมีหนังสือแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับตั้งแต่วันที่มีความเห็นว่าจะไม่ควรมีคำสั่งชะลอการฟ้อง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุดไม่มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่นได้อีก

(1) สั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมที่ปวงเกี่ยวกับผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดีของผู้ต้องหา การรู้สำนึกในความผิดของผู้ต้องหา และการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความยินยอมของผู้เสียหายและผู้ต้องหา และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการต้องหาต่อหากดีอาญาหรือการถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดอื่น พร้อมทำความเข้าใจในการชะลอการฟ้องเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) จัดให้มีกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ ซึ่งรวมถึงการให้ผู้ต้องหาชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย การขอโทษผู้เสียหาย หรือการกระทำอื่นที่เหมาะสม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์

(3) มีคำสั่งให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลใดมาให้อภัยค่า หรือส่งหรือจัดการส่งเอกสารหรือหลักฐานใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) เชิญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมแก่รูปคดีหรือบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับจากผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือชุมชนมาหรือร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้

หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า การชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องและส่งคำสั่งดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 44 โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่เห็นว่าไม่ควรชะลอการฟ้อง ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้องและดำเนินคดีต่อไป และให้พนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับจากวันที่มีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้อง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ในการมีคำสั่งชะลอการฟ้องนั้น ให้พนักงานอัยการส่งคำสั่งชะลอการฟ้องที่กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติไปยังอัยการสูงสุดให้ความเห็นชอบคำสั่ง อันเป็นลักษณะการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบจำนวน อัยการสูงสุดจะพิจารณาคำสั่งนั้นโดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม หากเห็นว่าเงื่อนไขที่กำหนดในคำสั่งชะลอการฟ้องตามมาตรา 43 ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องหา อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการแก้ไขคำสั่งนั้น และมีหนังสือแจ้งผู้ต้องหา ผู้เสียหายทราบคำสั่งที่แก้ไขแล้วนั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันมีคำสั่ง ซึ่งคำสั่งของอัยการสูงสุดให้ถือเป็นที่สุดแล้ว ไม่มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่นใดอีก ตามมาตรา 44 และมาตรา 45⁷² ของร่างพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ หากอัยการสูงสุดเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องไม่เข้าเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามมาตรา 41 หรือเห็นว่าการชะลอการฟ้องไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือสังคม อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ชะลอการฟ้องในคดีนั้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องทำหนังสือแจ้งผู้ต้องหา ผู้เสียหายให้ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันมีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้อง ตามมาตรา 46⁷³

⁷² มาตรา 44 เมื่ออัยการสูงสุดรับคำสั่งชะลอการฟ้องจากพนักงานอัยการแล้วเห็นว่า คำสั่งชะลอการฟ้องเป็นไปตามมาตรา 41 และการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งเห็นชอบและแจ้งให้พนักงานอัยการทราบโดยไม่ชักช้า

เมื่อพนักงานอัยการได้รับแจ้งคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีหนังสือแจ้งคำสั่งชะลอการฟ้องและเงื่อนไขการคุมความประพฤติไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา 45 ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำสั่งชะลอการฟ้องตามมาตรา 43 ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องหา ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งให้พนักงานอัยการแก้ไขคำสั่งดังกล่าว และมีหนังสือแจ้งคำสั่งที่แก้ไขแล้วไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งคำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

⁷³ มาตรา 46 ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องไม่เป็นไปตามมาตรา 41 หรือการชะลอการฟ้องนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือสังคม ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่เห็นชอบและส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้มีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้องและดำเนินคดีต่อไป คำสั่งไม่ชะลอการฟ้องนั้นให้เป็นที่ที่สุด และให้พนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันมีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้อง

5. เจ็อนใจการคุมประพฤติ

การคุมประพฤติเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้สังคมกลับสู่ความสงบ วัตถุประสงค์ของการกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตนนั้นก็เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้ทำการปรับปรุงแก้ไขตนเอง เป็นเสมือนการลงโทษและเป็นแนวทางการฟื้นฟูผู้ต้องหาและแนวทางการเยียวยาผู้เสียหายรวมถึงสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้น ร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการ ตามมาตรา 43⁷⁴ เช่น กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ โดยให้พนักงานคุมประพฤติจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณประโยชน์ตามสมควร ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติที่จะก่อให้เกิดการกระทำผิดซ้ำอีก ให้แสดงความสำนึกผิดในการกระทำหรือแสดงความรับผิดชอบในผลของการกระทำด้วยการชดใช้

⁷⁴ มาตรา 43 ในการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติตามที่เห็นสมควร ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติเป็นครั้งคราว เพื่อบุคคลดังกล่าวจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร
- (2) จัดให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร
- (3) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ
- (4) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติดังอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดในทำนองเดียวกันขึ้นอีก
- (5) ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด
- (6) ให้ไปรับการอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนาพฤติกรรมนิสัย ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด
- (7) ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำความผิดของตนเอง โดยการชดใช้เยียวยาความเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม
- (8) เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำหรือมีโอกาสกระทำความผิดในทำนองเดียวกันขึ้นอีก

การคุมความประพฤติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามปีแต่ต้องไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น

ถ้าภายหลังปรากฏแก่พนักงานอัยการหรือปรากฏจากรายงานของพนักงานคุมประพฤติว่าข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤตินั้นได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนข้อหนึ่งข้อใดหรือทุกข้อก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขอื่นเพิ่มเติมก็ได้

เสียหายแก่ผู้เสียหายหรือกระทำการอื่นใดที่เหมาะสม เป็นต้น ทั้งนี้ ระยะเวลาในการคุมประพฤติ จะต้องไม่เกินสามปีและต้องไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดฐานนั้น ๆ ซึ่งหลังจากผู้กระทำความผิดอยู่ระหว่างการปฏิบัติหรือได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนเงื่อนไขบางประการได้โดยนำรายงานของพนักงานคุมประพฤติมาประกอบในการพิจารณา

6. ผลของคำสั่งชะลอการฟ้องที่มีต่อผู้ต้องหาและผู้เสียหาย

เมื่อผู้ต้องหาได้รับแจ้งคำสั่งชะลอการฟ้อง ผู้ต้องหาจะมีหน้าที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมความประพฤติที่พนักงานอัยการกำหนดไว้ และให้มีผลตามมาตรา 48⁷⁵ คือ หากขณะนั้นผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล พนักงานอัยการสามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาได้ หรือหากขณะนั้นผู้ต้องหาได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวโดยมีสัญญาประกัน สัญญาประกันดังกล่าวต้องสิ้นสุดลง

เมื่อผู้ต้องหาได้รับคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องผู้ต้องหาเป็นคดีอาญาต่อไปไม่ได้ และหากขณะนั้นผู้เสียหายฟ้องเป็นคดีต่อศาลอยู่ก่อนแล้ว กฎหมายกำหนดให้ศาลต้องรอการพิจารณาคดีนั้นไว้ก่อนจนกว่ากระบวนการชะลอการฟ้องจะสิ้นสุดลง

หากในขณะที่พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องและในคดีดังกล่าวมีผู้เสียหายหลายคนซึ่ง ผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะนั้น แต่ต่อมาผู้เสียหายเหล่านั้นได้ปรากฏตัวภายในสามปีนับแต่วันมีคำสั่งชะลอการฟ้องและไม่ยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายเหล่านั้นยังคงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

ส่วนหากขณะที่พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องอยู่นั้น ผู้เสียหายจะฟ้องผู้ต้องหาได้ก็ต่อเมื่ออัยการสูงสุดมีความเห็นสั่งไม่อนุญาตให้ชะลอการฟ้อง หรือตัวผู้ต้องหาเองไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมความประพฤติให้ครบถ้วน พนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีอาญาต่อไปตามปกติ

⁷⁵มาตรา 48 เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหา แต่ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกัน ให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง

เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขการคุ้มครองประพฤติแล้ว พนักงานอัยการจะมีคำสั่งยุติคดีนั้น ผู้เสียหายก็จะไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาในคดีดังกล่าวเป็นคดีอาญาได้อีกต่อไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 และมาตรา 52⁷⁶

7. ผลของคำสั่งชะลอการฟ้องที่มีต่อการพิจารณาคดีของศาล

ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องแล้วนั้น หากผู้เสียหายได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลอยู่ก่อนที่จะมีคำสั่งชะลอการฟ้อง ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ศาลต้องรอการพิจารณาคดีนั้นไว้จนกว่ากระบวนการชะลอการฟ้องจะสิ้นสุดลง ส่วนในกรณีที่มีผู้เสียหายหลายคนและผู้เสียหายดังกล่าวไม่ยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายดังกล่าวสามารถนำคดีอาญามาฟ้องต่อศาลไปตามขั้นตอนโดยปกติ นอกจากนี้ยังบัญญัติให้ศาลต้องนำเหตุที่มีการชะลอการฟ้องและพฤติการณ์ของจำเลยระหว่างการชะลอการฟ้องมาใช้ประกอบในการพิจารณาคดีนั้น ๆ ด้วย ส่วนโทษที่ศาลจะพิพากษานั้นได้กำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลว่าจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้สำหรับความผิดฐานนั้น ๆ ตามมาตรา 49

8. การยุติคดี

เงื่อนไขการยุติคดีเมื่อกระบวนการชะลอการฟ้องเสร็จสิ้นแล้ว มีดังนี้

หากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองประพฤติตามคำสั่งพนักงานอัยการครบแล้ว หรือมีเหตุขัดข้องอื่นจนทำให้ผู้ต้องหาไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด เช่น ผู้ต้องหาถึงแก่ความตายระหว่างอยู่ในช่วงระยะเวลาคุ้มครองประพฤติ พนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งยุติการดำเนิน

⁷⁶ มาตรา 49 ภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ ทั้งนี้จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 46 หรือมาตรา 50 ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้

ในคดีที่มีผู้เสียหายหลายคน และมีผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง หากต่อมาผู้เสียหายปรากฏตัวขึ้นภายในสามปีนับแต่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องและไม่ยินยอมในการชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ในกรณีเช่นว่านี้ไม่นำมาตรา 7 วรรคสอง มาใช้บังคับ

มาตรา 52 เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

คดีอาญานั้น ๆ ทำให้คดีอาญารื่องนั้นยุติลง ผู้เสียหายไม่สามารถนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลได้อีกต่อไป และพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบ ตามมาตรา 51⁷⁷

9. สิทธิของผู้เสียหายกรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งยุติการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุ้มครองประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นครบถ้วนแล้ว และพนักงานอัยการได้มีคำสั่งให้ยุติคดี ซึ่งหากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับคำสั่งชะลอการฟ้องนั้น ผู้เสียหายมีสิทธิตามความในมาตรา 53 ดังนี้

มาตรา 53⁷⁸ ความในมาตรา 52 ไม่นำมาใช้บังคับในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการเกิดจากการกระทำโดยฉ้อฉล และผู้เสียหายยื่นคำฟ้องคดีอาญาพร้อมแสดงเหตุแห่งการฉ้อฉลนั้นต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้เสียหายทราบคำสั่งยุติการดำเนินคดี

เมื่อศาลได้รับคำฟ้องตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลไต่สวนว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉลหรือไม่ หากคำสั่งนั้นมีได้เกิดจากการฉ้อฉลให้ศาลพิพากษายกฟ้อง คำพิพากษาของศาลให้เป็นที่สุด หากคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉลให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป

10. อำนาจดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้อง

หลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐหรือโดยพนักงานอัยการที่นานาประเทศรวมทั้งประเทศไทย มีหลักการสำคัญอยู่ 2 รูปแบบ คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้ว ทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา มาตรา 143 ให้อำนาจพนักงานอัยการเกี่ยวกับกับสั่งคดีว่า ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องก็ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและให้นำตัวผู้ต้องหาขึ้นฟ้องต่อศาล หรือในกรณีที่เห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

⁷⁷ มาตรา 51 เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดตามมาตรา 43 ครบถ้วนแล้วหรือมีเหตุขัดข้องจนไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้อันมิใช่เกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีและแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบ

⁷⁸ มาตรา 53

แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้องนั้น การฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยจึงเป็นการฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ อันหมายถึงการพิจารณาว่าอะไรเป็นสิ่งที่พึงควรกับสถานการณ์หรือสภาพสังคมภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว เป็นการค้นหาความจริงและการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทกฎหมาย ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้กำหนดให้พนักงานอัยการผู้มีอำนาจใช้กฎหมายในชั้นก่อนฟ้องคดีมีคำสั่งชะลอการฟ้องผู้ต้องหาได้หากเข้าใจเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ การสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการจึงเป็นสิ่งที่คิดตามดุลพินิจที่เพิ่มขึ้นมาอีกลักษณะหนึ่ง นั่นคือ สั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลแบบมีเงื่อนไข ซึ่งหากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคมแล้วก็ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ จึงเป็นการให้ดุลพินิจแก่พนักงานอัยการอย่างกว้างขวางในการสั่งคดี นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งคุมความประพฤติผู้ต้องหาอีกด้วย

11. การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ

สำหรับการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้อง ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวและให้เป็นที่สุด โดยไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานอื่นใดเข้าร่วมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้อีก ปรากฏตามความในมาตรา 44 ถึงมาตรา 46 ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

12. การตรวจสอบการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

การสั่งฟ้องหรือการสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นการชี้ขาดคดีเบื้องต้นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งหลักการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีข้อดีคือ มีความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมาย สามารถปรับข้อเท็จจริงในคดีให้เข้ากับกฎหมายและสภาพสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่มุ่งแต่บังคับใช้กฎหมายเพื่อเอาผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่ข้อเสียก็คือ การใช้ดุลพินิจเป็นการใช้อัตวิสัยของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกันไป ทั้งจากประสบการณ์ ภาวะการณ์ต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม ความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการจึงมีความสำคัญ ซึ่งแบ่งการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการออกได้เป็น 2 แบบ คือ การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน และการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก

12.1 ระบบตรวจสอบภายในองค์กร เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กร อัยการเองตามลำดับชั้นสายงานการบังคับบัญชา มีการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของ พนักงานอัยการตามกฎหมายและระเบียบ ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498

มาตรา 15 ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบไว้ให้พนักงาน อัยการปฏิบัติก็ได้

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547

ข้อ 9 (การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ)

อธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติ ราชการของส่วนราชการที่กำหนดในกฎหมายและคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ใน การกำหนดนโยบายและแผน จัดองค์กรบริหารงานบุคคล อำนาจการ ประสานงานการปฏิบัติ ราชการ ควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานผลการปฏิบัติราชการในความรับผิดชอบให้ เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด

รองอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการ ปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่กำหนดในกฎหมายและคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดรองจาก อธิบดี มีอำนาจหน้าที่อำนาจการ ประสานงานการปฏิบัติราชการ ควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานผลการปฏิบัติราชการในความรับผิดชอบให้ เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุดและอธิบดี

หัวหน้าพนักงานอัยการ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง และ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่กำหนดในกฎหมายและคำสั่งสำนักงานอัยการ สูงสุด มีอำนาจหน้าที่อำนาจการ ประสานงานการปฏิบัติราชการ ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินคดีให้ เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด อธิบดี และรอง อธิบดี

ข้อ 16 (การรายงานสำนวนค้าง)

สำนวนคดีอาญาดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นสำนวนที่ค้างระหว่างจัดการ คือ

- (1) สำนวนที่ยังมิได้สั่ง
- (2) สำนวนที่อยู่ระหว่างการสอบสวนเพิ่มเติม หรือให้ส่งพยานมาเพื่อซักถาม

...

(4) ส่วนงานที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นแล้วแต่กรณี รวมตลอดถึงส่วนงานที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นแย้งให้ฟ้อง และอยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการสูงสุดด้วย

...

หัวหน้าพนักงานอัยการต้องส่งรายงานส่วนงานค้างประจำเดือน ตามแบบและวิธีการที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในวันทำการที่ห้าของเดือนถัดไป

ข้อ 48 (การสั่งคดีกรณีร้องขอความเป็นธรรม) วรรคหนึ่ง

คดีที่มีการร้องขอความเป็นธรรม ในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทุกข้อหา หรือบางข้อหา ให้เสนอส่วนพร้อมความเห็นตามลำดับชั้นถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่ง

ข้อ 51 (การสั่งคดีของอัยการชั้น 5 และชั้น 6) วรรคหนึ่ง⁷⁹

อัยการชั้น 5 และอัยการชั้น 6 ผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาส่วนคดีใด ให้พิจารณาดำเนินคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการและเมื่อสั่งคดีแล้วให้เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบ กรณีมีคำสั่งฟ้องให้เสนอความเห็นและคำสั่งพร้อมด้วยร่างคำฟ้อง สำหรับกรณีมีคำสั่งให้รับแก้ต่างคดีอาญา หากต้องยื่นคำให้การให้เสนอร่างคำให้การด้วย

ข้อ 52 (การสั่งคดีของอัยการชั้น 1 ถึงชั้น 4) วรรคหนึ่ง⁸⁰

อัยการชั้น 4 ผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสวนคดีใด ให้ตรวจพิจารณาสวนแล้วเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่งเว้นแต่คดีนั้นมีอัตราโทษแต่ละฐานความผิดจำคุกอย่างสูงไม่ถึงสิบปี และหรือมีโทษปรับไม่ถึงสองแสนบาท ให้พิจารณาสั่งคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่ต้องเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบทันที และให้นำความในข้อ 51 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁷⁹ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2560 ข้อ 51 วรรคหนึ่ง

⁸⁰ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2560 ข้อ 52 วรรคหนึ่ง

อัยการชั้น 2 อัยการชั้น 3 เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้ตรวจพิจารณาสำนวนแล้วทำความเห็นเสนอผู้กำกับการชั้นรองงาน เพื่อทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง

...

