บทบาทของศาลในการตรวจสอบการชะลอฟ้องคดีอาญา
A COURT'S AUTHORITY TO VERIFY DEFERRED PROSECUTION ON CRIMINAL CASES

ธานี เสนาธิบดี

Tanee Sanaritbbodee

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : Tanee.se@hotmail.com
Graduate student of Master of Laws Program in Criminal Law, Faculty of Law, Thammasat University.
Email address : Tanee.se@hotmail.com

Received : January 2, 2019
Accepted : March 28, 2019

บทคัดย่อ

เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเป็นระบบสายพาน จุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรม คือ พนักงานสอบสวน ไปยังพนักงานอัยการนำไปสู่ศาลเมื่อศาลพิจารณาพิพากษาแล้วก็จะไปยังเรือนจำอันเป็นปลายทางสุดท้าย ในปัจจุบันมีผู้ต้องขังมีจำนวนมากกว่าเรือนจำ เกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เพราะประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญามาใช้กับพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นจำนวนมาก แม้ว่าพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดเหล่านั้นเป็นจะเป็นเพียงสิ่งที่กระทำไปแล้วกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด ซึ่งไม่ใช่อาชญากรรมโดยแท้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดในคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือการกระทำความผิดของผู้ต้องหาที่มิได้มีจิตใจเป็นอาชญากร โดยมีสาเหตุบางประการที่จำต้องให้กระทำความผิด เช่น การกระทำความผิดโดยประมาท การกระทำความผิดเพราะความยากจน เป็นต้น การฟ้องคดีเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ สูญเสียงบประมาณ ซึ่งประเทศไทยนั้นยังไม่มีมาตรการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม และไม่มีมาตรการในการสร้างกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีมาตรการกำหนดโทษ และรอการลงโทษ แต่ก็เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย

บทความนี้มุ่งศึกษาในเรื่องการชะลอฟ้อง หลักเกณฑ์การชะลอฟ้องและบทบาทของศาลในการตรวจสอบคำสั่งชะลอฟ้อง เพื่อศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในการนำกฎหมายชะลอฟ้องและการกำหนดให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล อันทำให้กระบวนการยุติธรรมเกิดประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม

ตามปัญหาดังกล่าว บทความนี้ศึกษาเปรียบเทียบเพื่อพิจารณาว่าในต่างประเทศนั้นต่างก็มีกฎหมายว่าด้วยการชะลอฟ้องเป็นมาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม สร้างความสมานฉันท์ ลดปริมาณคดี ลดปริมาณผู้ต้องขัง เพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม และในการออกคำสั่งชะลอฟ้องนั้นล้วนแต่กำหนดให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งชะลอฟ้อง

จากการศึกษาเปรียบเทียบผู้เขียนเสนอแนะว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการชะลอฟ้อง และกำหนดให้ผู้ตรวจสอบการชะลอฟ้อง คือ ศาล โดยกำหนดให้พนักงานอัยการต้องส่งคำสั่งการชะลอฟ้องให้ศาลเห็นชอบในทุกครั้ง โดยศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและเพิ่มเติมเห็นชอบได้ตามสมควร เพื่อให้เกิดกระบวนการชะลอฟ้องเกิดประสิทธิภาพและความยุติธรรมสูงสุด ลดปริมาณคดี ลดปริมาณนักโทษ และกำหนดแนวทางปฏิบัติว่าด้วยกระบวนการชะลอฟ้อง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน ซึ่งประเทศไทยสามารถนำมาใช้ได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การชะลอฟ้องและการตรวจสอบการชะลอฟ้องโดยศาลไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คำสำคัญ

การตรวจสอบ, ศาล, ชะลอฟ้อง, คดีอาญา

ABSTRACT

Because of the fact that the judicial administration in Thailand presents in a treadmill system. Inquiry officers as a start point, following by public prosecutors to the court. After the court's decision, the prisoners are sent to the prisons as a destination. Nowadays, the amount of the accused people are over the capacity of the prisons, because of the fact that Thailand has plenty of criminal laws that could be used with actions that against the laws. Even the actions are just illegal actions because of the laws, which is originally not criminal offense. Such as, minor offenses or offenses that are done without a criminal mind which are caused by some reasons that forced to do so. For instance, negligent offenses or offenses that are done because of poverty. Accusation against these offenses are not only worthless, leads to inefficient judicial administration, but also wastes the expenditure. Thailand still has no measure to avert the offenders out of the judicial proceedings, moreover, no measure for building an unanimity efficient judicial proceedings. The impose and reprieve policy are inefficient problem solving which are solving the symptoms but not the root cause, which appeared to be a significant concern for Thailand.