กรณีที่จะมอบหมายให้มีผู้กำกับการรองงานมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป ให้หัวหน้าพนักงานอัยการมอบหมายพนักงานอัยการโดยคำนึงถึงลำดับอาวุโสและความเหมาะสม แล้วรายงานให้อธิบดีทราบ

...

อัยการชั้น 1 ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งจ่ายสำนวนคดีที่เหมาะสมกับสถานภาพ โดยระบุชื่อพนักงานอัยการผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาเป็นผู้ร่วมตรวจสำนวนด้วย ทั้งนี้ เมื่ออัยการชั้น 1 ตรวจสำนวนแล้ว ให้ทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่

ข้อ 53 (การพิจารณาคดีสำคัญ)

คดีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพล หรือคดีที่ประชาชนสนใจหรือคดีความผิดบางประเภทที่รัฐมีนโยบายป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งให้ทราบเพื่อถือปฏิบัติ นั้น ในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหา ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดีเพื่อพิจารณาสั่ง เมื่ออธิบดีมีคำสั่งประการใดให้ปฏิบัติตามนั้น

ข้อ 78 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง)

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาก่อน

ระเบียบสำนักอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลสูงของพนักงานอัยการ พ.ศ.2556 ข้อ 35 บัญญัติว่า

กรณีพบข้อบกพร่องในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้น หรือในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นตามระเบียบนี้ ถ้าเป็นข้อบกพร่องที่เห็นสมควรแนะนำการปฏิบัติราชการ ให้อัยการศาลสูงทำความเห็นเสนออัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูง หรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีศาลสูงภาคตามลำดับชั้นจนถึงอธิบดีอัยการเพื่อพิจารณา

ถ้าอธิบดีอัยการเห็นว่าเป็นข้อบกพร่องที่สมควรแนะนำการปฏิบัติราชการก็ให้แนะนำการปฏิบัติราชการแล้วรายงานให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ หากเห็นว่าเป็นข้อบกพร่องเล็กน้อย เห็นควรยุติก็ให้ตั้งยุติ

กรณีเป็นข้อบกพร่องถึงขนาดที่จะเกิดความเสียหายและไม่อาจแก้ไขได้ ให้รายงานสำนักงานอัยการสูงสุด

การแนะนำการปฏิบัติราชการตามวรรคสอง ให้อธิบดีอัยการแจ้งผู้บังคับบัญชาระดับอธิบดีภาคหรืออธิบดีอัยการอื่นที่พนักงานอัยการผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้ดำเนินการ หากอธิบดีอัยการดังกล่าวมีความเห็นเป็นอย่างอื่นให้รายงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา

12.2 ระบบตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก มีการตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ ดังนี้

12.2.1 ตรวจสอบโดยศาล

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 บัญญัติว่า “ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลจัดการดังต่อไปนี้

(1) ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้ว ให้จัดการตามอนุมาตรา (2)

(2) ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะตั้งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ในกรณีที่มีการไต่สวนมูลฟ้องดังกล่าวแล้ว ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา”

มาตรา 165 “ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ในวันไต่สวนมูลฟ้องให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไป เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้อ่านและอธิบายฟ้องให้ฟัง และถามว่าได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้จดไว้ ถ้าจำเลยไม่ยอมให้การก็ให้ศาลจดรายงานไว้และดำเนินการต่อไป

จำเลยไม่มีอำนาจนำพยานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิในการที่จำเลยจะมีทนายมาช่วยเหลือ

ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลย ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไป กับแจ้งวันนัดไต่สวนให้จำเลยทราบ จำเลยจะมาฟังการไต่สวนมูลฟ้อง โดยตั้งทนายให้ซักค้านพยานโจทก์ด้วยหรือไม่ก็ได้ หรือจำเลยจะไม่มา แต่ตั้งทนายมาซักค้านพยานโจทก์ก็ได้ ห้ามมิให้ศาลถามคำให้การจำเลย และก่อนที่ศาลประทับฟ้องมิให้ถือว่าจำเลยอยู่ในฐานะเช่นนั้น”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจศาลในการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ศาลมีอำนาจให้ทำการไต่สวนมูลฟ้องใน

คดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ได้ โดยการสั่งให้มีการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ หรือพิจารณาพิพากษาคดีไปตามการนำสืบพยานหลักฐาน อันเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีอาญาของอัยการโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติแล้วศาลจะไม่ก้าวล่วงความเป็นอิสระในการสั่งคดีอาญาของอัยการ เนื่องจากในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์นั้น ได้ผ่านการกลั่นกรองจากพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการแล้ว จึงเป็นที่เชื่อได้ว่าคดีดังกล่าวมีมูลเพียงพอที่จะพิจารณาคดีได้ แต่กรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี ต่อมาผู้เสียหายมาฟ้องคดีนั้นต่อศาลเองแล้ว ผู้เสียหายฟ้องเอาผิดกับพนักงานอัยการผู้ใช้ดุลพินิจไม่สั่งฟ้องคดีว่ากระทำผิดฐานเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแล้ว ศาลจะเป็นผู้ใช้อำนาจตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยทางอ้อม

12.2.2 ตรวจสอบโดยผู้เสียหาย

ดังได้กล่าวในหัวข้อที่ 2.5.1.2 แล้วว่า ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้ และนอกจากนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34⁸¹ บัญญัติไว้ไม่ให้ตัดสิทธิผู้เสียหายในการที่จะฟ้องคดีด้วยตนเองต่อไปได้ ถึงแม้จะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้วก็ตาม จึงเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการอีกทางหนึ่ง

12.2.3 ตรวจสอบโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้บัญชาการภาคหรือรองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1⁸² บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่ง

⁸¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาดตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่

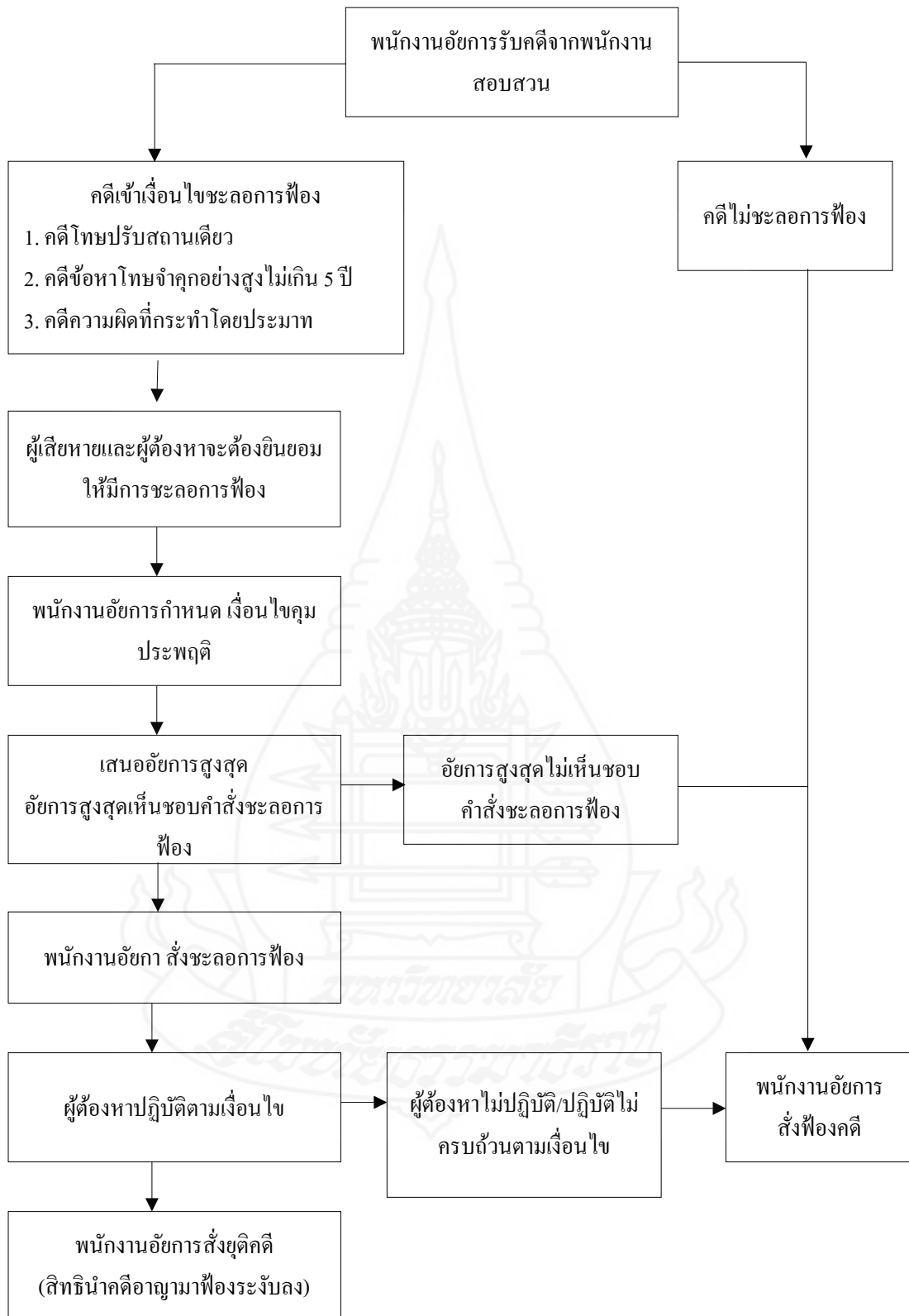
⁸² มาตรา 145/1 แก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ฉบับที่ 115/2557

เป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

บทบัญญัติข้างต้นเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ฉบับที่ 115/2557 ได้กำหนดให้เมื่ออัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีแล้วให้ส่งสำนวนให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรณีเป็นคดีที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือในกรณีที่เป็นคดีในต่างจังหวัดให้ส่งสำนวนสั่งไม่ฟ้องนั้นให้ผู้บัญชาการภาคหรือรองผู้บัญชาการภาคทำหน้าที่ตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวแทนการส่งสำนวนการสั่งไม่ฟ้องคดีให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่บัญญัติไว้เดิม โดยมองว่าองค์กรตำรวจเป็นองค์กรที่มีความชำนาญในการปรับใช้กฎหมายและการดำเนินกระบวนการสอบสวนคดีอาญาจะทำหน้าที่ได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ





ภาพที่ 3.1 แผนภาพแสดงขั้นตอนการชะลอการฟ้องของไทย ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ร่างที่ สกค.ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556

13. ระบบการชะลอการฟ้องของประเทศญี่ปุ่น

การชะลอการฟ้องของประเทศญี่ปุ่นนั้นเริ่มตั้งแต่กลางปี ค.ศ.1880⁸³ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไปสำรวจดูงานของศาลชั้นต่าง ๆ พบว่าเรือนจำทุกแห่งเต็มไปด้วยนักโทษที่ศาลตัดสินแล้วหรือผู้ที่รอการพิพากษาพิพากษาคดี โดยถูกกล่าวหาด้วยความผิดเล็กน้อย และเห็นว่าการจำคุกระยะสั้นบุคคลเหล่านั้นจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและจะมีบุคคลที่ขึ้นชื่อว่าเป็นนักโทษแล้วปะปนอยู่ในสังคมเป็นจำนวนมาก จึงได้เสนอให้อยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการในการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีโดยคำนึงถึงความหนักเบาแห่งข้อหา และมีความเห็นว่าในคดีกระทำความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ นั้น ผู้กระทำความผิดควรได้รับการปลดปล่อยตัวไปหลังจากที่ถูกตักเตือนแล้วว่าจะไม่กระทำความผิดอีกในอนาคตดีกว่าที่จะฟ้องร้องและลงโทษ

จึงสรุปเหตุผลที่ต้องมีการชะลอการฟ้องในประเทศญี่ปุ่นได้ดังนี้

- 1) ลดงบประมาณของประเทศ เพราะหากต้องฟ้องทุกคดีจะเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนของบุคลากร ค่าใช้จ่ายในการฟ้องและดำเนินคดี โดยหากศาลพิพากษาลงโทษก็ยังคงมีค่าใช้จ่ายในเรือนจำด้วย
- 2) ลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล
- 3) ลดภาระของผู้พิพากษาและอัยการ ทำให้ไม่ต้องเพิ่มบุคลากร
- 4) ลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ
- 5) หลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งทำให้ผู้กระทำความผิดเรียนรู้ถึงชั่วร้ายในเรือนจำ และเวลาที่สั้นเกินไปก็ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขฟื้นฟู
- 6) หลีกเลี่ยงการมีมลทินติดตัว (Stigma) เพราะในสังคมญี่ปุ่นเห็นว่าการถูกฟ้องนั้นเท่ากับผู้นั้นได้กระทำความผิดจริง
- 7) ผู้กระทำความผิดไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านคดีความ
- 8) ผู้กระทำความผิดไม่ต้องมีประวัติอาชญากร จึงสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้เหมือนประชาชนทั่วไป

⁸³ รายงานการศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอการฟ้องและมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ, หนังสือคู่มือฯ เล่มที่ 2 ปีที่ 58 พฤษภาคม - สิงหาคม 2554, http://elib.coj.go.th/Article/d58_2_1.pdf, สืบค้น 2 มิถุนายน 2561.

9) การแก้ไขฟื้นฟูกระทำในรูปแบบของการชะลอการฟ้อง โดยสภาพเป็นการบังคับให้ผู้ได้รับการชะลอการฟ้องต้องแก้ไขฟื้นฟูตนเอง เพราะหากผู้ได้รับการชะลอการฟ้องกระทำ ความผิดขึ้นอีก อัยการสามารถเพิกถอนการชะลอการฟ้องและฟ้องคดีนั้นพร้อมกับความผิดในคดี หลังได้

การชะลอการฟ้องของญี่ปุ่นในขณะนั้นมิได้จำกัดอยู่เฉพาะคดีที่มีโทษเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น แต่รวมถึงคดีที่มีโทษร้ายแรงด้วย หากกรณีเข้าเงื่อนไขที่ว่า การชะลอการฟ้องนั้นจะถูกต้อง ตามนโยบายของกฎหมายอาญา การชะลอการฟ้องเป็นการสอดคล้องกับหลักการ “ป้องกันสังคม” (Social Defense) ซึ่งถือว่าสิ่งที่เป็นสาระสำคัญนั้นมิใช่ว่าผู้กระทำผิดกระทำการอย่างไร แต่อยู่ที่ว่า เขามีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสังคมมากเพียงใด การชะลอการฟ้องในญี่ปุ่นขณะนั้นยังไม่ได้ บัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างเป็นทางการ แต่ได้เริ่มใช้แพร่หลายในราวปี ค.ศ.1900 ซึ่งเป็นเวลา เดียวกับที่ “หลักการป้องกันสังคม” เริ่มนำมาใช้ในประเทศญี่ปุ่นเป็นครั้งแรก

ต่อมาในปี ค.ศ.1914 เกิดคดี “โออูระ” ขึ้น ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า นายคานะทาเกะ โอ อูระ (Kanetake Oura) ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีผู้ทรงอิทธิพลคนหนึ่งของ คณะรัฐมนตรีซึ่งมีนาย “โอบุมาส” เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้สินบนสมาชิกสภาไดเอ็ต (Diet) หลายคน โดยมีความประสงค์จะให้สภาผ่านร่างกฎหมายการขยายการสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์ในระหว่างที่มี การสอบสวนคดีอาญาฐานให้สินบนดังกล่าว นายโออูระได้ลาออกจากตำแหน่งทั้งหมดที่เขาดำรง อยู่ในขณะนั้น รวมถึงประกาศอำลาชีวิตการเมืองของเขาด้วยตามคำแนะนำของเพื่อนร่วม คณะรัฐมนตรี ต่อมาพนักงานอัยการได้พิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้วจึงได้สั่งชะลอการฟ้องนายโอ อูระไว้ และมีคำสั่งฟ้องผู้อื่นที่ร่วมกระทำผิดด้วย

การสั่งชะลอการฟ้องนายโออูระของพนักงานอัยการดังกล่าวนี้เป็นที่เคลงเคลงของ ประชาชนทั่วไปว่าพนักงานอัยการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐมนตรี ทำให้เกิดการ วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าว โดยมีผู้แสดงความคิดเห็นใน เรื่องนี้เป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าเป็นประโยชน์แก่สังคมตามหลักการ “ป้องกันสังคม” แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วย

ในปี ค.ศ.1922 ญี่ปุ่นได้บัญญัติเรื่องการชะลอการฟ้องไว้ในประมวลกฎหมายวิธี พิเคราะห์ความอาญา มาตรา 279 ระบุถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะต้องคำนึงถึงในการชะลอการฟ้อง คือ “บุคลิกลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อม ผู้กระทำความผิด สภาพของความคิดหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ เกิดขึ้นภายหลังการกระทำความผิดแล้ว” ต่อมาดุลพินิจในการชะลอการฟ้องตามมาตรานี้ได้พัฒนา มาเป็นการชะลอการฟ้องหรือการสั่งไม่ฟ้องภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติหรือ “คิโชะ-ยูโยะ”

(Kiso - yuyo)⁸⁴ โดยช่วงแรกนั้นการชะลอการฟ้องไม่ได้ใช้เฉพาะกับความผิดเล็กน้อยเท่านั้นแต่ใช้กับความผิดร้ายแรงด้วย เพราะมาตรา 279 ไม่ได้กำหนดข้อจำกัดการใช้เอาไว้ ต่อมามีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ.1948 มาตรา 248 ขึ้น โดยได้บัญญัติว่า “พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาเสมอไป หากเห็นว่าไม่จำเป็น เมื่อได้คำนึงถึงบุคลิกลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด สภาพของความผิด และความร้ายแรงของความผิด หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหลังการกระทำความผิดแล้ว” เมื่อนำบทบัญญัติของกฎหมายในสองมาตรานี้มาเทียบเคียงกันแล้วจะเห็นข้อแตกต่างของมาตรา 279 และมาตรา 248 มีจุดที่สำคัญคือ “ความร้ายแรงของความผิด”

องค์ประกอบที่พนักงานอัยการจะต้องนำมาพิจารณาในการชะลอการฟ้อง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 248 มีดังนี้

- ก. บุคลิกลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด
- ข. สภาพและความร้ายแรงของความผิด
- ค. เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำความผิด

1) บุคลิกลักษณะของผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะมีความผิดแต่กำเนิดหรือมีขึ้นในภายหลังก็ต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจว่าจะชะลอการฟ้องหรือไม่โดยอาศัยความเห็นของแพทย์เป็นหลัก

กรณีผู้กระทำความผิดเป็นผู้วิกลจริตจิตฟั่นเฟือนถึงขนาดที่ไม่ต้องมีความรับผิดชอบทางอาญานั้น พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องการชะลอการฟ้อง เพราะเหตุดังกล่าวทำให้เขาพ้นจากความรับผิดชอบในทางอาญาอยู่แล้ว แต่ในกรณีที่ผู้ผิดนั้นยังมีความรู้สึกผิดชอบหรือสามารถบังคับตนเองได้อยู่บ้าง พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะส่งตัวผู้ต้องหาไปยังโรงพยาบาลโรคจิต หรือมอบให้ผู้อนุบาลหรือผู้ปกครองดูแลไปรักษา แทนที่จะส่งตัวไปฟ้องศาลและใช้วิธีการชะลอการฟ้องแทนก็ได้

ในเรื่องอายุของผู้กระทำความผิดมีกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดของเด็ก ค.ศ.1948 บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี ต้องขึ้นศาลครอบครัวก่อน ด้วยเหตุนี้พนักงานอัยการจึงต้องนำผู้กระทำความผิดดังกล่าวขึ้นศาลครอบครัวก่อน (Family Court) ศาลครอบครัวอาจจะหมายคดีนั้นเสียเอง หรือส่งผู้กระทำความผิดคืนไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการฟ้องผู้กระทำความผิดยังศาลอาญา (Criminal Court) โดยการที่ศาลครอบครัวส่งผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้เยาว์กลับไปยังพนักงานอัยการนั้นจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่ผู้กระทำ

⁸⁴ ภูมิชาย ทานัชพงษ์, มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง, 29.

ความผิดมีอายุกว่า 16 ปี และความผิดนั้นจะต้องมีบทลงโทษจำคุกหรือเป็นความผิดที่มีโทษหนักกว่านั้น

ในการพิจารณาถึงเรื่องอายุของผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องแก่ผู้สูงอายุมากกว่าผู้ที่มีอายุน้อย ทั้งนี้เพราะนโยบายในทางอาญาของประเทศญี่ปุ่นนั้นถือว่าผู้สูงอายุมีพลังเหลือน้อยที่จะไปกระทำผิดซ้ำได้อีกในอนาคตเมื่อเปรียบเทียบกับคนวัยรุ่นหรือวัยกลางคน นอกจากนั้นผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีความผูกพันต่อครอบครัวของตนเอง จึงไม่น่าจะไปประกอบอาชญากรรมขึ้นอีก

สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด หมายถึง อาชีพ ประวัติชีวิตของเขาในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่เขาเติบโตขึ้นมา ช่วงชีวิตในวัยเด็ก ครอบครัว คู่สมรส บุตร ผู้ปกครอง พี่น้อง ญาติ อาชีพ ตำแหน่งในสังคม การมีส่วนในการให้บริการต่อสังคม ความสัมพันธ์กับเพื่อน ความสัมพันธ์กับแก๊งยาเสพติด การศึกษา ประวัติอาชญากรรม สิ่งเหล่านี้จะเป็นเรื่องที่พนักงานอัยการจะใช้เป็นดุลพินิจในการพิจารณาการชะลอการฟ้อง

ถ้าผู้กระทำความผิดที่มีประวัติอาชญากรรมมาก่อน หรือกระทำความผิดในขณะที่อยู่ระหว่างชะลอการฟ้อง หรือรอการลงโทษ โอกาสที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องก็น้อยลง

2) สภาพและความร้ายแรงของความผิด พนักงานอัยการจะคำนึงถึง

1. โทษที่กฎหมายกำหนด
2. จำนวนความผิดที่กระทำ
3. ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิด
4. อันตรายที่มีต่อสังคม
5. อิทธิพลที่มีต่อสังคม
6. มูลเหตุจูงใจ
7. วิธีการในการกระทำความผิด
8. เหตุผลทางจิตวิทยา (ความกลัว ความตื่นเต้น ความหวาดระแวง การบันดาลโทสะ

การข่มขู่ การช่วยเหลือส่งเสริมให้กระทำความผิด จิตวิทยาผู้ต้องหา)

9. ผลกำไรที่ได้จากการกระทำ
10. ความสัมพันธ์กับผู้เสียหาย

3) เงื่อนไขต่าง ๆ ภายหลังกระทำความผิด พนักงานอัยการจะคำนึงถึง

1. ความรู้สำนึกผิดของผู้กระทำความผิด
2. ความรู้สึกของผู้เสียหาย

3. การชดใช้ค่าเสียหายและประนีประนอมกัน
4. ความเปลี่ยนแปลงของความรู้สึกของสังคม
5. ช่วงเวลาที่ผ่านไป
6. การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย
7. ความเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

13.1 การคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องของประเทศญี่ปุ่น⁸⁵

เป็นลักษณะของการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมนิสัยของผู้กระทำความผิด โดยจะเริ่มจากการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องกำหนดระยะเวลาคุมประพฤติผู้ต้องหาไว้ จากนั้นจึงเรียกผู้ต้องหาทำหนังสือยินยอมว่าจะประพฤติตนเป็นคนดีและปฏิบัติตามกฎหมาย หรือทำหนังสือสำนึกผิดอย่างเป็นทางการ และอาจจะเรียกครอบครัวผู้ต้องหามาให้คำแนะนำในการที่จะช่วยป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำความผิดซ้ำอีก โดยเฉพาะในกรณีของความผิดอุกฉกรรจ์ หรือกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ประวัติดำเนินการ นอกจากนั้น พนักงานอัยการอาจส่งตัวผู้ต้องหาไปไว้ในความดูแลของครอบครัว ผู้อนุบาล ญาติหรือนายจ้าง ซึ่งผู้ที่รับตัวผู้ต้องหาเอาไว้ก็ต้องทำสัญญาว่าจะดูแลผู้ต้องหา อย่่างไรก็ดี ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่มีผู้ดูแล และไม่มีเงินที่จะกลับบ้านหรือไม่มีบ้าน ก็จะมีการช่วยเหลือผู้ต้องหาเหล่านี้โดยเป็นหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยให้กลับภูมิลำเนา ช่วยเหลือทางการเงินหรือวัสดุสิ่งของ ให้พักอาศัยในสถานบำบัดฟื้นฟู ช่วยหางานให้ทำ เป็นต้น อันเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดที่ถูกปล่อยตัว (Law for Aftercare of Discharged Offenders 1949) อย่่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจะไม่เป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง หากแต่เป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข เนื่องจากมีการเพิกถอนการชะลอการฟ้องแล้วฟ้องคดีนั้นใหม่ซึ่งทำให้สถานะของผู้ต้องหาที่ได้รับการชะลอการฟ้องไม่มั่นคง เนื่องจากภายหลังการชะลอการฟ้อง โอกาสที่ผู้ต้องหาจะถูกฟ้องใหม่ยังคงมีและในการฟ้องคดีหลังจะต้องเพิ่มโทษจากคดีแรกเข้าไปด้วย อันเป็นการได้รับอันตรายสองครั้งจากการกระทำความผิดเดียว ในปัจจุบันการชะลอการฟ้องของประเทศญี่ปุ่นจึงมีลักษณะเป็นการไม่ฟ้องแล้วปล่อยตัวไปโดยที่ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ

⁸⁵ อรรถนัย ขาวแสง, บทบาทของพนักงานอัยการในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพฯ

13.2 ความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารของพนักงานอัยการญี่ปุ่น⁸⁶

สำนักงานอัยการสูงสุดแห่งญี่ปุ่น มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการพนักงานอัยการทั้งหมด แต่พนักงานอัยการแต่ละคนยังมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจของตนได้ ดังนั้น แม้จะรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาแต่ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจก็ยังเป็นของพนักงานอัยการแต่ละคนอยู่

สำหรับในส่วนความเป็นอิสระจากอำนาจฝ่ายบริหารนั้น งานในคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นจะแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ งานฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญา และงานบริหารการฟ้อง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะผู้บังคับบัญชาของกระทรวงยุติธรรม มีความรับผิดชอบเฉพาะในงานบริหารการฟ้อง เช่น การบัญชี การบริหารงานบุคคล งานป้องกันอาชญากรรม งานดำเนินนโยบายยุติธรรมทางอาญาอื่น ๆ งานแนะนำมาตรฐานทั่วไปในการฟ้องดำเนินคดี และงานแนะนำนโยบายทั่วไปในการป้องกันอาชญากรรม เป็นต้น แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่สามารถควบคุมสั่งการในการสอบปากคำพยาน และการจัดการคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นรายบุคคลได้

จึงกล่าวได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีขอบเขตในการกำกับดูแลจำกัดเฉพาะในเรื่องงานธุรการทางคดีอาญาเท่านั้น แต่ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานด้านคดีอาญาของพนักงานอัยการแต่ละท่านได้

ดังนั้น จะเห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้รับการประกันในสถานะพนักงานอัยการอย่างสูง โดยได้รับความคุ้มครองจากอำนาจทางการเมืองในระดับเดียวกับผู้พิพากษา คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่มีอำนาจปลดพนักงานอัยการหรือให้หยุดปฏิบัติหน้าที่หรือลดเงินเดือนได้เลย เว้นแต่พนักงานอัยการเกษียณอายุหรือไร้ความสามารถทางกายหรือจิตใจโดยการวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติพนักงานอัยการ ทั้งนี้ เพื่อให้หลักประกันในการฟ้องดำเนินคดีของพนักงานอัยการโดยอิสระอย่างแท้จริงไม่เป็นแต่เพียงในนามเท่านั้น

13.3 ความเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการของพนักงานอัยการญี่ปุ่น

ในอดีต องค์กรอัยการและองค์กรศาลของญี่ปุ่นต่างสังกัดในกระทรวงยุติธรรม ภายใต้กฎหมายขององค์กรศาล แต่ภายหลังวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ.1947 ประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ จึงมีการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรศาล (SaibanshoHow) ส่งผลให้การบริหารงานศาลได้ถูกโอนไปอยู่ในอำนาจของศาลฎีกา และต่อมาเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1948 ได้มีการ

⁸⁶ อรรถพล ใหญ่สว่าง, บทบาทพนักงานอัยการกับการดำเนินคดีอาญา, 54-55

ยกฐานะเป็นสำนักงานอัยการสูงสุดแห่งประเทศญี่ปุ่น โดยให้มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายสูงสุดของนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบในการบริหารงานยุติธรรมแทนกระทรวงยุติธรรม

ทั้งนี้ อำนาจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นก็เป็นที่สุดและเป็นอำนาจเด็ดขาด เมื่อพนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาแล้ว ไม่ต้องเสนอความเห็นเพื่อรับความเห็นจากองค์กรศาลแต่อย่างใด

13.4 มาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

การใช้ดุลพินิจใด ๆ ของพนักงานอัยการจะต้องเสี่ยงต่อความผิดพลาดควบคู่ไปด้วยเสมอการชะลอการฟ้องก็มีการเสี่ยงเช่นกัน และเมื่อพิจารณาว่าวิธีการนี้เป็นการทำให้คดีอาญาเสร็จสิ้นโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายตุลาการก็ยังเสี่ยงมากขึ้น และในบรรดาความเสี่ยงภัยทั้งหลายสิ่งแรกที่พึงคำนึงในการใช้ดุลพินิจก็คือ อิทธิพลจากความกดดันต่าง ๆ หรือจากสถานการณ์ส่วนตัวของพนักงานอัยการเอง เช่น ความชอบพอ ความคิดเห็นส่วนตัว เป็นต้น ดังนั้น เพื่อป้องกันความผิดพลาดหรือความไม่เป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจจึงต้องมีระบบการตรวจสอบขึ้น

เพื่อป้องกันมิให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องโดยไม่ชอบด้วยเหตุผล ดังเช่นที่ได้สั่งชะลอการฟ้องรัฐมนตรีญี่ปุ่นในคดีกินสบนดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงมีวิธีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ดังนี้

13.5 การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน

พนักงานอัยการแต่ละคนมีอำนาจเต็มที่ในการปฏิบัติงานฟ้องดำเนินคดีในฐานะสำนักงานหนึ่งเดียว แต่ในอีกด้านหนึ่งพนักงานอัยการอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการอาวุโส กล่าวคือ ต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการอาวุโสในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการแต่ละคนตระหนักดีว่าตนเองอาจพิจารณาโดยยึดความเห็นของตน ทำให้เกิดการตัดสินใจโดยอำเภอใจ บางกรณีเป็นสิ่งจำเป็นโดยเฉพาะพนักงานอัยการที่อายุน้อยและไร้ประสบการณ์ที่จะต้องปรึกษากับพนักงานอัยการอาวุโสถึงการจัดการคดีที่เหมาะสม ดังนั้น สำนักงานอัยการจึงพัฒนามาตรการเพื่อให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจที่ถูกต้อง คือ

ก. เมื่อพนักงานอัยการดำเนินการไม่ฟ้องต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลให้ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษทราบ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 260 - 261)

ข. พนักงานอัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการอาวุโสซึ่งจะตรวจสอบว่าความเห็นดังกล่าวมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่

นอกจากนี้ยังมีการควบคุมโดยการยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ การที่พนักงานอัยการดำเนินการไม่ฟ้องนั้น ไม่อาจยื่นคำร้องคัดค้านตามกฎหมายอุทธรณ์ทาง บริหารได้ ในทางปฏิบัติเมื่อมีคำร้องคัดค้านจะเป็นการกดดันให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจ ควบคุมของตน กล่าวคือ หัวหน้าสำนักงานจะรับคำร้องและเข้าตรวจสอบการไม่ฟ้องนั้น

13.6 การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก⁸⁷

1) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาแต่เพียงผู้ เดียว ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้อง ดังนั้น ผู้เสียหายจึงไม่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ ชะลอการฟ้องได้โดยตรง แต่อาจตรวจสอบได้โดยทางอ้อม ดังนี้

2) การตรวจสอบโดยศาล (วิธีพิจารณาถึงการฟ้อง)⁸⁸

ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ.1948 มาตรา 262 – 269 ซึ่งจำลองแบบมาจาก “หลักการบังคับให้ฟ้องคดี” ในประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาเยอรมัน (StPO) มาตรา 172 – 175 ซึ่งหลักการบังคับให้ฟ้องคดีในเยอรมันนั้น ใช้กับความผิดทุกประเภท แต่วิธีนี้ใช้กับความผิดบางประเภท กล่าวคือ ในความคิดตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 193 – 196 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ) และคดีความผิดตาม กฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย มาตรา 95 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของ พนักงานสืบสวนความปลอดภัยสาธารณะ) หากผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในความคิดดังกล่าวไม่ พอใจการไม่ฟ้อง (ซึ่งรวมถึงการชะลอการฟ้องด้วย) สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงาน อัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ โดยให้ยื่นคำร้องต่ออัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้อง ภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งผู้ร้องขอสามารถถอนคำร้องขอของตนก่อนศาล ตัดสินได้ แต่ไม่อาจยื่นคำร้องขอใหม่ในคดีนั้นได้อีก

หากอัยการเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลก็ให้ยื่นฟ้อง หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลให้ทำ ความเห็นพร้อมด้วยเอกสารและพยานส่งต่อศาลพร้อมระบุเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องภายใน 7 วันนับแต่ วันรับคำร้อง ศาลจะทำการพิจารณาและพิพากษา โดยคำพิพากษาของศาลอาจปรากฏออกมาได้ 2 ลักษณะ คือ

(1) ยกคำร้องเมื่อคำร้องนั้นไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด หรือเมื่อ ยื่นคำร้องเมื่อพ้นระยะเวลาในการยื่นหรือเมื่อคำร้องไม่มีเหตุผล

⁸⁷ศุภกิจ แยมประชา, บทที่ 3

⁸⁸ “อ้างแล้ว”, ศุภกิจ

(2) หากคำร้องมีเหตุผล ให้ทำการพิจารณาได้ในศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลกำหนดทนายความขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่แทนพนักงานอัยการจนกว่าศาลจะพิพากษา แต่การสั่งการเรื่องสอบสวนต่อเจ้าพนักงานธุรการ อัยการ และตำรวจนั้น ให้มอบหมายให้แก่อัยการเป็นผู้กระทำ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าทนายความดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน หากศาลยกคำร้องของผู้ร้อง ให้ผู้ร้องชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวทั้งหมด

3) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง

เป็นการตรวจสอบตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ค.ศ.1948 มาตรา 1 ของกฎหมายนี้ได้บัญญัติว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นไปโดยถูกต้อง โดยสะท้อนเจตนารมณ์ของพลเมือง ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีหน้าที่ ดังนี้

(1) ตรวจสอบความถูกต้องของการไม่ฟ้องคดีของอัยการ (ในทุกประเภทความผิด) และ

(2) ให้คำแนะนำในการปรับปรุงงานฟ้องดำเนินคดี

การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องนี้เป็นการให้สาธารณชนตรวจสอบคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าระบบนี้มาจากกระบวน Grand Jury ของสหรัฐอเมริกา แต่ไม่ได้ลอกเลียนมาทั้งหมด จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบนี้เป็นของประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะและแตกต่างจากระบบของสหรัฐอเมริกาในสาระสำคัญหลายประการ

คุณลักษณะของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง มีดังนี้

คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมาจากประชาชนธรรมดาที่ไม่ใช่ข้าราชการ มีจำนวนทั้งหมด 11 คน ในแต่ละคณะ โดยคณะกรรมการจะประจำอยู่ศาลจังหวัดและศาลจังหวัดสาขาทั่วประเทศมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 200 คณะ หากตำแหน่งว่างลงให้มีการเลือกกรรมการแทนเข้ามา ในการเลือกกรรมการและกรรมการแทนนั้นกระทำโดยวิธีจับสลากจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีระยะเวลาในตำแหน่ง 6 เดือน และทุก 3 เดือน จะเลือกกรรมการครั้งหนึ่งเข้าแทนกรรมการเดิม ทั้งนี้ คณะกรรมการจะเป็นอิสระจากภายนอก ไม่ต้องรับคำสั่งจากผู้ใดหรือหน่วยงานใด ซึ่งคดีที่คณะกรรมการจะตรวจสอบนั้น ได้แก่