This paper explored in deferred prosecution and the court's role in verifying the deferred prosecution. For exploring, researching, analyzing and comparing appropriate ways using deferred prosecution, which is verified by the court in Thailand, to be in accord with international principles.

According to the issue, this research focused on comparison between several countries, found that international countries have their own deferred prosecution as a policy to avert cases out from the judicial proceeding, produce the unanimity, reduce not only the amount of cases and also the numbers of prisoners and lastly, increase the efficient in judicial proceeding. Furthermore, the deferring is verified by the court if the order is legitimate or vice versa.

As a result of the comparative investigation, the author suggest that Thailand is in a substantially need of deferred prosecution law, which verified by the court by approving the public prosecutor in the order every each time. The court could seek for another matter of fact if in need. From all of the above, there will be an efficient deferred prosecution which could provide justice, reduce the amount of cases, reduce the numbers of prisoners and also form the regulations in deferred prosecution in order to establish the equality. Thai legal system could be suggested to improve the rule and the verification of deferred prosecution by establishing into the Criminal Procedure code as a solution.

Keywords

verification, court, deferred prosecution, criminal case

บทนำ

ปัญหาอาชญากรรมเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากโดยเฉพาะในสังคมไทยพบว่ามีจำนวนผู้กระทำความผิดมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้ปริมาณคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลนั้นมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน ส่งผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการยุติธรรมโดยร่วม ดังนั้น เพื่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม จำเป็นที่จะต้องมีมาตรการเบี่ยงเบนคดีในการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ระบบงานศาล ซึ่งมาตรการที่มีประสิทธิภาพ คือ มาตรการชะลอฟ้อง และการที่มาตรการชะลอฟ้องจะมีประสิทธิภาพสูงสุด จะต้องมีมาตรการในการตรวจสอบการชะลอฟ้อง

การชะลอฟ้อง เป็นแนวคิดมาจากเรื่องการใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดี ในกรณีที่บุคคลใดได้กระทำความผิดพนักงานอัยการไม่จำเป็นจะต้องฟ้อง แต่อาจจะสั่งชะลอฟ้องและกำหนดเงื่อนไขในการคุมประพฤติของผู้กระทำความผิดได้ เพื่อดูพฤติกรรมในระหว่างที่อยู่ในระยะเวลาที่กำหนดไว้ว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนหรือไม่ หากผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติครบถ้วน พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขไม่ครบถ้วน พนักงานอัยการก็จะสั่งฟ้องตามกระบวนการยุติธรรมปกติ[1]

1. ความหมายของการชะลอฟ้อง

การชะลอฟ้อง หมายถึง การที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนและเห็นควรสั่งฟ้องแต่มีเหตุที่ไม่ออกคำสั่งฟ้องคดีโดยอาจกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมประพฤติ หรือเงื่อนไขอื่นให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อระงับคดีอาญา[2]

2. หลักเกณฑ์ของการชะลอฟ้อง

คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้เมื่อปรากฏว่า

2.1 ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง เว้นแต่เคยได้รับการชะลอการฟ้องในคดีความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดอันยอมความได้ ความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการชะลอการฟ้องมาแล้วเกิน 5 ปีนับแต่วันที่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี

2.2 ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกิน 5 ปี

2.3 ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลารอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมาแล้วเกิน 5 ปี

2.4 ในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอฟ้องด้วย และ

2.5 ผู้ต้องหายินยอมให้มีการชะลอฟ้อง[3]

3. วิธีการชะลอฟ้อง

เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้วเห็นควรสั่งฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว แต่เป็นกรณีที่อาจมีคำสั่งชะลอฟ้องได้ให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการตามที่เห็นสมควร ดังต่อไปนี้

3.1 สั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมทั้งปวงเกี่ยวกับผู้ต้องหา และการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความยินยอมของผู้เสียหายและผู้ต้องหา และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการต้องหาคดีอาญาหรือการถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดอื่นพร้อมทำความเห็นในการชะลอฟ้องเสนอต่อพนักงานอัยการ เพื่อประกอบการพิจารณา

3.2 จัดให้มีกระบวนการ เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ ซึ่งรวมถึงการให้ผู้ต้องหาชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย การขอโทษผู้เสียหาย หรือการกระทำอื่นที่เหมาะสมทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์

---

[1] เรวัต ฉ่ำเฉลิม, “ชะลอการฟ้อง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), น.33.

[2] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 3.

[3] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 41.

3.3 มีคำสั่งให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งหรือจัดการส่งเอกสาร หรือหลักฐานใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา

3.4 เชิญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมแก่รูปคดี หรือบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับจากผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือชุมชนมาหารือร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้

หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการชะลอฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอฟ้องและส่งคำสั่งดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาเห็นชอบ โดยไม่ชักช้า

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับคำสั่งชะลอฟ้องจากพนักงานอัยการแล้ว เห็นว่าคำสั่งชะลอฟ้อง และเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งเห็นชอบและแจ้งให้พนักงานอัยการทราบโดยไม่ชักช้า เมื่อพนักงานอัยการได้รับคำสั่งแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งคำสั่งชะลอฟ้อง และเงื่อนไขการคุมประพฤติไปยังผู้ต้องหา และผู้เสียหายภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง[4]

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าเงื่อนไขที่กำหนดที่พนักงานอัยการกำหนดไว้ไม่เหมาะสม อัยการสูงสุดต้องมีคำสั่งให้พนักงานอัยการแก้ไขคำสั่ง และมีหนังสือส่งไปยังผู้ต้องหา และผู้เสียหายภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด[5]

หากอัยการสูงสุดเห็นว่าคำสั่งชะลอฟ้องไม่ชอบ หรือการชะลอฟ้องไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้อัยการสูงสุดไม่เห็นชอบและส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานอัยการและดำเนินคดีต่อไปคำสั่งไม่ชะลอฟ้องนั้นเป็นที่สุด และให้พนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ต้องหา และผู้เสียหายทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง[6]

ในกรณีที่เห็นว่าไม่ควรชะลอฟ้อง ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ชะลอฟ้อง และดำเนินคดีต่อไป และให้พนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ต้องหา และผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันจากวันที่คำสั่งไม่ชะลอฟ้อง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด[7]

การมีคำสั่งให้ชะลอฟ้อง พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไข และระยะเวลาการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติตามที่เห็นสมควรได้ ดังต่อไปนี้

1. ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติเป็นครั้งคราวเพื่อบุคคลดังกล่าวจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร

2. จัดให้กระทำกิจกรรมบริการสังคม หรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร

3. ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ

4. ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการพฤติอันใดอาจนำไปสู่การกระทำความผิดในนำนองเดียวกันขึ้นอีก

5. ให้ไปรับการบำบัดความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น ณ สถานที่ และตามระยะเวลาที่กำหนด

6. ให้ไปรับการอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนา พฤตินิสัย ณ สถานที่ และตามระยะเวลาที่กำหนด

7. ให้แสดงความสำนึกผิด หรือความรับผิดชอบในการกระทำความผิดของตนเอง โดยการชดใช้เยียวยาความเสียหาย หรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม

8. เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อการแก้ไขฟื้นฟู หรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำหรือมีโอกาสกระทำความผิดในทำนองเดียวกันขึ้นอีก

---

[4] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 44.

[5] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 45.

[6] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 46.

[7] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 42.

การคุมความประพฤติต้องมีการกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 3 ปีแต่ต้องไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น พนักงานอัยการสามารถแก้ไขเพิ่มเติม หรือเพิกถอนได้หรือจะเพิ่มเงื่อนไขได้[8]

4. ผลของการชะลอฟ้อง

เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอฟ้องแล้ว หากผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหา แต่ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้ว โดยมีสัญญาประกันไว้ ให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง[9] ภายหลังพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอฟ้องแล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ หรือกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้วให้ศาลรอการพิจารณาคดีไว้[10]

เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดให้พนักงานอัยการออกคำสั่งยุติการดำเนินคดี และแจ้งให้ผู้ต้องหา และผู้เสียหายทราบ[11] ส่งผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป[12]

หากผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนด พนักงานอัยการมีอำนาจในการเรียกผู้ต้องหามาชี้แจง หากผู้ต้องหาไม่มาหรือพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือพฤติการณ์อันเกี่ยวกับการคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดไว้เปลี่ยนไปจนไม่อาจแก้ไขได้อันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป และแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหา และผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งซึ่งสิทธิของผู้เสียหายให้เป็นไปตามไปประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[13]

เมื่อพิจารณากฎหมายไทยในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการชะลอฟ้องนั้นปรากฏว่ายังไม่มีตัวพระราชบัญญัติ มีเพียงแต่ร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น อีกทั้งยังไม่มีความชัดเจน และเพียงพอในการตรวจสอบคำสั่งการชะลอฟ้อง ร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้องจึงถูกพักไว้จนถึงปัจจุบัน