(1) เมื่อผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษหรือผู้เสียหาย (ในคดีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง) ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการต้องทำการตรวจสอบ

(2) เมื่อคณะกรรมการได้รับทราบจากเอกสารใด หากกรรมการออกเสียงเป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบได้ในการตรวจสอบ คณะกรรมการสามารถร้องขอให้อัยการส่งเอกสารหรือให้มาให้ความเห็นต่อที่ประชุม สอบถาม ให้สถานที่ราชการ องค์การสาธารณะหรือเอกชนให้ข้อมูลใด ๆ ได้ และเรียกให้ผู้ร้องขอหรือพยานมาให้ถ้อยคำได้ หากพยานไม่มาคณะกรรมการอาจขอให้ศาลแขวงออกหมายเรียกได้

คำตัดสินของคณะกรรมการมี 3 ประเภท

(1) การไม่ฟ้องขอ

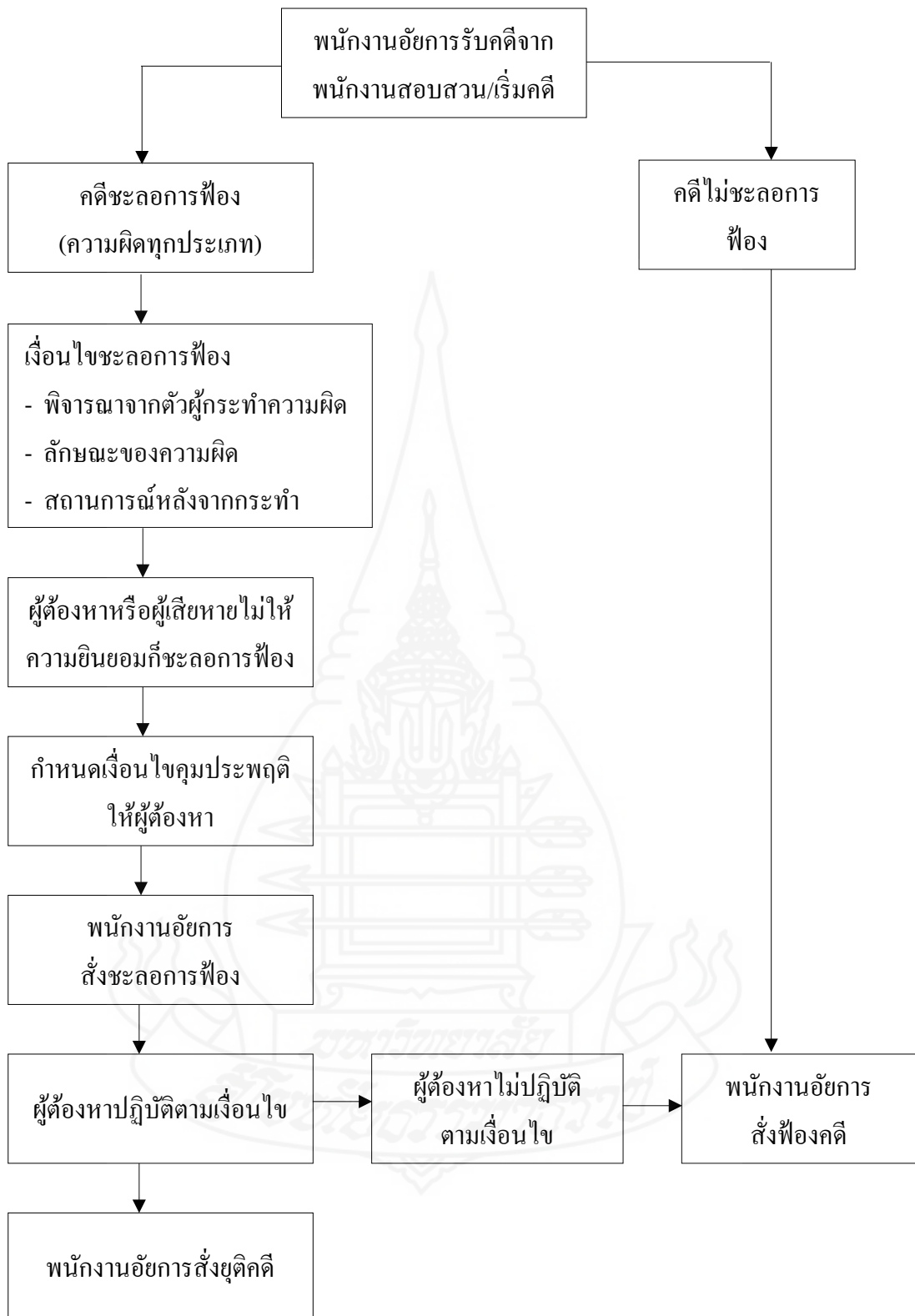
(2) การไม่ฟ้องไม่ขอ (ควรร้องขอให้มีการสอบสวนใหม่อีกครั้ง)

โดยคำตัดสินในข้อนี้ต้องใช้เสียงข้างมาก

(3) การฟ้องขอ (อัยการควรฟ้อง) โดยคำตัดสินในข้อนี้ต้องใช้เสียงมากกว่า 8 เสียง ใน 11 เสียง

คณะกรรมการจะส่งคำตัดสินซึ่งระบุเหตุผลไปยังอัยการจังหวัด รวมทั้งให้ตีประกาศประเด็นสำคัญของคำตัดสินไว้ที่สำนักงานธุรการของคณะกรรมการเพื่อให้สาธารณชนทราบ และแจ้งให้ผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการฟ้องทราบด้วย ซึ่งหากผู้ร้องขอไม่พอใจคำตัดสินก็ไม่อาจโต้แย้งได้

คำตัดสินของคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับให้อัยการเจ้าของคดีต้องเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตน แต่อัยการจังหวัดอาจใช้คำตัดสินเป็นที่อ้างอิง หากเห็นว่าควรฟ้องตามคำตัดสินก็ต้องดำเนินการฟ้อง ซึ่งการฟ้องตามคำตัดสินแบบที่ (2) และ (3) นั้น ให้อัยการที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าอัยการเจ้าของเรื่องเดิมที่สั่งไม่ฟ้องเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องหรือสอบสวน แล้วให้แจ้งการจัดการคดีใหม่นั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด และหัวหน้าสำนักงานอัยการอุทธรณ์โดยเร็ว นอกจากนั้นการให้มีการประกาศคำตัดสินของคณะกรรมการให้สาธารณชนทราบก็สามารถสร้างความกดดันของสาธารณชนได้ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบอัยการโดยอ้อมอีกทางหนึ่ง ซึ่งการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการโดยคณะกรรมการนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา



ภาพที่ 3.2 แผนภาพแสดงขั้นตอนการชะลอการฟ้องของประเทศญี่ปุ่น

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหามาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญา

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ระบบชะลอการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น โดยประเทศไทยนั้นมีความพยายามที่จะนำระบบชะลอการฟ้องมาใช้ตั้งแต่เมื่อประมาณปี พ.ศ.2521 จนกระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ.2561) การชะลอการฟ้องนี้ได้บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ....ที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม เป็นร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556 และอยู่ระหว่างการนำเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติ จากการศึกษาทำให้ทราบถึงเหตุผลที่ต้องการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาว่า เดิมนั้นเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลที่มีจำนวนมาก ทั้งบทลงโทษของผู้กระทำความผิดได้เน้นการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้สาสม ส่งผลให้มีจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มปริมาณมากขึ้น ในขณะที่ปริมาณเรือนจำมีอยู่อย่างจำกัดไม่เพียงพอที่จะรองรับจำนวนนักโทษที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าว เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องเสียบประมาณจำนวนมากในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ปัญหาที่กล่าวมาแล้วรัฐบาลยังได้ตระหนักถึงสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้ต้องมีการพัฒนาในทุกภาคส่วนของประเทศให้เหมาะสมและทันกับสภาพการณ์ปัจจุบันในทุก ๆ ด้าน รวมถึงการพัฒนากระบวนการยุติธรรมที่จะต้องมีการปฏิรูป เปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสม ทันสมัย และปรับใช้ได้กับบริบทของสังคมปัจจุบัน การชะลอการฟ้องจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่ต้องการนำมาใช้ในการเบี่ยงเบนหรือหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดี ด้วยเหตุผลที่ว่าในปัจจุบันการลงโทษทางอาญาควรมุ่งถึงความเหมาะสมกับลักษณะของความผิดที่ผู้กระทำได้กระทำลงมากกว่าการมุ่งเน้นเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่ต้องให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ด้วยการให้ออกาสผู้กระทำความผิดแก้ไขความผิดของตนตามหลักทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ให้เกิดการสำนึกในผลของการกระทำที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายและสังคม ทั้งผู้เสียหายและสังคมจะต้องได้รับการเยียวยาที่เป็นธรรม การให้ชุมชนหรือสังคมเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อเป็นการป้องกันสังคมอีกทางหนึ่ง โดยเฉพาะสังคมในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการปรองดองสมานฉันท์มากกว่าให้มีการพิจารณาลงโทษ ส่งผลให้คดีอาญาระงับลงในชั้นก่อนฟ้องคดี เป็นการแก้ปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุก ดังกล่าวข้างต้น

ในบทนี้ จึงทำการวิเคราะห์ถึงมาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญาของไทย ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ....ที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรมร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556 อันจะทำให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นในการนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ องค์กรใดควรเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งชะลอการฟ้อง บทบัญญัติของการชะลอการฟ้องขัดหรือแย้งกับกฎหมายใดในประเทศ มาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชะลอการฟ้องที่บัญญัติไว้เหมาะสมมากน้อยเพียงใด ควรนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ในการเบี่ยงเบนคดีประเภทใด และผลของการสั่งชะลอการฟ้องกระทบกับคู่ความในคดีมากน้อยเพียงใด ดังต่อไปนี้

1. ผู้มีอำนาจในการสั่งชะลอการฟ้อง

จากการศึกษาในบทที่ 2 ทำให้ทราบว่าประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (State Prosecution) พนักงานอัยการญี่ปุ่นมีสถานภาพเท่าเทียมกับข้าราชการตุลาการ มีความเป็นกลาง เป็นตัวแทนของผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และเป็นตัวแทนของรัฐในการใช้อำนาจดำเนินการฟ้องร้องคดีแต่เพียงผู้เดียวตามหลักการผูกขาดการฟ้อง (Monopoly of prosecution) ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา การดำเนินคดีอาญาใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ มีระบบอัยการที่สมบูรณ์ตามหลักอัยการสากล นั่นคือ อำนาจการสอบสวน อำนาจการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐ มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น ประเทศญี่ปุ่นมีกรอบทางกฎหมายระบุขอบเขตอำนาจของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจน ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 247 และมาตรา 248 ดังนั้น อำนาจการสั่งคดีทั้งปวงรวมถึงการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการญี่ปุ่นจึงเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ

สำหรับประเทศไทย กฎหมายของไทยมีความแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

1) ในคดีอาญานอกจากพนักงานอัยการผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารและเป็นตัวแทนของรัฐจะเป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลได้แล้ว ยังให้สิทธิแก่ผู้เสียหายดำเนินการฟ้องคดีด้วยตนเอง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 (5) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

2) ระบบกฎหมายของประเทศไทยใช้ระบบกล่าวหาที่แต่ละองค์กรทำหน้าที่ต่างกัน กล่าวคือ องค์กรตำรวจมีหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน องค์กรอัยการมีหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาล พนักงานอัยการมีอิสระในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

มาตรา 248 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 พระราชบัญญัติองค์การอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14 และมาตรา 21 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการตั้งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ.2554 และ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการตั้งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ลักษณะดังกล่าวนี้จึงเป็นการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่หน้าที่การสอบสวน การฟ้องร้อง ออกจากกันระหว่างเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการอย่างชัดเจน ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการของประเทศไทยขาดลักษณะงานที่สำคัญในทางสากล กล่าวคือ พนักงานอัยการของไทยขาดอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน รับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ ดำเนินการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ชั้นสูตรพลิกศพ รวมตลอดถึงสั่งการแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจตามที่เห็นสมควร เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาตั้งคดี แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะมีการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามมาตรา 258 ง (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาโดยให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม มีการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดความล่าช้าตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงเป็นลักษณะที่แยกการทำงานอย่างเด็ดขาด จึงเป็นข้อเสียของการที่อำนาจการสอบสวน ฟ้องร้อง ไม่ได้อยู่ในกระบวนการเดียวกันภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การอัยการ กล่าวคือ พนักงานอัยการไม่สามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงในคดีอาจส่งผลให้ความยุติธรรมบิดเบือนและกระทบถึงสิทธิของประชาชนที่ควรจะได้รับ การอำนวยความสะดวกจากการดำเนินคดีอาญาของรัฐ และอาจก่อให้เกิดประชาชนขาดความเชื่อมั่น ขาดความศรัทธาในกระบวนการยุติธรรม

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างคดีที่เกิดจากการที่อำนาจสอบสวนและอำนาจการฟ้องไม่ได้อยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน ดังต่อไปนี้

คดีนี้เกิดเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2561 ผู้เสียหายขับรถยนต์มาตามทางเมื่อถึงจุดทางโค้ง มีรถบรรทุกที่มาจากฝั่งตรงข้ามขับมาค่อนข้างเร็วเสียหลักพลิกคว่ำทำให้ผู้คอนเทนเนอร์ที่บรรทุกมาด้านหลังล้มลงมาทับรถยนต์ของผู้เสียหายจนหลังคายุบลงไปทั้งคันแต่ผู้เสียหายไม่เสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บที่แขนซ้ายเพราะถูกเหล็กหลังคารถกดลงไปเป็นเวลานานกว่า 2 ชั่วโมงหลังจากเกิดเหตุดังกล่าวพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการส่งสำนวนให้พนักงานอัยการส่งฟ้องศาล ซึ่งทั้งหมดใช้เวลาเพียง 2 วัน ศาลตัดสินคนขับรถบรรทุกใน “ข้อหาเมาแล้วขับ” และไม่มีผู้ใดไป

อุทธรณ์คดีนี้ เนื่องจากขณะนั้นผู้เสียหายยังคงพักรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาลและไม่ทราบเรื่องในการฟ้องคดี และต้องทำกายภาพบำบัดเป็นเวลานานนับเดือน ผู้ดำเนินคดีดังกล่าวคือพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ทำให้คดี “เมาแล้วขับ” ถือว่าเสร็จสิ้นเรียบร้อย ต่อมาพนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้พนักงานอัยการฟ้องเป็นคดี “ขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส” ศาลตัดสินยกฟ้อง เหตุเพราะการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องซ้ำ

คดีนี้หากพนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ครบถ้วนตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศทางสากล พนักงานอัยการย่อมได้รับทราบและมีข้อเท็จจริงในคดีอย่างเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายได้ดีกว่าเหตุการณ์ข้างต้น แม้ว่าผู้เสียหายจะมีสิทธินำคดีนี้ไปฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีความแพ่งได้ก็ตาม แต่สิทธิอันพึงมีตามกฎหมายในคดีอาญาของผู้เสียหายก็ควรได้รับการคุ้มครองจากรัฐเช่นกัน คดีนี้จึงอธิบายถึงการขาดระบบอัยการที่สมบูรณ์ตามหลักอัยการสากลของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ที่มีใจความว่า เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีได้ 2 ประการ คือ สั่ง “ฟ้อง” และสั่ง “ไม่ฟ้อง” แต่การสั่ง “ชะลอการฟ้อง” อันเป็นการสั่งคดีอีกลักษณะหนึ่งที่นอกเหนือจากการสั่ง “ฟ้อง” หรือสั่ง “ไม่ฟ้อง” แม้จะเป็นการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในชั้นก่อนฟ้องคดีก็ตาม แต่กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนดังเช่นบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นที่ได้วางกรอบให้พนักงานอัยการญี่ปุ่นปฏิบัติ โดยกฎหมายประเทศญี่ปุ่นบัญญัติให้อำนาจเด็ดขาดแก่พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีได้ 3 กรณี คือ สั่ง “ฟ้อง” สั่ง “ชะลอการฟ้อง” แม้จะมีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหากระทำความผิด และ สั่ง “ไม่ฟ้อง” เนื่องจากพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง ซึ่งหากจะให้พนักงานอัยการของประเทศไทยมีอำนาจเต็มในการสั่งชะลอการฟ้อง ควรต้องมีการกำหนดกรอบของกฎหมายให้ชัดเจนเพื่อให้เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

2. อำนาจกำหนดเงื่อนไขคุ้มครองประพฤติกู้กระทำความผิด

ประเทศไทยนำมาตรการคุ้มครองประพฤติกู้มาใช้ในชั้นก่อนฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 กับพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 ตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กหรือเยาวชนผู้กระทำความผิด หรือแผนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยพนักงานอัยการมีอำนาจให้ความเห็นชอบ

กับแผนดังกล่าวเท่านั้นจากนั้นจึงส่งสำนวนให้ศาลเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ มิได้มีบทบัญญัติใดตามกฎหมายไทยให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งคุมประพฤติผู้กระทำความผิดดังเช่นที่ ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจสั่งคุมประพฤติผู้ต้องหาที่ได้รับการพิจารณาตัดสินแล้วว่าจำเลยมีความผิดแต่สมควรให้ได้รับการรอกการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ อันเป็นอำนาจที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ดังนี้

“ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น

(1) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ

(2) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ

(3) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

และเมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ ไม่ว่าจะรับโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้

เงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ศาลอาจกำหนดข้อเดียวหรือหลายข้อตามควรแก่กรณีได้ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานที่ศาลระบุไว้เป็นครั้งคราว เพื่อเจ้าพนักงานจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควรในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ หรือจัดให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์