5. หลักการชะลอฟ้องและการตรวจสอบการชะลอฟ้องของกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น ได้มีการกำหนดหลักการชะลอฟ้อง และบทบาทของศาลในการตรวจสอบการชะลอฟ้องไว้โดยแยกการพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

5.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

5.1.1 หลักการชะลอฟ้องในประเทศสหรัฐอเมริกา

หลักในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกานั้น ไม่ตายตัว ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างมาก กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกา ไม่มีตัวบทกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ในเรื่องนี้แต่อย่างใด ในทางปฏิบัติย่อมไม่มีการควบคุม หรือการวางแนวบรรทัดฐานการปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าคดีนั้นจะมีพยานหลักฐานที่เพียงพอที่จะให้ศาลลงโทษผู้กระทำผิดได้ หรือคดีที่มีมีความร้ายแรง พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาก็มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องได้

ในการพิจารณาคดีพนักงานอัยการต้องตัดสินใจว่า (1) คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอในการฟ้องร้องพิสูจน์ความผิดได้หรือไม่ (2) ถ้ามีพยานหลักฐานเพียงพอ ก็จะต้องพิจารณาต่อไปว่ามีเหตุผลหรือไม่ที่จะไม่ดำเนินคดีกับผู้ต้องหา (3) ถ้ามีเหตุผลที่จะไม่ต้องฟ้องร้อง ก็ต้องพิจารณาว่าควรจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตาม (4) ถ้าพนักงานอัยการเห็นควรฟ้องก็ต้องพิจารณาว่าควรฟ้องในข้อหาใด ซึ่งเหล่านี้พนักงานอัยการได้กระทำสืบต่อเนื่อง

---

[8] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 43.

[9] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 48

[10] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 49.

[11] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 51.

[12] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 52.

[13] ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มาตรา 50.

กันมาเป็นเวลาช้านานจนกลายเป็นจารีตประเพณีที่สืบต่อปฏิบัติกันมาในที่สุด จนพนักงานอัยการสามารถสั่งไม่ฟ้องได้ แม้ว่าคดีนั้น ๆ จะมีพยานหลักฐานที่ศาลพิพากษาลงโทษกับผู้กระทำความผิดได้ก็ตาม[14]

5.1.2 การตรวจสอบโดยศาล

ในทางทฤษฎีแล้ว ศาลมีอำนาจในการออกหมายบังคับให้ผู้หนึ่งผู้ใดตามหน้าที่ซึ่งตนมีอยู่ได้ หมายนี้เรียกว่า “Mandamus” เพราะ โดยหลักผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจร้องของต่อศาลให้ออกหมายดังกล่าวบังคับให้พนักงานอัยการฟ้องคดีได้ในคดีที่พนักงานอัยการนั้นได้มีดุลพินิจออกคำสั่งไม่ฟ้องไปแล้วก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ไม่ปรากฏว่าศาลได้ใช้อำนาจดังกล่าว เนื่องจาก การฟ้องหรือไม่ฟ้องเป็นดุลพินิจของอัยการ ตามหลักในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ศาลไม่ควรไปก้าวก่ายเรื่องการใช้ดุลพินิจของอัยการ การที่อัยการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีก็เปรียบเสมือนหนึ่งศาล หรือลูกขุนใช้ดุลพินิจในการยกฟ้องคดีนั้นเอง ซึ่งยืนยันสิทธิของอัยการในการเลือกว่าจะสอบสวน และฟ้องบุคคลที่อาจก่ออาชญากรรมหรือไม่

มีข้อสังเกตว่า ในสหรัฐอเมริกา ผู้เสียหายไม่มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยตรง เพราะฉะนั้น จึงไม่มีมาตราอื่น ๆ ที่ผู้เสียหายจะนำคดีมาสู่ศาลได้ ในกรณีที่อัยการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดี

5.2 ประเทศฝรั่งเศส

5.2.1 หลักการชะลอฟ้องในประเทศฝรั่งเศส

หลักการชะลอการฟ้องในประเทศฝรั่งเศสหรือ มาตรการตกลงทางอาญา (composition pénale) ก่อนที่จะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อนำมาตรการความตกลงทางอาญามาใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1999 ได้เคยมีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปี ค.ศ. 1994 โดยครั้งนั้นได้ได้มาตรการที่เรียกว่า “คำสั่งทางอาญา” (injonction pénale) โดยร่างกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ได้กำหนดหลักกฎเกณฑ์ของคำสั่งทางอาญาในคดีที่สามารถใช้มาตรการคำสั่งทางอาญาได้นั้นต้องเป็นความผิดที่มีโทษปานกลางบางประเภท ซึ่งต้องไม่ก่อผลกระทบที่ร้ายแรงนักต่อความสงบสุขของสังคม จึงให้อำนาจกับพนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งยุติคดีได้เอง