(2) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ

(3) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติใดอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดในทำนองเดียวกันอีก

(4) ให้ไปรับการบำบัดรักษาการติดยาเสพติดให้โทษ ความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ หรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด

(5) ให้เข้ารับการฝึกอบรม ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด

(6) ห้ามออกนอกสถานที่อยู่อาศัย หรือห้ามเข้าในสถานที่ใดในระหว่างเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ จะใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดที่สามารถใช้ตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางด้วยก็ได้

(7) ให้ศาลใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเยียวยาความเสียหายโดยวิธีอื่นให้แก่ผู้เสียหายตามที่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายตกลงกัน

(8) ให้แก้ไขฟื้นฟูหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม หรือศาลใช้ค่าเสียหายเพื่อการดังกล่าว

(9) ให้ทำทัณฑ์บนโดยกำหนดจำนวนเงินตามที่ศาลเห็นสมควรว่าจะไม่ก่อเหตุร้ายหรือก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สิน

(10) เจื่อนใจอื่น ๆ ตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดเพื่อแก้ไข ฟื้นฟู หรือป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำหรือมีโอกากระทำความผิดขึ้นอีก หรือเจื่อนใจในการเยียวยาผู้เสียหายตามที่เห็นสมควร

เจื่อนใจตามที่ศาลได้กำหนดตามความในวรรคสองนั้น ถ้าภายหลังความปรากฏแก่ศาลตามคำขอของผู้กระทำความผิด ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้นั้น ผู้อนุบาลของผู้นั้น พนักงานอัยการ หรือเจ้าพนักงานว่าพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อศาลเห็นสมควรศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนข้อหนึ่งข้อใดเสียก็ได้ หรือจะกำหนดเจื่อนใจข้อใดตามที่กล่าวในวรรคสองที่ศาลยังมิได้กำหนดไว้เพิ่มเติมขึ้นอีกก็ได้ หรือถ้ามีการกระทำผิดทัณฑ์บนให้นำบทบัญญัติมาตรา 47 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 29 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 บัญญัติว่า “ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชี้ว่าพนักงานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น

เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย”

มาตรา 185 บัญญัติว่า “ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยมิได้กระทำความผิดที่ดี การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดที่ดี คดีขาดอายุความแล้วก็ดี มีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรถูกต้องรับโทษที่ดีให้ศาลยกฟ้องโจทก์ปล่อยจำเลยไป แต่ศาลจะสั่งขังจำเลยไว้หรือปล่อยชั่วคราวระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดก็ได้”

เมื่อศาลเห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิด และไม่มีกรยกเว้นโทษตามกฎหมาย ให้ศาลลงโทษแก่จำเลยตามความผิด แต่เมื่อเห็นสมควรศาลจะปล่อยจำเลยชั่วคราวระหว่างคดียังไม่ถึงที่สุดก็ได้”

เมื่อร่างพระราชบัญญัติฯ ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งคุมความประพฤติในชั้นก่อนฟ้องให้กับผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องมาจากการชะลอการฟ้อง จึงเป็นการตัดสิทธิโดยพนักงานอัยการแล้วว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและได้กระทำความผิดจริงโดยที่ยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาล จึงเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการที่พนักงานอัยการมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติโดยที่ยังไม่ได้มีการพิสูจน์ด้วยกระบวนการทางศาลว่าผู้กระทำนั้นเป็นผู้มีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ จึงเป็นการที่ฝ่ายบริหารโดยพนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ โดยไม่มีกฎหมายใดบัญญัติรองรับไว้ ขัดต่อระบอบการปกครองของประเทศไทยที่แยกอำนาจในการบริหารประเทศออกเป็น 3 ฝ่ายอย่างชัดเจนตามระบอบประชาธิปไตย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยให้ความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสามสมดุลควบคุมซึ่งกันและกัน ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของกันและกัน และไม่ก้าวก้ำกักัน และเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185, 227 ดังกล่าว

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาเรื่องหนึ่งในส่วนที่กล่าวถึงอำนาจของพนักงานอัยการ และอำนาจของศาล ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3509/2549⁸⁹

“...การวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการมิใช่เป็นการวินิจฉัยว่าจำเลยมีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ดังเช่นกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แต่เป็นเพียงการวินิจฉัยมูลความผิดตามที่กล่าวหาเท่านั้น ซึ่งเกณฑ์ที่วินิจฉัยมูลความผิดของพนักงานอัยการที่สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา คือ มีเหตุผลอันสมควรเพียงพอหรือไม่ที่จะนำผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้ศาลวินิจฉัยขั้นสุดท้ายว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่...”

⁸⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3509/2549, เนติบัณฑิตยสภา, เผยแพร่เมื่อ 1 ม.ค.2513

ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า การคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องของประเทศญี่ปุ่นนั้นแม้จะมีการกำหนดระยะเวลาคุมประพฤติผู้ต้องหาไว้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นลักษณะของการแก้ไข ฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดด้วยวิธีการที่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐอย่างเต็มรูปแบบ กล่าวคือพนักงานอัยการญี่ปุ่นจะให้คำแนะนำและให้ผู้ต้องหาทำหนังสือสำนึกผิดและยินยอม ประพฤติตนเป็นคนดีตามกฎหมาย จากนั้นจึงมอบให้เป็นหน้าที่ของครอบครัว ผู้อนุบาล ญาติ นายจ้าง หรือพนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ดูแลควบคุมต่อไป ซึ่งต่างกับอำนาจพนักงานอัยการของไทยตามบทบัญญัติของการชะลอการฟ้องที่กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจที่มีผลกระทบ ถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วยการจำกัดสิทธิ การให้ปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติตาม ระยะเวลาที่กำหนด ดังปรากฏในมาตรา 43 ของร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีลักษณะเช่นการคุม ประพฤติที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลซึ่งได้มีการพิจารณาพิพากษาตัดสินคดีแก่ ผู้ต้องหาแล้ว

3. มาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชะลอการฟ้อง

การใช้อำนาจใดใดของรัฐควรมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ ทั้งนี้ เพื่อเป็น หลักประกันความสุจริต เนื่องจากการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนโดยทั่วไป การชะลอการฟ้องเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยพนักงานอัยการที่จะ สั่งคดีโดยการใช้ดุลพินิจ อันกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพโดยตรงของกลุ่มความในคดีและมีผลต่อ ส่วนรวม จึงควรมีระบบการตรวจสอบเพื่อเป็นหลักประกันความเสมอภาคของกระบวนการ ยุติธรรม และเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจในทางที่เสียหายแก่ประชาชนและสังคมโดยรวม

จากการศึกษาในบทที่ 3 เกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องตามกฎหมาย ประเทศญี่ปุ่นและกฎหมายประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

ประเทศญี่ปุ่นเดิมมีวิธีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการด้วยองค์กร อัยการเพียงองค์กรเดียว ต่อมาหลังจากเกิดคดีทุจริตของรัฐมนตรีญี่ปุ่นและใช้มาตรการชะลอการ ฟ้องในคดีนั้น ประชาชนและนักวิชาการต่างวิพากษ์วิจารณ์ถึงการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ จากเหตุการณ์ดังกล่าวประเทศญี่ปุ่นจึงเห็นควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ยุติธรรม โดยกำหนดวิธีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจพนักงานอัยการเพิ่มจากเดิมเป็น 2 วิธี คือ การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน และการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

1) การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน เป็นการตรวจสอบตามลำดับชั้นบังคับบัญชา ของพนักงานอัยการและมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 260 – 261 ที่กำหนดให้

พนักงานอัยการต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลให้ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษทราบ นอกจากนี้ยังจัดให้มีการยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ เพื่อให้หัวหน้าสำนักงานอัยการใช้อำนาจตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องนั้นได้อีกทางหนึ่ง

2) การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ได้แก่ การตรวจสอบโดยผู้เสียหายซึ่งทำได้โดยทางอ้อม เนื่องจากในการดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้อง ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องได้ การตรวจสอบโดยศาล ด้วยการที่หากผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษไม่พอใจในคำสั่งชะลอการฟ้อง สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ค.ศ.1948 อันเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศญี่ปุ่น คณะกรรมการแต่ละคณะจะมี 11 คน มาจากประชาชนคนธรรมดาที่ไม่ใช่ข้าราชการ ดังนั้น คณะกรรมการจึงเป็นอิสระจากภายนอก ไม่ผูกพันกับหน่วยงานใด โดยวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องนี้ก็เพื่อพยายามให้การใช้อำนาจฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นไปโดยถูกต้อง โดยสะท้อนเจตนารมณ์ของพลเมือง เป็นการให้สาธารณชนตรวจสอบคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ทั้งนี้ คำตัดสินของคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับให้อัยการเจ้าของคดีต้องเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตน แต่อัยการจังหวัดอาจใช้คำตัดสินเป็นที่ยึดถือหากเห็นว่าควรฟ้องตามคำตัดสิน และตามกฎหมายนี้ยังกำหนดให้มีการประกาศคำตัดสินของคณะกรรมการให้สาธารณชนทราบ อันเป็นการกดดันและตรวจสอบอัยการโดยทางอ้อมอีกส่วนหนึ่ง

จึงสรุปได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นที่ใช้ระบบชะลอการฟ้องมาก่อนประเทศไทยเป็นเวลายาวนาน และมีประสิทธิผลเป็นที่ยอมรับของประชาชนรวมถึงนักวิชาการของประเทศญี่ปุ่นและนานาชาติประเทศนั้น ได้มีการกำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการทั้งจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กรควบคู่กันไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันความผิดพลาด การใช้อำนาจตามอำเภอใจ รวมถึงให้ความสำคัญกับสาธารณชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สำหรับการชะลอการฟ้องของประเทศไทยนั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 44 ถึงมาตรา 46 กำหนดให้อำนาจตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องเป็นของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวและให้เป็นที่สุดโดยไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานอื่นใดเข้าร่วมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวขึ้นอีก จึงเป็นลักษณะของการบริหารงานภายในองค์กรเท่านั้น เป็นลักษณะการใช้ดุลพินิจโดยเด็ดขาด ซึ่งการใช้อำนาจใดใดของรัฐที่กระทบถึงสิทธิของประชาชนนั้นควรจะต้องมีการถูก

ตรวจสอบจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กรตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) เนื่องจากการสั่งชะลอการฟ้องเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายบริหารผ่านดุลพินิจของพนักงานอัยการตามอรรถวิสัยของแต่ละบุคคลอันอาจมีความผิดพลาดได้ เสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power) รวมถึงการแทรกแซงอำนาจจากภายนอก โดยหากมีการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตของกฎหมายและให้อำนาจบริหารและอำนาจตัดสินอยู่ในองค์กรเดียวกันแล้ว ย่อมเป็นการขัดต่อระบอบประชาธิปไตยของไทยที่แบ่งอำนาจบริหารบ้านเมืองออกเป็น 3 ฝ่าย ที่จะต้องมีความเป็นอิสระต่อกันอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายแต่ไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายแต่ไม่มีอำนาจตัดสินข้อพิพาท และฝ่ายตุลาการมีอำนาจตัดสินข้อพิพาทแต่ไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในการริเริ่มคดี ทั้งอาจทำให้ประชาชนทั่วไปในสังคมขาดความเชื่อมั่นในองค์กร เกิดความสงสัย มีการตั้งคำถามกับการใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้อง และเกิดความไม่มั่นใจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยเพิ่มมากขึ้น ดังที่ประเทศญี่ปุ่นได้เคยประสบปัญหามาก่อนหน้านี้แล้ว จึงควรให้มีการทบทวนการใช้อำนาจจากองค์กรภายนอกกร่วมด้วย เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้กับประชาชนและสังคมโดยรวม

จากการศึกษาแนวทางการตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องของประเทศไทยนั้น มีนักกฎหมายได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้อง โดยมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ นักกฎหมายฝ่ายหนึ่งเห็นว่า หากให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องนั้น จะทำให้เป็นการเพิ่มปริมาณงานให้กับศาลโดยไม่จำเป็น ทั้งเป็นการขัดกับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ที่มีหลักการลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาล นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า การให้ศาลมีอำนาจที่จะอนุญาตให้อัยการชะลอฟ้องย่อมเปรียบเสมือนให้อำนาจศาลในการฟ้องคดีเอง และตัดสินคดีได้เอง ย่อมเป็นอันตรายต่อการคุ้มครองสิทธิประชาชนและขัดต่อระบบการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างอำนาจทั้งสามอย่างร้ายแรงยิ่งและเสี่ยงต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

ส่วนนักกฎหมายอีกฝ่ายหนึ่งให้ความเห็นว่า การให้ความเห็นชอบกับคำสั่งชะลอการฟ้องนั้น มีลักษณะคล้ายกับการตรวจสอบคำร้องขอออกหมายจับหรือหมายค้น ซึ่งใช้เวลาดำเนินการไม่นานและไม่ทำให้การพิจารณาคดีในศาลต้องล่าช้า ทั้งการจับ การค้น เป็นอำนาจพนักงานสอบสวน เช่นเดียวกับการสั่งฟ้อง หรือการสั่งไม่ฟ้อง เป็นอำนาจของพนักงานอัยการ ทั้งสองลักษณะไม่ใช่อำนาจของศาล แต่เนื่องจากศาลเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ตรวจสอบเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจใดใดของฝ่ายบริหารที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงควรถูกตรวจสอบก่อนการใช้อำนาจนั้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของ

ปัจเจกชน การที่ทั่วโลกกำหนดให้ศาลทำหน้าที่นี้เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่เป็นกลาง (neutral) ไม่มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ (due process) อำนาจศาลเป็นไปในเชิงรับ (passive) ต่างกับอำนาจฝ่ายบริหารที่ต้องใช้ในเชิงรุก (active) เพื่อดำเนินคดีหรือเพื่อป้องปรามอาชญากรรม แม้ศาลจะมีหน้าที่หลักในการสืบพยานแต่นานาอารยประเทศนิยมให้ศาลทำหน้าที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนมีการใช้อำนาจที่เรียกว่า Due Process of Law หรือหลักนิติธรรม เช่น การออกหมายค้น หมายจับ หมายขัง การให้ความเห็นชอบพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลของบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ การให้ความเห็นชอบในการจัดให้ผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์อยู่ในความดูแลตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การให้ความเห็นชอบการตรวจสอบการจับกุมเด็กและเยาวชน และการให้ความเห็นชอบในการใช้มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การชะลอการฟ้องเป็นหลักการใหม่ มีโอกาสที่จะให้คุณแก่ผู้ต้องหาได้อย่างกว้างขวาง แม้พนักงานอัยการจะมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 และมีระบบการตรวจสอบภายในองค์กรตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2560 ข้อ 51 วรรคหนึ่ง การสั่งคดีของอัยการชั้น 5 และชั้น 6 และข้อ 52 วรรคหนึ่ง การสั่งคดีของอัยการชั้น 1 ถึงชั้น 4 ที่กำหนดให้มีการควบคุม ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการภายในองค์กรอัยการตามลำดับชั้นสายงานการบังคับบัญชาก็ตาม แต่การใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลควรจัดให้มีองค์กรภายนอกเข้าร่วมตรวจสอบอีกทางหนึ่ง เพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์ ยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ เป็นการคุ้มครองสิทธิบุคคลและป้องกันมิให้มีการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยองค์กรภายนอกอาจเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรม เช่น องค์กรศาล เป็นผู้ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนมีการใช้อำนาจตามหลักนิติธรรม โดยลักษณะของการตรวจสอบนั้นควรเป็นลักษณะการตรวจสอบความถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือให้องค์กรอื่นที่มาจากทุกภาคส่วนเข้าร่วมตรวจสอบ โดยจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการดังเช่นคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องของประเทศญี่ปุ่น

4. ประเทศไทยควรนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในการเบี่ยงเบนคดีประเภทใด

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมาทำให้ทราบว่า กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจเต็มในการสอบสวน การฟ้องคดีต่อศาล ตลอดจนถึงการบังคับคดีตามคำพิพากษาตามหลักอัยการสากล ทำให้พนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นสามารถใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งคดีตลอดจนการสั่งชะลอการฟ้อง เนื่องจากการแสวงหาข้อมูลที่จะใช้ในการพิจารณาประกอบการสั่งคดีสามารถกระทำได้อย่างเต็มความสามารถ อีกทั้งในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นต่างมีความมั่นใจในพยานหลักฐานที่ตนได้รวบรวมเสนอต่อศาลว่าศาลจะต้องมีคำพิพากษาและตัดสินคดีนั้น ๆ โดยไม่ยกฟ้องอย่างแน่นอน การกำหนดประเภทคดีที่สามารถชะลอการฟ้องในประเทศญี่ปุ่นจึงไม่จำกัดประเภทคดีไว้ คดีอาญาทุกคดีสามารถชะลอการฟ้องได้ แม้ผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายจะไม่ยินยอมก็ตามรวมถึงคดีที่มีความร้ายแรงด้วยตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา วัตถุประสงค์อีกประการของการชะลอการฟ้องคือการลงโทษมิได้มุ่งแต่ป้องกันประชาชนมิให้กระทำความผิดโดยแสดงให้เห็นถึงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีมุ่งทำให้ผู้กระทำความผิดสำนึกในการกระทำความผิดของตนและเกิดความตระหนักว่าตนจะต้องละเว้นไม่กระทำความผิดอีก นอกจากนี้ การมีมาตรการตรวจสอบการชะลอการฟ้องที่ดี รวมถึงการไม่นิยมเป็นคดีความและการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดของชาวญี่ปุ่น การกำหนดลักษณะคดีที่จะชะลอการฟ้องจึงไม่มีความจำเป็นในส่วนนี้

ส่วนการชะลอการฟ้องของประเทศไทยนั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดประเภทคดีที่พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้อง ซึ่งได้แก่ คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่ทุกคดีสามารถเข้าผู้การชะลอการฟ้องได้ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะอำนาจพนักงานอัยการประเทศไทยแตกต่างกับพนักงานอัยการญี่ปุ่นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

เมื่อพิจารณาถึงประเภทคดีที่ร่างพระราชบัญญัติฯ กำหนดไว้แล้วมีทั้งคดีที่ความผิดที่ยอมความได้และคดีความผิดที่ยอมความไม่ได้ สำหรับคดีความผิดที่ยอมความหรือ “คดีความผิดต่อส่วนตัว” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) นั้น ผลจากการกระทำความผิดจะมีผลกระทบกับผู้เสียหายโดยตรง คู่กรณีมักจะเจรจาตกลงชดเชยค่าเสียหายหรือยอมความกัน คดีความผิดประเภทนี้ถือว่าเป็นความผิดไม่ร้ายแรงและมีโทษเล็กน้อย หากนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ย่อมมีความเป็นไปได้และมีความเหมาะสม เนื่องจากสิทธิการดำเนินคดีในคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ของผู้เสียหายนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 และมาตรา 121 มีใจความสำคัญว่า คดีความผิดต่อส่วนตัวหากไม่มีคำร้องทุกข์และ

มอบคดีจากผู้เสียหาย ห้ามมิให้ทำการสอบสวนและฟ้องคดีต่อศาล หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจจะดำเนินคดีได้โดยหากผู้เสียหายไม่แสดงเจตนาร้องขอ นอกจากนี้ตามมาตรา 28 ได้บัญญัติว่า ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองได้ และมาตรา 39 (2) บัญญัติให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อส่วนด้วยอรรถระงับไป หากมีการถอนคำร้องทุกข์หรือถอนฟ้องหรือยอมความกัน ในกรณีนี้เจ้าพนักงานของรัฐจะต้องยุติการดำเนินคดีต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยทันทีโดยไม่มีดุลพินิจใด ๆ ทั้งสิ้น แต่สำหรับคดีความผิดที่ยอมความไม่ได้หรือที่เรียกว่า “ความผิดอาญาแผ่นดิน” ตามกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีถึงแม้ว่าคู่ความจะตกลงยอมความกันได้ก็ตาม เนื่องจากการกระทำความผิดนั้นกระทบกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคมและกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจยุติคดีได้ รัฐมีหน้าที่ป้องกันมิให้ผู้อื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่างและป้องกันการกระทำผิดซ้ำ มิฉะนั้นจะเป็นการละเว้นการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด การที่ให้คดีที่ยอมความไม่ได้ยุติลงด้วยการชะลอการฟ้องจึงเป็นการขัดต่อหลักของกฎหมายอาญา

คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติโทษจำคุกมากกว่า 130 มาตรา นอกจากนี้ความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายฉบับต่างก็บัญญัติให้มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี เช่น พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เป็นต้น ซึ่งอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี นี้ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (United Nations Convention against Transnational Organized Crime – UNTOC) ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกและให้การสัตยาบันไว้เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2556 ได้กำหนดให้ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีขึ้นไปถือเป็นความผิดอาชญากรรมร้ายแรง (Serious Crime) การกำหนดอัตราโทษเช่นนี้จึงน่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง และหากมีการนำไปใช้จริงอาจมีผลกระทบต่อสังคมซึ่งอาจเป็นอันตรายจากการที่ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการพิจารณาคดีตามกระบวนการทางศาลแต่มาใช้เงื่อนไขคุมประพฤติ นอกจากนี้หากเป็นคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจดี ประชาชนผู้ไม่รู้กฎหมายซึ่งเป็นผู้เสียหายอาจถูกเอาเปรียบจากกระบวนการยุติธรรมที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอิทธิพลที่เป็นผู้กระทำความผิดตามมาตราการนี้

ในทางปกติ คดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หากเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติแล้วศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีจากพฤติการณ์แห่งคดีประกอบผลการรายงานความประพฤติของจำเลยจากสำนักงานคุมประพฤติ และให้รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมากกว่าให้ได้รับโทษจำคุก ซึ่งจากสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วประเทศประจำปี 2560 ได้แสดงถึงปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นในประเภทคดีอาญา มีจำนวน 611,413 คดี โดยมีการดำเนินคดี

เสร็จไป 569,115 คดี คิดเป็นคดีเสร็จร้อยละ 93.08 ประเภทคดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล ชั้นต้นเรียงตามอันดับคดีที่มากที่สุด 5 อันดับ ได้แก่ คดีความผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ คดีความผิดต่อพระราชบัญญัติจราจรทางบก คดีความผิดต่อพระราชบัญญัติการพนัน คดีความผิดต่อพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ และคดีความผิดฐานลักทรัพย์ โดยประเภทการกำหนดโทษที่ศาลตัดสินสูงสุดอันดับแรก ได้แก่ รอการลงโทษ จำนวน 285,982 คน หรือร้อยละ 43.02

คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหากเข้าหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องได้ ซึ่งลักษณะการกระทำโดย “ประมาท” จะต้องมีการพิสูจน์จากข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลว่าอย่างไรเรียกว่า “ประมาท” ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกธรรมชาติให้กับทั้งผู้ต้องหาและผู้เสียหายอย่างเป็นธรรม แต่หากคดีเข้าสู่การชะลอการฟ้องจะทราบได้อย่างไรว่าการกระทำผิดเช่นไรเรียกว่า “ประมาท” การตั้งข้อกล่าวหาให้กับผู้ต้องหา นั้นจะให้ความเป็นธรรมต่อผู้เสียหายได้เพียงไร โดยในส่วนของผู้ต้องหา นั้นย่อมไม่มีข้อโต้แย้งเนื่องจากการเข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้อง ไม่อยากถูกฟ้องเป็นคดีและไม่ต้องการมีประวัติถูกดำเนินคดี ส่วนผู้เสียหายที่ยินยอมให้มีการชะลอการฟ้องอาจเสียสิทธิที่พึงมีตามกฎหมายและถูกเอาเปรียบจากกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว

คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว โทษปรับเป็นโทษอาญาอันมีวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีป้องปรามหรือยับยั้งข่มขู่ที่มีหลักการลงโทษมิใช่เพื่อการแก้แค้น แต่เป็นการกำหนดค่าปรับอย่างสมเหตุสมผลอันมีผลพอเพียงต่อการสำนึกในการกระทำผิดหรือข่มขู่มิให้กระทำผิดซ้ำอีก ถือได้ว่าเป็นคดีความผิดไม่ร้ายแรงและมีโทษเล็กน้อย การนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้แก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวจึงเป็นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดสามารถกลับตัวและเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข แต่ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2559 มาตรา 56 กำหนดให้รอการลงโทษปรับหรือรอการกำหนดโทษปรับได้ และแม้จะไม่มี การรอการลงโทษปรับหรือรอการกำหนดโทษปรับ โทษปรับยังสามารถที่จะขอทำงานสาธารณประโยชน์หรือบริการสังคมแทนการชำระค่าปรับได้

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทยในระยะแรกนี้ควรพิจารณาให้ใช้กับความผิดในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกสูงสุดไม่เกินสามปี เท่านั้น ลักษณะของความผิดจะต้องไม่ร้ายแรง ความเสียหายและผลที่เกิดจากการกระทำความผิดนั้นจะต้องไม่เป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อสังคม ซึ่งหากจะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลอาจก่อให้เกิดภาระให้กับคู่ความ ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับคู่ความและสังคม เนื่องจากเหตุผลของการชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ต้องการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรงได้สำนึกและแก้ไขความผิดนั้น ด้วยการนำผู้กระทำความผิดมารับ

โทษในสังคมภายใต้เงื่อนไขที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้กระทำผิดให้พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น แทนการนำผู้กระทำผิดเข้าสู่เรือนจำเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางลบจากการได้รับโทษจำคุก ตลอดจนคำนึงถึงสิทธิของผู้เสียหาย สังคม ชุมชน ด้วยการให้คดีอาญาระงับลงในช่วงก่อนฟ้องคดี

5. ผลกระทบของการสั่งชะลอการฟ้อง

การสั่งชะลอการฟ้องมีผลกระทบที่มีต่อผู้เสียหาย ดังนี้

มาตรา 49 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า

ภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ ทั้งนี้จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 46 หรือมาตรา 50 ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้

มาตรา 52 บัญญัติว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป

อธิบายได้ว่า หากพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ห้ามผู้เสียหายนำคดีอาญานั้นมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลอีก ส่วนในกรณีที่ผู้เสียหายได้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลไว้ก่อนที่จะมีคำสั่งชะลอการฟ้องก็ให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้ ทั้งนี้เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีอันเนื่องมาจากผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมความประพฤติจนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้เสียหายจะไม่สามารถฟ้องร้องคดีอาญาเรื่องนั้นได้อีก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 212 ซึ่งมีใจความสำคัญว่า การที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด หากบทบัญญัตินั้นยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลพิจารณาคดีต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ได้กำหนดให้ศาลรอการพิจารณาคดีไว้เนื่องจากเหตุชะลอการฟ้อง จึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น และจากที่มีการกำหนดระยะเวลาการคุมความประพฤติไว้เป็นระยะเวลาถึงสามปีและไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดฐานนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาคุมประพฤตินั้นแล้วพยานหลักฐานในคดีอาจสูญหาย การจดจำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นของพยานบุคคลอาจเลือนรางหรือพยานอาจเสียชีวิตไปแล้ว การฟ้องคดีหลังจากระยะเวลาดังกล่าวย่อมไม่เกิดผลดีต่อผู้เสียหายส่วนการที่ผู้เสียหายมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาแล้วยอมแสดงถึงว่าผู้เสียหายนั้นได้รับความเดือดร้อนและต้องการใช้สิทธิที่พึงมีของตนขอความเป็นธรรม

จากกระบวนการยุติธรรม หากบัญญัติให้ศาลรอการพิจารณานั้นไว้จะเป็นการตัดสิทธิของผู้เสียหายที่พึงมีตามกฎหมาย เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองผู้เสียหาย มีใจความสำคัญว่า ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ผู้เสียหายที่มีสิทธิเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากกระทำความผิดของจำเลย สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีนั้นและขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยไม่ต้องเสียทุนทรัพย์ใด ๆ เลย



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

มาตรการชะลอการฟ้องเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐมีวัตถุประสงค์จะนำมาใช้เบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงออกจากกระบวนการยุติธรรมด้วยการให้คดียุติลงในชั้นก่อนฟ้องคดี โดยพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาและกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติ หรือเงื่อนไขอื่นตามที่พนักงานอัยการเห็นสมควรให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ ประกอบกับทฤษฎีการลงโทษที่เปลี่ยนไปตามสถานการณ์ของสังคมในปัจจุบันที่มองว่าการลงโทษนั้นไม่ควรมุ่งแต่นำผู้กระทำความผิดให้มารับโทษเพียงอย่างเดียว แต่มองถึงลักษณะของการกระทำความผิดและกำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิดนั้น โดยมุ่งให้โอกาสผู้กระทำความผิดที่ไม่ใช่เป็นผู้กระทำผิดติดนิสัย หรือไม่ใช่เป็นผู้ที่มีลักษณะเป็นอาชญากร ได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงฟื้นฟูตนเอง สามารถกลับเข้าอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมโดยไม่มีมลทินติดตัว และคำนึงถึงสิทธิของผู้เสียหายรวมถึงสังคมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดนั้น ๆ

จากการศึกษา พบว่าประเทศญี่ปุ่นมีการใช้มาตรการชะลอการฟ้องในการบริหารจัดการคดีตั้งแต่ประมาณปี ค.ศ. 1900 และยังคงใช้มาตรการดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน ผู้ศึกษามีความเห็นว่าปัจจัยที่ประเทศญี่ปุ่นสามารถนำมาตรการนี้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือ

1) การมีระบบอัยการที่สมบูรณ์ตามหลักอัยการสากลที่รวมอำนาจการสอบสวนฟ้องร้อง ไว้ในองค์กรอัยการเพียงองค์กรเดียว ส่งผลให้พนักงานอัยการได้รับข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาสั่งคดีเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การมีกรอบทางกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างชัดเจน เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ.1948 มาตรา 248 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาเสมอไป หากเห็นว่าไม่จำเป็น เมื่อได้คำนึงถึงบุคคลลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด สภาพของความผิด และความร้ายแรงของความผิด หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหลังการกระทำความผิดแล้ว” เป็นต้น

3) ความเชื่อมั่น ศรัทธาในองค์กรอัยการ ความไม่นิยมเป็นความ ความเคารพในกฎหมายความเคารพในระเบียบวินัย และความรับผิดชอบต่อสังคมของประชาชนประเทศญี่ปุ่น

4) การเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม เช่น การจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องที่ส่วนหนึ่งของคณะกรรมการมาจากองค์กรภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมนี้ของอัยการด้วย อันเป็นลักษณะเด่นของประเทศญี่ปุ่นที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการแสดงออกถึงการเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

และจากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556 ในส่วนของมาตรการชะลอการฟ้อง ทำให้ทราบถึงข้อขัดข้องและปัญหาการบังคับใช้ อันได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้องและกำหนดเงื่อนไขการคุมความประพฤติจำเลยยังไม่มีกฎหมายรองรับ การขาดการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชะลอการฟ้อง รวมถึงสภาพสังคม วัฒนธรรม ค่านิยมและความเชื่อมั่นในองค์กร ความเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยที่แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่น เหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลให้เกิดข้อขัดข้องในการนำไปปฏิบัติ เป็นอุปสรรคในการพัฒนากฎหมายที่ควรจะต้องมีการพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และพัฒนาให้เท่าทันกับนานาอารยประเทศเพื่อความเป็นสากล ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

2. ข้อเสนอแนะ

1) ในการกำหนดให้ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีเป็นความผิดที่เข้าหลักเกณฑ์การสั่งชะลอการฟ้องยังไม่เหมาะสม เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายและพระราชบัญญัติหลายฉบับที่กำหนดโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี หากนำมาใช้อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลสังคม ชุมชน ในลักษณะที่กว้างเกินไป การบังคับใช้กฎหมายระยะเริ่มแรกนี้จึงควรกำหนดให้ใช้กับความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีซึ่งลักษณะของความผิดไม่ร้ายแรงเกินไป ผู้ต้องหาสมควรได้รับโอกาสกลับตนเป็นคนดีโดยใช้มาตรการชะลอการฟ้องแทนการลงโทษจำคุก จึงควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 41 วรรคแรก ดังต่อไปนี้

มาตรา 41 เดิม บัญญัติว่า

“คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้เมื่อปรากฏว่า...”

แก้ไขเป็น “คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้เมื่อปรากฏว่า...”

2) เพื่อให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งชะลอการฟ้องและกำหนดเงื่อนไขคุ้มครองประพัตติให้กับผู้กระทำความผิด จึงควรกำหนดกรอบทางกฎหมายในการสั่งคดีของพนักงานอัยการให้ชัดเจนด้วยการแก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (1) จากเดิมที่บัญญัติว่า

“(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป”

โดยเพิ่มเติมข้อความใน (1) ย่อหน้าที่สอง ว่า

“ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งชะลอการฟ้องแม้จะมีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหากระทำความผิด ให้ออกคำสั่งชะลอการฟ้องและมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการชะลอการฟ้อง”

และให้คงบทบัญญัติเดิมไว้

3) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้องที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของอัยการสูงสุดเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการผู้สั่งชะลอการฟ้อง ทำให้ถูกมองว่าเป็นเพียงการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามขั้นตอนภายในองค์กร และเป็นการใช้ดุลพินิจเบ็ดเสร็จที่ไม่มีองค์กรอื่นใดเข้าร่วมตรวจสอบ ซึ่งโดยปกติการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อบุคคลนั้นควรจะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรภายนอกพร้อมด้วย ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะว่า

(1) เนื่องจากการชะลอการฟ้อง เป็นการรวมอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการไว้ในมาตรการดังกล่าว ซึ่งพนักงานอัยการใช้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งฟ้องคดี ส่วนศาลใช้อำนาจตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาตัดสินกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิด ลักษณะของการสั่งชะลอการฟ้องมีการกำหนดโทษให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติแทนการลงโทษจำคุกแม้จะเป็นขั้นตอนก่อนฟ้องคดีอันเป็นกระบวนการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยแท้ แต่ก็เป็นการใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้วสมควรให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรกลางเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องนั้นด้วยการพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามมาตรา 41 ของร่างพระราชบัญญัติว่าขอด้วยกฎหมายหรือไม่ หากขอด้วยกฎหมายก็ให้ศาลสั่งเห็นชอบกับคำสั่งชะลอการฟ้องนั้น แต่หากไม่ขอด้วยกฎหมายก็ให้ศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบต่อไป ลักษณะเช่นเป็นการตรวจสอบการขอด้วยกฎหมายของแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเด็กหรือเยาวชน ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและ

ครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 มาตรา 86 ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 44 ถึงมาตรา 46 ให้เป็นอำนาจของศาล

4) เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิด ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรให้เพิ่มบทบัญญัติกำหนดให้ต้องมีนายความเข้าร่วมกระบวนการชะลอการฟ้องด้วย เนื่องจากการดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผู้เสียหายจะต้องมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายเข้าร่วมตรวจสอบและให้คำปรึกษา เป็นการช่วยรักษาและคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้เสียหายและเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้กับผู้เสียหายได้อีกประการหนึ่ง โดยทนายความนั้นจะเป็นทนายความที่รัฐจัดหาให้หรือทนายความที่ผู้เสียหายจัดหามาเองก็ได้ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 42 ว่า

“(5) กำหนดให้มีทนายความเข้าร่วมกระบวนการชะลอการฟ้องและให้คำปรึกษาแก่ผู้เสียหาย โดยทนายความนั้นจะเป็นผู้ที่รัฐจัดหาให้หรือผู้เสียหายจัดหามาเองก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้เสียหาย”

5) และเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้เสียหายและแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการแก้ไขบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

มาตรา 49 วรรคหนึ่ง เดิมบัญญัติว่า

“ภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 46 หรือมาตรา 50 ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้”