5.2.2 การตรวจสอบโดยศาล

ร่างแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปี ค.ศ. 1994 ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งยุติคดีได้ หากผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของพนักงานอัยการโดยให้ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าเป็นผู้กระทำความผิดจริง และยินยอมชำระเงินจำนวนหนึ่งแก่คลังของแผ่นดินตามข้อเสนอแนะของพนักงานอัยการ เพื่อที่พนักงานอัยการสั่งยุติคดี ร่างกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจกับพนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งชะลอการฟ้องได้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบของศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (Le Conseil Constitutionnel) พิจารณาแล้วเห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จึงขัดกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส[15]

ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเห็นว่า คำสั่งทางอาญาของพนักงานอัยการตามร่างกฎหมายฉบับนี้ที่อัยการสามารถใช้คำสั่งทางอาญามีลักษณะที่เป็นโทษ เพราะพนักงานอัยการเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจในการฟ้องคดี แต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษได้ ผู้มีอำนาจในการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ คือ ศาลแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐบาลจึงเสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ต่อรัฐสภาในปี ค.ศ. 1999 พร้อมเรียกชื่อมาตรการดังกล่าวใหม่ว่า “ความตกลงทางอาญา” หรือ “composition pénale” โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องต่อศาล เพื่อพิจารณาความให้ความเห็นชอบข้อเสนอของพนักงานอัยการก่อน ความตกลงทางอาญาที่ผู้ต้องหาได้ให้ความยินยอมไว้จึงจะมีผลบังคับ

---

[14] รุ่งแสง กฤตยพงษ์, “ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา,” วารสารอัยการ, ฉบับที่ 162, ปีที่ 14, น.33.

[15] อุทัย อาทิเวช, “การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส (2),” วารสารยุติธรรม, ฉบับที่ 1, ปีที่ 4, น.33 (ตุลาคม – พฤศจิกายน 2546).

5.3 ประเทศเยอรมัน

5.3.1 หลักการชะลอฟ้องในประเทศเยอรมัน

พนักงานอัยการในประเทศ เยอรมันเป็นผู้ผูกขาดอำนาจในการฟ้องคดีอาญาแต่เพียงผู้เดียว และได้ใช้หลักการการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมัน คือ หลักฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (das Legalitaetsprinzip) กล่าวคือ เมื่อทราบและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีนั้น ซึ่งในการฟ้องคดีนั้นพนักงานอัยการต้องฟ้องทุกคดีต่อศาลเสมอ แต่พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการจะสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องก็ได้ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นซึ่งประเทศเยอรมันมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย[16]

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้องในประเทศเยอรมนี เริ่มต้นเมื่อ ค.ศ. 1974 ซึ่งเป็นหนึ่งในข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย เนื่องจากผู้กระทำความผิดนั้นมีความตำหนิไม่มาก และเพื่อเป็นการเร่งรัดกระบวนการพิจารณา และเป็นการลดภาระของกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบของการทำให้การกระทำไม่เป็นความผิดอาญา (Entkriminalisierungafunktion) ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153a

5.3.2 การตรวจสอบโดยศาล

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153a ได้กำหนดเรื่องการชะลอการฟ้องไว้ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาได้ และพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องตามมาตรา 153a ซึ่งในการสั่งไม่ฟ้องนั้นพนักงานอัยการต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลถึงจะกระทำได้ หรือ

ในกรณีที่คดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง เพราะมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ หรือคดีไม่มีมูลนั้นผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อศาลได้ให้นำคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ หากศาลอนุญาตพนักงานอัยการจะต้องเป็นโจทก์ในคดีนั้นทันที แต่ถ้าพนักงานอัยการยังยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการต้องแจ้งไปยังผู้ร้องพร้อมเหตุผล หากผู้ร้องเป็นผู้เสียหายในคดีพนักงานอัยการต้องแจ้งถึงสิทธิของผู้เสียหายที่สามารถร้องขอต่ออัยการสูงสุดประจำมลรัฐ และศาลตามลำดับ เพื่อให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ[17] โดยผู้เสียหายจะต้องยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งไม่ฟ้องไปยังอัยการสูงสุดประจำมลรัฐภายใน 2 สัปดาห์ นับจากได้รับคำสั่งไม่ฟ้องคดี[18] หากอัยการสูงสุดประจำมลรัฐยืนยันคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แห่งมลรัฐภายใน 1 เดือน[19] ถ้าศาลเห็นชอบกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ผู้เสียหายจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือบ้างคดีอาจต้องวางหลักประกันต่อศาลด้วย[20] แต่ถ้าศาลเห็นว่าคดีควรสั่งฟ้อง พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีนั้นและผู้เสียหายมีสิทธิเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการได้