โดยให้ตัดข้อความต่อไปนี้

“ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้”

เนื่องจากคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลแล้ว ไม่ควรบัญญัติให้เข้าหลักเกณฑ์เงื่อนไขการชะลอการฟ้องอีก และควรบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลด้วยการเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้

มาตรา 56

“ในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ถ้าคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ให้ถือว่าคดีนั้นไม่เข้าหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้อง”

และให้คงบทบัญญัติเดิมไว้

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- ilaw. (4 มิถุนายน 2559). *ilaw ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ*. เข้าถึงได้จาก ไกล่เกลี่ยชั้น
ตำรวจ-อัยการชะลอฟ้อง ทางเลือกใหม่ไม่ต้องเอาคนขึ้นศาล:<https://ilaw.or.th/node/4137>
กรุงเทพธุรกิจ. (11 พฤษภาคม 2561). 'ไทย' แชมป์ประเทศที่มีนักโทษมากที่สุดในอาเซียน . เข้าถึง
ได้จาก www.bankokbiznews.com: www.bankokbiznews.com/news/detail/801477
กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, และ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2558). หน่วยที่ 14 ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์.
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.นนทบุรี
กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, และ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2558). หน่วยที่ 15 ยุติธรรมชุมชน. นนทบุรี:
สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช.
เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521). คุณพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของพนักงานอัยการใน
สหรัฐอเมริกา. *วารสารนิติศาสตร์ปีที่ 10 (1)*, 154-171.
ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2554. (7 ตุลาคม 2554). *ข้อกำหนด*. ราช
กิจจานุเบกษา.
คณะกรรมการการศึกษาผลกระทบเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอการฟ้องและมาตรการต่อรองคำรับ
สารภาพ. (2554). *รายงานการศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอ
การฟ้องและมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ*. *ศุลพาห 2(58)*, (พฤษภาคม 2554), 62-88.
คณิต ณ นคร. (2553). *พื้นฐานความรู้เกี่ยวกับกฎหมายอาญา*. กรุงเทพมหานคร:บริษัท สำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด.
จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2556). *ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก: แนวทางการวิเคราะห์เชิง
สังคมศาสตร์*. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.กรุงเทพฯ
ชัยวัฒน์ หิรัญวัฒน์. (2545). *บทบาทพนักงานสอบสวนในการกักคดียุติธรรม*. (วิทยานิพนธ์ นิติสา
สตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.กรุงเทพฯ
จิตติ สุเสารัจ. (2559). ระบบชะลอฟ้องดีจริงหรือ? กฎหมายเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทย
สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร. *วารสารศาลยุติธรรม Advance*, 9(2), (เดือน
เมษายน – มิถุนายน), 22-35.
ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2556). *บทที่ 6 ทฤษฎีการลงโทษ*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- ธีรยุทธ์ รอดเจริญ. (2551). *มาตรการตรวจสอบคุณพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ*. (สารนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- น้ำแท้ บุญมีส้าง. (2549). การนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย. *บทบัณฑิตย์ เล่ม 62* ตอน 2, 24-43.
- เปลวสีเงิน. (29 มิถุนายน 2561). *บทความออนไลน์เรื่อง จับตา "อสส." ใช้คุณพินิจสั่งถอนคดีไม่มีประโยชน์*. เข้าถึงได้จาก www.thaipost.net: www.thaipost.net/main/detail/12330
- พงษ์พิพัฒน์ เกียวอุบล. (2554). *มาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญา*. (การศึกษาค้นคว้าอิสระ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี
- พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553. ราชกิจจานุเบกษา.
- ภูมิชาย ทานรัชพงศ์. (2551). *มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง*. (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพฯ
- มนตรี สิงหะ. (2548). การนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย. *บทบัณฑิตย์ ปีที่ 61 ฉบับที่ 2*, 48-88.
- มรุตันต์ โสรรัตน์. (2558). *การตรวจสอบการใช้คุณพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ
- มานะ เผาะช่วย. (2556). *ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศสและประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2). (27 มิถุนายน 2561). ระเบียบ. ราชกิจจานุเบกษา.
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ. (29 เมษายน 2554). ระเบียบ. ราชกิจจานุเบกษา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560.
- ศุกิจ เข้มประชา. (2543). *บทบาทของอัยการในการกั้นผู้กระทำความผิดออกจากการฟ้องคดีต่อศาล*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ศูนย์วิทยบริการศาลยุติธรรม. (ม.ป.ป.). *การชะลอการฟ้องกับการใช้อำนาจตุลาการ*. เข้าถึงได้จาก www.library.coj.go.th: <http://www.library.coj.go.th>
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (19 เมษายน 2559). *ชะลอการฟ้องกับมาตรการแทนการฟ้อง: ประชาชนได้ อะไร*. สรุปผลนิติศาสตร์เสวนา ครั้งที่ 3/2559 . สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2560). *รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมที่ราชอาณาจักรประจำปี 2560*. เข้าถึงได้จาก www.coj.go.th: www.coj.go.th/home/file/Annual_Tha_2560.pdf
- สุชาลีณี สันหรัดี. (2551). *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ
- หยุด แสงอุทัย. (2556). *กฎหมายอาญาภาค 1*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ
- อดิศร ไชยคุปต์. (2542). *ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพฯ
- อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2556). *ทฤษฎีอาญา*. บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด. กรุงเทพฯ
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. (ม.ป.ป.). *บทบาทพนักงานอัยการที่ขึ้นกับการใช้ดุลพินิจในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญา*. เข้าถึงได้จาก มติชนออนไลน์: <http://www.matichon.co.th/online/2015/07/1437467770143746801.jpg>
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. (ม.ป.ป.). *หน่วยที่ 5 บทบาทพนักงานอัยการกับการดำเนินคดีอาญา*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. นนทบุรี
- อุทัย อาทิวา. (ม.ป.ป.). *หน่วยที่ 2 ระบบการดำเนินคดีอาญา: ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อุทิศ สุภาพ. (20 มิถุนายน 2559). *มุมมองเกี่ยวกับทฤษฎีวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญา ร่างพระราชบัญญัติมาตรการรแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... (กฎหมายชะลอการฟ้อง) (1) (2)*. เข้าถึงได้จาก www.matichon.co.th: https://www.matichon.co.th/columnists/news_18410

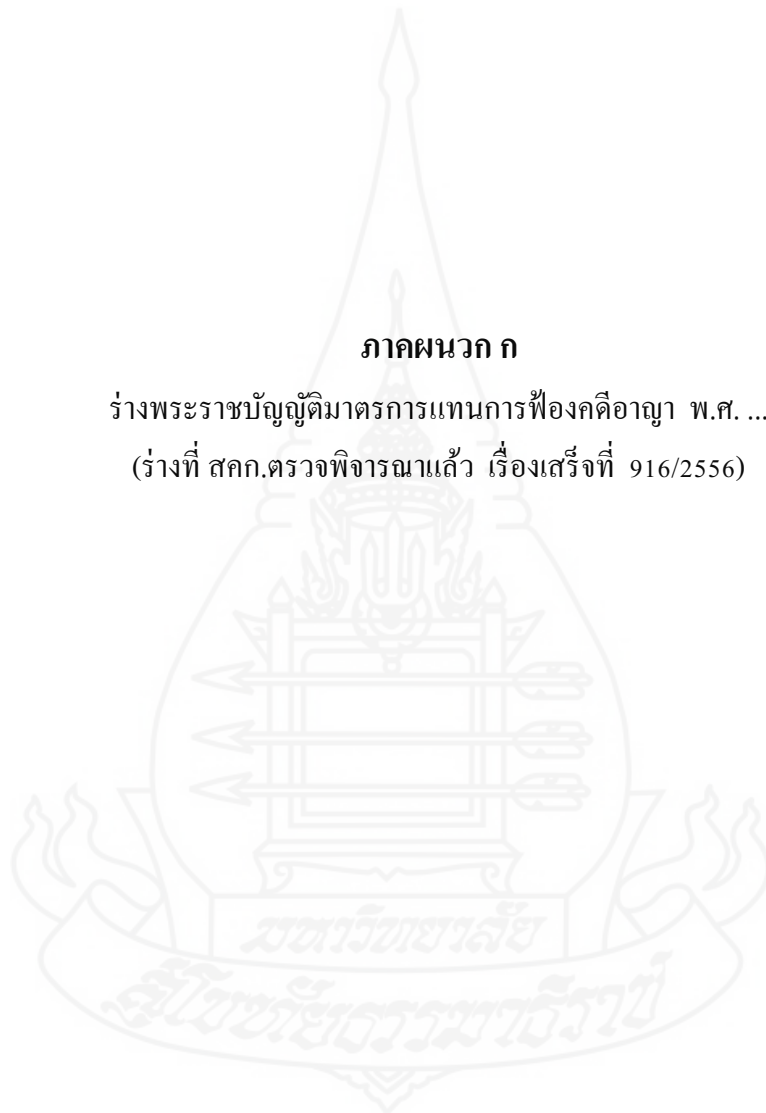
ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ...

(ร่างที่ สกค.ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556)



ร่างที่ สกค.ตรวจพิจารณาแล้ว
เรื่องเสร็จที่ 916/2556

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา

พ.ศ. ...

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา

เหตุผล

โดยที่มีคดีอาญาที่ลักษณะของการกระทำเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงซึ่งผู้ต้องหาจากกลับตนเป็นคนดีได้ และผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควร หากมีการสนับสนุนให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้รับการไกล่เกลี่ย เพื่อให้ผู้ต้องหามีโอกาสแสดงความสำนึกในการกระทำและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น อันจะเป็นการนำไปสู่การขอมความและการยุติคดีด้วยความสมานฉันท์ และในคดีบางลักษณะหากมีการชะลอการฟ้องและนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้เพื่อให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตนโดยไม่มีมลทินติดตัว อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหาผู้เสียหาย และสังคม มากกว่าการดำเนินการให้มีการพิจารณาลงโทษ สมควรนำมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวมาใช้แทนการฟ้องคดีอาญา ทำให้คดีอาญาดังกล่าวระงับลง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา

พ.ศ. ...

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ
บุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 และมาตรา 41
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง
กฎหมาย

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้อง
คดีอาญา พ.ศ. ...”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่
วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“การไต่ถามคดีอาญา” หมายความว่า การที่พนักงานสอบสวนจัดให้คู่กรณีใน
คดีอาญามีโอกาสเจรจาตกลงเยียวยาความเสียหายเพื่อระงับคดีอาญา

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ต้องหาและผู้เสียหายในคดีอาญา แต่ไม่รวมถึงคดีอาญา
ที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย

“ผู้ไต่ถาม” หมายความว่า บุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ไต่ถามตาม
พระราชบัญญัตินี้

“การชะลอการฟ้อง” หมายความว่า การที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นควรสั่งฟ้องคดี แต่มีเหตุที่จะไม่ออกคำสั่งฟ้องคดี โดยอาจกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อระงับคดีอาญา

มาตรา 4 ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และอัยการสูงสุด รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 5 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับกับคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว

มาตรา 6 มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มีดังต่อไปนี้

- (1) การไต่ถามคดีอาญา
- (2) การชะลอการฟ้อง

มาตรา 7 เมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไต่ถามคดีอาญาตามมาตรา 14 แล้วให้หยุดนับอายุความในการดำเนินคดีอาญา และเมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 34 ให้นับอายุความในการดำเนินคดีต่อจากเวลานั้น

เมื่อพนักงานอัยการได้มีคำสั่งชะลอการฟ้องตามมาตรา 42 แล้ว ให้หยุดนับอายุความในการดำเนินคดีอาญา และเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 46 หรือมาตรา 50 ให้นับอายุความในการดำเนินคดีต่อจากวันที่พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 46 หรือวันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 50 วรรคสอง หรือวันที่อัยการสูงสุดมีคำวินิจฉัยตามมาตรา 50 วรรคสาม แล้วแต่กรณี

มาตรา 8 เมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแล้วแต่กรณี มีคำสั่งให้ใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มิให้นำบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องและการผิดฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง รวมทั้งการควบคุมและการขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแล้วแต่กรณี จะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป และให้นับระยะเวลาการฟ้อง การผิดฟ้อง การควบคุม และการขังตั้งแต่เวลานั้นเป็นต้นไป

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวน มิให้นำบทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ

มาตรา 9 คดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท หากความผิดต่อกฎหมายซึ่งเป็นบทหนักที่สุดสามารถดำเนินมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ได้สำเร็จ ให้ถือว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องในความผิดบทรองรับไปด้วย แต่หากความผิดที่สามารถดำเนินมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาได้สำเร็จเป็นความผิดที่มีโทษเบากว่าหรือเบาที่สุด ไม่เป็นเหตุทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องในความผิดที่มีโทษหนักกว่าหรือหนักที่สุดรับไป

มาตรา 10 ห้ามมิให้รับฟังพยานหลักฐาน คำรับสารภาพ หรือข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไต่ถามคดีอาญาหรือที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ในชั้นชะลอการฟ้องเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทั้งปวง



หมวด 1
การไต่ถามคดีอาญา

ส่วนที่ 1

บททั่วไป

มาตรา 11 การไต่ถามคดีอาญาอาจทำได้ในคดีความผิด ดังต่อไปนี้

- (1) คดีความผิดอันยอมความได้
- (2) คดีความผิดลหุโทษ
- (3) คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีตามบัญชีท้าย

พระราชบัญญัติ

มาตรา 12 คดีที่อาจไต่ถามคดีได้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นคดีความผิดตามมาตรา 11
- (2) ในคดีความผิดตามมาตรา 11 (3) ต้องเป็นกรณีที่

(ก) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการไต่ถามคดีอาญาหรือการชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เป็นคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลานับตั้งแต่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดีตามมาตรา 37 หรือมาตรา 51 มาแล้วเกินสามปี และ

(ข) ผู้ต้องหาไม่อยู่ระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือพ้นโทษมาแล้วเกินกว่าห้าปี เว้นแต่เป็นคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดลหุโทษ หรือคดีความผิดที่ผู้ต้องหาได้กระทำในขณะที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

มาตรา 13 คดีที่อาจไต่ถามคดีได้ตามมาตรา 12 หากพนักงานสอบสวนเห็นว่าพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้คู่กรณีทราบในโอกาสแรกว่ามีสิทธิยื่นคำร้องขอไต่ถามคดีอาญา

มาตรา 14 หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายสมัครใจและประสงค์จะเข้าร่วมการไต่ถามคดีอาญา ให้คู่กรณียื่นคำร้องขอไต่ถามคดีอาญาต่อพนักงานสอบสวนและให้พนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไต่ถามคดีอาญา

การยื่นคำร้องขอไต่ถามคดีอาญา และระยะเวลาการส่งคำร้องของพนักงานสอบสวนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 15 ในกรณีมีผู้เสียหายหลายคน ผู้เสียหายซึ่งเข้าร่วมไต่ถามคดีทุกคนต้อง
สมัครใจและประสงค์จะเข้าร่วมการไต่ถามคดีอาญา

มาตรา 16 ให้ผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญามีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายในการไต่ถามคดีอาญาตามพระราชบัญญัตินี้

ส่วนที่ 2

ผู้ไต่ถามคดี

มาตรา 17 บุคคลที่จะได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ไต่ถามคดีต้องมีคุณสมบัติและ
ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) คุณสมบัติ

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปี
- (2) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ
ด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (3) มีความซื่อสัตย์สุจริต มีบุคลิกภาพ มีความประพฤติ และมีทัศนคติที่
เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ผู้ไต่ถามคดี และ
- (4) ผ่านการอบรมหลักสูตรผู้ไต่ถามคดีหรือหลักสูตรอื่นที่เทียบเท่าซึ่ง
กระทรวงยุติธรรมกำหนดหรือรับรอง

(ข) ลักษณะต้องห้าม

- (1) มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (2) มีหนี้สินล้นพ้นตัว
- (3) อยู่ระหว่างถูกสั่งให้พักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
- (4) เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงาน
ของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
- (5) เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ
สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต
หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือ
- (7) เป็นโรคติดต่อร้ายแรงหรือมีจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ไต่ถามคดี

การยื่นคำขอ การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การรับขึ้นทะเบียน และการถอนชื่อออกจากทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 18 ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการประชุมระหว่างคู่กรณีเพื่อแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา ถ้าคู่กรณีไม่อาจตกลงเลือกผู้ไกล่เกลี่ยได้ ให้พนักงานสอบสวนแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยและแจ้งให้คู่กรณีทราบ

การเลือกและการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับแต่งตั้งได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

มาตรา 19 ผู้ไกล่เกลี่ยอาจถูกคู่กรณีตั้งรังเกียจได้ หากมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้ไกล่เกลี่ยพ้นจากหน้าที่ ทั้งนี้ คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสิทธิตั้งรังเกียจได้เพียงครั้งเดียว

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหลายคน การตั้งรังเกียจตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคู่กรณีทุกคนของฝ่ายนั้น

มาตรา 20 ในกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยตาย ถอนตัว ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือพ้นจากหน้าที่ตามมาตรา 19 ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยตามมาตรา 18 ใหม่

มาตรา 21 ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ให้ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนที่ 3

กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

มาตรา 22 ให้พนักงานสอบสวนกำหนดนัดไกล่เกลี่ยคดีอาญาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พนักงานสอบสวนแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยและแจ้งให้คู่กรณีทราบ

มาตรา 23 คู่กรณีต้องเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยคดีอาญาด้วยตนเองและมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้าฟังการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้

ถ้าคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ต้องหาเป็นผู้เยาว์ ให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยคดีอาญาด้วย

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้กระทำการลับ

มาตรา 24 ในการไต่ถามคดีอาญาหากมีความจำเป็นต้องใช้ล่าม ให้พนักงานสอบสวนจัดหาล่ามมาให้

ให้ล่ามตามวรรคหนึ่งได้รับเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

มาตรา 25 ก่อนเริ่มต้นการไต่ถามคดีอาญา ผู้ไต่ถามจะต้องอธิบายให้คู่กรณีทราบถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่คู่กรณีซึ่งเป็นผู้ต้องหาได้กระทำลงตามคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ข้อเท็จจริงอื่นที่เกี่ยวข้องกับคดี กระบวนการและผลทางกฎหมายในการไต่ถามคดีอาญา และสิทธิในการยุติการไต่ถามคดีอาญา