5.4 ประเทศญี่ปุ่น

5.4.1 หลักการชะลอฟ้องในประเทศญี่ปุ่น

อำนาจการฟ้องคดีอาญาจึงเป็นอำนาจโดยเฉพาะของอัยการ[21] โดยอำนาจในการฟ้องของพนักงานอัยการอยู่ใน หมวดที่ 2 การฟ้องร้องคดี[22] มาตรา 247 (อำนาจฟ้อง) “พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีอาญา” มาตรา 248

---

[16] คณิต ณ นคร, “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของเยอรมันก่อนฟ้อง,” อ้างถึงใน ระบบอัยการสากล, (กรุงเทพมหานคร : กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526), น.93.

[17] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 171.

[18] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 172 (1).

[19] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 172 (2).

[20] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 177.

[21] ระบบอัยการญี่ปุ่น : แนวคิดและทิศทางในการปฏิรูประบบอัยการไทย, เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ 23 มกราคม 2540 ณ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารถนนรัชดาภิเษก ชั้น 11 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันกฎหมายอาญา, 2540), น.19.

[22] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น บรรพ 2.

(หลักการใช้ดุลพินิจ) “เมื่อเห็นว่ากรณีไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีเมื่อพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์แห่งคดี อายุและสภาวะแวดล้อมของผู้กระทำผิด น้ำหนัก และเงื่อนไขเกี่ยวกับความผิด รวมทั้งข้อเท็จจริงหลังกระทำผิดอาจสั่งไม่ฟ้องก็ได้” มาตรา 249 (ผลของการฟ้องคดี) “การฟ้องร้องคดีจะต้องไม่มีผลกระทบต่อบุคคลอื่นนอกจากจำเลยที่ถูกฟ้องโดยพนักงานอัยการเท่านั้น”

บทบัญญัติเกี่ยวกับการชะลอฟ้องนั้น มีบัญญัติไว้เพียงมาตราเดียว คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 ซึ่งใช้ชื่อว่าหลักในการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ โดยทำการวางหลักไว้ว่า “เมื่อพิจารณาถึง 1. ลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด 2. ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด 3. สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดเมื่อเห็นว่าการฟ้องไม่จำเป็นแล้ว พนักงานอัยการสามารถไม่ฟ้องได้แม้ในคดีนั้นพยานหลักฐานเพียงพอ โดยต้องพิจารณาเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาและการกระทำ”

กฎหมายใช้คำที่เรียกว่า “ไม่ฟ้อง” มิได้ใช้คำว่า “ชะลอฟ้อง” คำว่า “ชะลอฟ้อง” นั้นเกิดจากการปฏิบัติของพนักงานอัยการในอดีตใช้ตลอดมาจนได้รับการยอมรับจนถึงปัจจุบันการชะลอฟ้องเป็นการไม่ฟ้องชนิดหนึ่ง โดยการฟ้องนั้นได้แยกออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. เมื่อผลของการสอบสวนปรากฏว่าสำหรับการฟ้องนั้น ข้อสงสัยไม่มี หรือข้อเท็จจริงยังไม่เป็นความผิดอาญาหรือไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้อง กล่าวอีกนัยหนึ่งตามกฎหมายไม่สามารถฟ้องได้ กรณีจึงเป็นการไม่ฟ้อง

2. ข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบความผิดอาญา มีพยานหลักฐานพอฟ้อง และเข้าเงื่อนไขในการฟ้องในการจะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาได้แต่ไม่ฟ้อง กล่าวอีกนัยหนึ่งแม้ตามกฎหมายสามารถฟ้องได้แต่ไม่ฟ้องกรณีจึงเป็นการชะลอฟ้อง

5.4.2 การตรวจสอบโดยศาล

กรณีที่ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ สามารถยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีได้[23]

การยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่ออกคำสั่งต้องกระทำภายใน 7 วันนับจากการได้รับแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องจากพนักงานอัยการ[24] โดยผู้ร้องสามารถขอถอนคำร้องของตนต่อศาลได้ก่อนศาลตัดสินได้ แต่จะส่งผลให้ผู้ร้องไม่สามารถร้องขอในคดีนั้นได้อีก[25]

หากพนักงานอัยการเห็นว่าคำร้องไม่มีมูล ให้พนักงานอัยการทำความเห็นพร้อมด้วยเอกสารและพยานส่งต่อศาล พร้อมระบุเหตุผลแห่งการไม่ฟ้องนั้น ภายใน 7 วันนับแต่ได้รับคำร้อง[26]

เสมียนศาลต้องแจ้งการร้องดังกล่าวต่อผู้ต้องหาโดยเร็วและศาลจะดำเนินการพิจารณาและมีคำสั่งของศาลโดยเป็นองค์คณะ[27] อาจเป็นให้ผู้พิพากษาในคณะหรือผู้พิพากษาศาลจังหวัด หรือศาลแขวงสอบสวนข้อเท็จจริงได้[28] ศาลจะดำเนินการพิจารณาคำร้องดังกล่าวและมีคำสั่งดังต่อไปนี้

1. คำร้องนั้นชอบด้วยระเบียบแบบแผนตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้หรือไม่ หรือ การยื่นคำร้องนั้นขาดอายุความหรือมีเหตุสมควรตามกฎหมายหรือไม่[29]

2. กรณีที่ศาลเห็นว่าไม่มีมูลศาลจะยกคำร้องนั้นเสีย แต่ถ้าคดีนั้นมีมูลศาลจะส่งเรื่องไปให้ศาลที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาความต่อไป[30]

---

[23] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 262

[24] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 260, 262 วรรค 2

[25] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 263

[26] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 171

[27] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 265

[28] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 265 (2)

[29] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 266 (1)

[30] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 266 (2)

การที่ศาลดำเนินการพิจารณาและมีคำสั่งในข้อ 2 ย่อมถือว่ามีผลเท่ากับว่าได้มีการยื่นคำฟ้องไว้แล้ว[31] ให้ศาลต้องเลือกทนายความมาดูแลคดีนี้[32] แทนซึ่งไม่ใช่พนักงานอัยการโดยการแต่งตั้งทนายนี้ เพื่อให้ดำเนินคดีให้ศาลโดยทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการจนกว่าศาลจะพิพากษาถึงที่สุด และให้ถือว่าทนายความดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับค่าตอบแทน[33]

นอกจากนี้ในอีกด้านหนึ่ง ขณะมีการยื่นคำคัดค้าน เพื่อให้ศาลไต่สวนการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการก่อนที่ศาลจะมีคำวินิจฉัยคำคัดค้าน พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนการสั่งไม่ฟ้องอีกครั้ง[34] หากพนักงานอัยการได้พิจารณาทบทวนแล้ว แล้วนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาล การวินิจฉัยของศาลก็ไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นอีก

6. แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ประเทศไทยในปัจจุบันยังคงให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก โดยการดำเนินคดีอาญาผูกขาดกับรัฐมากเกิดไปอันเป็นลักษณะในเชิงตั้งรับ ไม่มีบทบาทในเชิงรุกในการมีพื้นที่ให้ชุมชน หรือประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในกระบวนการยุติธรรม ไม่มีการรณรงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมเท่าที่ควร ไม่เปิดช่องให้ชุมชน หรือประชาชนมีบทบาทในการเข้ามาจัดการกับข้อพิพาทเล็ก ๆ น้อย ๆ ทำให้เกิดลักษณะการดึงคดีเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมเกินสมควร

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2555 ได้มีกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้อง หรือไม่สั่งฟ้องในคดีที่ไม่มีประโยชน์ต่อประชาชน พนักงานอัยการจะฟ้องคดีก็ต่อเมื่อเป็นไป เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการมักจะสั่งฟ้องคดีอยู่เสมอ เพราะหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องนั้นยังขาดความแน่นอนอยู่มาก และเมื่อพนักงานอัยการไม่ได้ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ทำให้ไม่อาจทราบข้อเท็จจริงที่แน่นอนได้จึงมีผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง และทำให้มีขั้นตอนมากขึ้น หากอัยการสูงสุดมีคำสั่งเห็นแย้งกับคำสั่งไม่ฟ้องจะมีผลทำให้พนักงานอัยการคนนั้นถูกครหา หรือถูกตำหนิได้ ทำให้ทางปฏิบัติพนักงานอัยการจึงสั่งฟ้องคดีอยู่เสมอ เพราะการสั่งฟ้องนั้นทำได้ง่ายกว่าการสั่งไม่ฟ้องและไม่จำเป็นที่จะต้องหาเหตุผลว่าทำไมถึงออกคำสั่งไม่ฟ้อง ดังนั้นพนักงานอัยการส่วนมากจึงสั่งฟ้องคดีอยู่เสมอ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าการสั่งไม่ฟ้องในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2555 นั้นไม่มีการกล่าวถึงการติดตาม (Follow Up) พฤติกรรมของผู้กระทำความผิดหรือมาตรการในการคุมประพฤติของผู้กระทำความผิด จึงไม่มีมาตรการใดในการควบคุมซึ่งผู้กระทำความผิดไม่ให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก อันมีส่วนให้ให้พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ไปสู่กระบวนการศาลโดยมิได้ใช้ดุลพินิจในการกลั่นกรองคดีให้ดีเสียก่อน ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายชะลอฟ้อง เพื่อที่จะแก้ไขปัญหา