มาตรา 26 ผู้ไต่ถามต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและเป็นกลาง และต้องช่วยเหลือหรือสนับสนุนคู่กรณีในการเจรจาเพื่อระงับคดีด้วยความสมัครใจ

มาตรา 27 การไต่ถามคดีอาญาให้กระทำไปแล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่กำหนดนัดไต่ถามคดีอาญาครั้งแรก เว้นแต่มีเหตุจำเป็นหรือเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า คู่กรณีจะสามารถตกลงกันได้ ผู้ไต่ถามอาจดำเนินการต่อไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุดังกล่าวไว้

กรณีที่ผู้ไต่ถามพ้นจากหน้าที่ตามมาตรา 19 หรือกรณีที่ผู้ไต่ถามตาม ถอนตัว หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรา 20 ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งให้เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่กำหนดนัดไต่ถามคดีอาญาครั้งแรกหลังจากการแต่งตั้งผู้ไต่ถามคนใหม่

มาตรา 28 ในการไต่ถามคดีอาญา คู่กรณีมีสิทธิเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันได้โดยอิสระ ทั้งนี้ ข้อตกลงนั้นต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย เป็นการพ้นวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ ข้อตกลงตามวรรคหนึ่งต้องไม่ขัดหรือฝืนความประสงค์ของผู้เยาว์ด้วย

มาตรา 29 เมื่อคู่กรณีได้มีข้อตกลงเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้ไต่ถามบันทึกข้อตกลงหรือจัดให้มีการบันทึกข้อตกลงนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และให้คู่กรณีและผู้ไต่ถามลงลายมือชื่อไว้

บันทึกข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของคู่กรณี
- (2) พฤติการณ์ที่มีการกล่าวหา
- (3) ฐานความผิดและอัตราโทษตามกฎหมายที่มีการกล่าวหา
- (4) ความสมัครใจเข้าร่วมการไต่ถามคดีอาญา

(5) สาระสำคัญของข้อตกลงอันเป็นผลของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา เช่น การชดใช้เยียวยาความเสียหาย เงื่อนไขที่คู่กรณีต้องปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติและระยะเวลาดำเนินการหรือข้อตกลงไม่ตั้งใจที่จะรับการชดใช้เยียวยาความเสียหาย

มาตรา 30 เมื่อการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแล้วเสร็จ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยส่งบันทึกข้อตกลงไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนส่งบันทึกข้อตกลงดังกล่าวพร้อมสำนวนการสอบสวนและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

มาตรา 31 เมื่อได้รับบันทึกข้อตกลงจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นว่า การไกล่เกลี่ยคดีอาญาเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งเห็นชอบและส่งบันทึกข้อตกลงพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อให้คู่กรณีปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงต่อไป

หากพนักงานอัยการเห็นว่าควรแก้ไขบันทึกข้อตกลงให้ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นการพ้นวิสัย และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งให้แก้ไขและส่งบันทึกข้อตกลงพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการแก้ไขบันทึกข้อตกลงนั้นตามคำสั่งของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การไกล่เกลี่ยคดีอาญาไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือคู่กรณีไม่แก้ไขตามคำสั่งของพนักงานอัยการตามวรรคสอง ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่เห็นชอบและส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป

ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบันทึกข้อตกลงหรือได้รับบันทึกข้อตกลงที่แก้ไขแล้ว

ส่วนที่ 4

การยุติการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

มาตรา 32 คู่กรณีคนใดคนหนึ่งอาจขอถอนตัวเพื่อยุติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในเวลาใดก็ได้

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหลายคน การขอถอนตัวเพื่อยุติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของคนใดคนหนึ่งหรือหลายคน ย่อมไม่กระทบกระเทือนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของคู่กรณีที่เหลืออยู่ทั้งสองฝ่าย

มาตรา 33 ผู้ไกล่เกลี่ยอายุติการไกล่เกลี่ยคดีอาญา เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยคดีอาญา โดยไม่แจ้งหรือโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือมีพฤติการณ์ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา
- (2) มีเหตุอันควรสงสัยว่าความตกลงนั้นมิได้เป็นไปด้วยความสมัครใจ
- (3) การไกล่เกลี่ยคดีอาญาไม่อาจบรรลุผลได้โดยแน่แท้
- (4) เห็นได้ชัดว่าการดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญาต่อไปจะเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ของคู่กรณีที่เป็นผู้เยาว์
- (5) คู่กรณีไม่สามารถเจรจาเพื่อตกลงแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งหรือไม่อาจเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

มาตรา 34 ให้ผู้ไกล่เกลี่ยรายงานให้พนักงานสอบสวนทราบถึงการยุติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามมาตรา 32 หรือมาตรา 33 โดยไม่ชักช้า

เมื่อได้รับรายงานการยุติการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ให้พนักงานสอบสวนมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป

มาตรา 35 ในคดีความผิดอันยอมความได้ หากปรากฏแก่ผู้ไกล่เกลี่ยว่าผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง ยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีเหตุอื่นอันทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยยุติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาและรายงานให้พนักงานสอบสวนทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดหลายคน หากสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเฉพาะผู้กระทำความผิดบางคน ให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญาต่อไปสำหรับผู้กระทำความผิดที่เหลืออยู่

ส่วนที่ 5

ผลของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

มาตรา 36 เมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานสอบสวนจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้วให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้

มาตรา 37 เมื่อได้มีการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงตามมาตรา 29 แล้ว ให้คู่กรณี
แจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบ เพื่อพิจารณาทำบันทึกการปฏิบัติตามข้อตกลงส่งให้พนักงาน
อัยการพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาตั้งยุติคดี

ในกรณีที่มีการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไม่ครบถ้วน ให้คู่กรณีแจ้งให้พนักงาน
สอบสวนทราบ เพื่อพิจารณามีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป เว้นแต่ผู้เสียหายพอใจในการปฏิบัติตาม
ข้อตกลงบางส่วนที่ได้กระทำไปแล้ว ให้คู่กรณีแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 38 ถ้าความปรากฏแก่พนักงานสอบสวนว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตาม
ข้อตกลงโดยไม่มีเหตุอันควร ให้พนักงานสอบสวนมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิ
ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีด้วยตนเอง ในกรณีที่ศาลได้รื้อการพิจารณาไว้ตามมาตรา 36 ให้ผู้เสียหายยื่น
คำร้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พนักงานสอบสวนมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป เพื่อหยิบยก
คดีขึ้นพิจารณาต่อไป

มาตรา 39 เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ
ในกรณีที่มีผู้เสียหายหลายคน หากผู้เสียหายคนหนึ่งคนใดไม่สามารถทำข้อตกลง
กับผู้ต้องหาได้ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องของผู้เสียหายดังกล่าวย่อมไม่ระงับ

มาตรา 40 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะทำการ
สอบสวนต่อไป

หมวด 2

การชะลอการฟ้อง

ส่วนที่ 1

บททั่วไป

มาตรา 41 คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุก
อย่างสูงไม่เกินห้าปี หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งชะลอ
การฟ้องได้เมื่อปรากฏว่า

(1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง เว้นแต่เคยได้รับการชะลอการฟ้องใน
คดีความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดอันยอมความได้ ความผิดหลุโทษ หรือพ้นระยะเวลา
การชะลอการฟ้องมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันที่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีตามมาตรา 51

(2) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี

(3) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาแล้วเกินห้าปี

(4) ในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้องด้วย และ

(5) ผู้ต้องหายินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

มาตรา 42 เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนและเห็นควรตั้งฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว แต่เป็นกรณีที่น่าจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ตามมาตรา 41 ให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการตามที่เห็นสมควรดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหาการศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมทั้งปวงเกี่ยวกับผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดีของผู้ต้องหา การรู้สำนึกในความผิดของผู้ต้องหา และการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความยินยอมของผู้เสียหายและผู้ต้องหา และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการต้องหาคดีอาญาหรือการถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดอื่น พร้อมทำความเห็นในการชะลอการฟ้องเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) จัดให้มีกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ ซึ่งรวมถึงการให้ผู้ต้องหาชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย การขอโทษผู้เสียหายหรือการกระทำอื่นที่เหมาะสม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์

(3) มีคำสั่งให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งหรือจัดการส่งเอกสารหรือหลักฐานใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) เชิญผู้ทรงคุณซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมแก่รูปคดีหรือบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับจากผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือชุมชนมาหารือร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้

หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าควรชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องและส่งคำสั่งดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 44 โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ไม่เห็นว่าการฟ้อง ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้อง และดำเนินคดีต่อไป และให้พนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับจากวันที่มีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้อง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ส่วนที่ 2

คำสั่งชะลอการฟ้อง

มาตรา 43 ในการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติตามที่เห็นสมควร ดังต่อไปนี้

(1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติเป็นประจำ คราว เพื่อบุคคลดังกล่าวจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร

(2) จัดให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร

(3) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ

(4) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติใดอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดในทำนองเดียวกันขึ้นอีก

(5) ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด

(6) ให้ไปรับการอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนาพฤตินิสัย ณ สถานที่และระยะเวลาที่กำหนด

(7) ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำความผิดของตนเอง โดยการชดใช้เยียวยาความเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม

(8) เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำหรือมีโอกาสกระทำความผิดในทำนองเดียวกันขึ้นอีก

การคุมความประพฤติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามปี แต่ต้องไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น

ถ้าภายหลังปรากฏแก่พนักงานอัยการหรือปรากฏจากรายงานของพนักงานคุมประพฤติว่าข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวแก่การกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤตินั้นได้

เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนข้อหนึ่งข้อใดหรือทุกข้อก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขอื่นเพิ่มเติมก็ได้

มาตรา 44 เมื่ออัยการสูงสุดได้รับคำสั่งชะลอการฟ้องจากพนักงานอัยการแล้ว เห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเป็นไปตามมาตรา 41 และการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งเห็นชอบและแจ้งให้พนักงานอัยการทราบโดยไม่มีชักช้า

เมื่อพนักงานอัยการได้รับแจ้งคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีหนังสือแจ้งคำสั่งชะลอการฟ้องและเงื่อนไขการคุ้มครองความประพฤติไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา 45 ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำสั่งชะลอการฟ้องตามมาตรา 43 ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องหา ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งให้พนักงานอัยการแก้ไขคำสั่งดังกล่าวและมีหนังสือแจ้งคำสั่งที่แก้ไขแล้วไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ มีคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

มาตรา 46 ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องไม่เป็นไปตามมาตรา 41 หรือการชะลอการฟ้องนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือสังคม ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่เห็นชอบและส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้มีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้องและดำเนินคดีต่อไป คำสั่งไม่ชะลอการฟ้องนั้นให้เป็นที่สุด และให้พนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันมีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้อง

มาตรา 47 การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้พนักงานคุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความประพฤติ

ส่วนที่ 3

ผลของคำสั่งชะลอการฟ้อง

มาตรา 48 เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหา แต่ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกัน ให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง

มาตรา 49 ภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 46 หรือมาตรา 50 ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้

ในคดีที่มีผู้เสียหายหลายคน และมีผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง หากต่อมาผู้เสียหายปรากฏตัวขึ้นภายในสามปีนับแต่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง และไม่ยินยอมในการชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ในกรณีเช่นว่านี้ไม่ให้นำมาตรา 7 วรรคสอง มาใช้บังคับ

ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องคดีตามวรรคสอง ให้ศาลนำเหตุที่มีการชะลอการฟ้องและพฤติการณ์ของจำเลยในระหว่างที่มีการชะลอการฟ้องมาพิจารณาประกอบด้วย และศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดหรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

มาตรา 50 ถ้าความปรากฏแก่พนักงานอัยการว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดตามมาตรา 43 หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดเปลี่ยนแปลงไป ให้พนักงานอัยการเรียกผู้ต้องหามาชี้แจง หากผู้ต้องหาไม่มาชี้แจงหรือพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยไม่มีเหตุผลอันควร หรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการคุ้มครองความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดเปลี่ยนแปลงไปจนไม่อาจแก้ไขได้อันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปและแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง ทั้งนี้ สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ต้องหาทราบคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ต้องหาเห็นว่าคำสั่งของพนักงานอัยการไม่เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ต้องหาอาจยื่นคำร้องคัดค้านต่ออัยการสูงสุดให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของพนักงานอัยการได้ คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด

การดำเนินคดีของพนักงานอัยการหรือของผู้เสียหายตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้อีกต่อเมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคสอง หากมีการคัดค้านต่ออัยการสูงสุด การดำเนินคดีดังกล่าวจะกระทำได้อีกต่อเมื่ออัยการสูงสุดมีคำวินิจฉัยเห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานอัยการ

มาตรา 51 เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดตามมาตรา 43 ครบถ้วนแล้วหรือมีเหตุขัดข้องจนไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้อันมิใช่เกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีและแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบ

มาตรา 52 เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี สิทธินำคดีอาญามาฟ้อง เป็นอันระงับ

มาตรา 53 ความในมาตรา 52 ไม่นำมาใช้บังคับในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการเกิดจากการกระทำโดยฉ้อฉล และผู้เสียหายยื่นคำฟ้องคดีอาญาพร้อมแสดงเหตุแห่งการฉ้อฉลนั้นต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้เสียหายทราบคำสั่งยุติการดำเนินคดี

เมื่อศาลได้รับคำฟ้องตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลไต่สวนว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉลหรือไม่ หากคำสั่งนั้นมีได้เกิดจากการฉ้อฉลให้ศาลพิพากษายกฟ้อง คำพิพากษาของศาลให้เป็นที่สุด หากคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉลให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป

หมวด 3

มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร

มาตรา 54 คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหารและอาจไต่ถามได้ตามมาตรา 11 หรืออาจชะลอการฟ้องได้ตามมาตรา 41 ให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่มาตรา 47 ไปใช้บังคับโดยอนุโลม และให้นำบรรดากฎกระทรวงและระเบียบที่ออกตามบทบัญญัติดังกล่าว ไปใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้

การคุ้มครองประพจน์ผู้ต้องหาตามหมวด 2 ที่นำไปใช้บังคับกับคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารโดยอนุโลมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

มาตรา 55 คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ให้อำนาจของอัยการสูงสุดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจของเจ้ากรมพระธรรมนูญ

บทเฉพาะกาล

มาตรา 56 ในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ บรรดาคดีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแล้วแต่กรณี อาจนำมาตราการแทนการฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับบรรดาคดีดังกล่าวได้

มาตรา 57 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ พนักงานสอบสวนอาจแต่งตั้งผู้ประนีประนอมข้อพิพาทของศาลยุติธรรมเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี



บัญชีท้ายพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา

พ.ศ. ...

1. ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

- (1) ความผิดฐานปลอมเอกสารตามมาตรา 264
- (2) ความผิดฐานปลอมบัตรอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา 269/1
- (3) ความผิดฐานใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ของผู้อื่นโดยมิชอบตามมาตรา 269/5
- (4) ความผิดฐานขายของโดยหลอกลวงตามมาตรา 271
- (5) ความผิดฐานปลอมเครื่องหมายการค้าตามมาตรา 273
- (6) ความผิดฐานเลียนเครื่องหมายการค้าตามมาตรา 274
- (7) ความผิดฐานเข้าร่วมในการชุลมุนต่อสู้และมีผู้ถึงแก่ความตายจากการชุลมุนต่อสู้^๕นั้นตามมาตรา 294 วรรคหนึ่ง
- (8) ความผิดฐานทำร้ายร่างกายตามมาตรา 295
- (9) ความผิดฐานทำร้ายร่างกายโดยมีเหตุฉกรรจ์ตามมาตรา 296
- (10) ความผิดฐานเข้าร่วมในการชุลมุนต่อสู้และมีผู้ได้รับอันตรายสาหัสจากการชุลมุนต่อสู้^๕นั้นตามมาตรา 299 วรรคหนึ่ง
- (11) ความผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัสตามมาตรา 300
- (12) ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่นหรือกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกายและให้ผู้อื่นนั้นกระทำการใดให้แก่ผู้กระทำหรือบุคคลอื่นตามมาตรา 310 ทวิ
- (13) ความผิดฐานลักทรัพย์ตามมาตรา 334
- (14) ความผิดฐานลักทรัพย์โดยมีเหตุฉกรรจ์ตามมาตรา 335 วรรคหนึ่งและวรรคสี่
- (15) ความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา 336 วรรคหนึ่ง
- (16) ความผิดฐานรับของโจรตามมาตรา 357 วรรคหนึ่ง
- (17) ความผิดฐานบุกรุกโดยการใช้ง้างประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายในเวลากลางคืนตามมาตรา 365 (1) หรือ (3)

2. ความผิดตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ.2534

(1) ความผิดฐานเลียนเครื่องหมายการค้า เครื่องหมายบริการ
เครื่องหมายรับรอง หรือเครื่องหมายร่วมตามมาตรา 109

(2) ความผิดฐานนำเข้ามาในราชอาณาจักร จำหน่าย เสนอจำหน่าย หรือ
มีไว้เพื่อจำหน่ายซึ่งสินค้าที่มีเครื่องหมายการค้า เครื่องหมายรับรอง หรือเครื่องหมายร่วมปลอม
หรือให้บริการหรือเสนอให้บริการที่ใช้เครื่องหมายบริการ เครื่องหมายรับรอง หรือเครื่องหมาย
ร่วมปลอมตามมาตรา 110



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางเฉลิมศรี บรรจง
วัน เดือน ปีเกิด	12 สิงหาคม 2514
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
สถานที่ทำงาน	สำนักอำนวยการประจำศาลแรงงานกลาง เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานศาลยุติธรรมปฏิบัติการ