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรจะใช้ระบบการตรวจสอบโดยศาลโดยใช้รูปแบบของประเทศฝรั่งเศส เนื่องมาจากหลักกฎหมายชะลอฟ้องของประเทศฝรั่งเศสนั้นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการทำคำสั่งชะลอฟ้องแล้วต้องเสนอไปยังศาล เพื่อให้เห็นชอบรับรองในทุกคดี ซึ่งมีความเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่า

ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการให้เหตุผลในการที่ศาลต้องตรวจสอบการชะลอฟ้อง โดยศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ให้ความเห็นว่า “พิจารณาว่าบทบัญญัติในร่างแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เรื่องชะลอ

---

[31] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 267

[32] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 268

[33] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 268 วรรค 3

[34] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 264

ฟ้อง (injonction pénale) ที่พนักงานอัยการสามารถชะลอฟ้อง และกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติที่ประกอบไปด้วย เช่น การจ่ายค่าปรับให้กับรัฐตามที่พนักงานอัยการกำหนด การทำงานบริการสังคมให้กับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายเป็นเวลา 40 ชั่วโมง การเยียวผู้เสียหาย การยอมให้ยึดทรัพย์ที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือทรัพย์ที่มีไว้ เพื่อใช้ในการกระทำความผิด

ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 9 ของประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองที่รับรองว่า “บุคคลทุกคนถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าศาลจะพิพากษาว่ามีความผิด และมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่รับรองว่า “อำนาจตุลาการเป็นหลักประกันเสรีภาพส่วนบุคคล” และอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ 27 ตุลาคม 1946 ซึ่งถูกอ้างโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี 1958 ที่กำหนด “หลักการพื้นฐาน” (les principles fondamentaux) ซึ่งหนึ่งในหลักการพื้นฐาน คือ “หลักการต่อสู้คดีของจำเลย” (droit de la défense) ซึ่งได้กำหนดว่า “การแยกอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับอำนาจตัดสินคดีเป็นการประกันเสรีภาพปัจเจกชน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการบางประการของการชะลอฟ้อง (injonction pénale) เป็นมาตรการที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพปัจเจกชน ซึ่งหากศาลเป็นผู้กำหนดให้ใช้มาตรการดังกล่าวมาตรการนั้นจะเป็นโทษทางอาญา ดังนั้น แม้ว่าผู้ต้องหาจะยินยอม การกำหนดและบังคับมาตรการคุมประพฤติดังกล่าวจะไม่สามารถกระทำได้โดยองค์กรที่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดี ดังนั้น บทบัญญัติที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจกำหนดและบังคับมาตรการคุมประพฤติโดยไม่ผ่านศาล จึงขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาในย่อหน้าก่อน”[35]

ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการบางประการของการชะลอฟ้องนั้นกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าผู้กระทำความผิดจะให้ความยินยอม การกำหนดและบังคับมาตรการคุมประพฤติก็ไม่สามารถทำได้ โดยพนักงานอัยการอันเป็นองค์กรที่มีอำนาจฟ้องร้องไม่อาจมีอำนาจตัดสินลงโทษ ดังนั้น การที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการกำหนดและบังคับมาตรการคุมประพฤติโดยไม่ผ่านกระบวนการรับรองโดยศาล ถือว่าขัดต่อต่อรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ซึ่งการที่พนักงานอัยการสั่งชะลอฟ้องและกำหนดมาตรการคุมประพฤติต้องให้ศาลตรวจสอบมีเหตุผล ดังต่อไปนี้

1. ถ้าพนักงานอัยการได้ออกคำสั่งชะลอฟ้อง โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบ เท่ากับ ขัดหลักคดีอาญา ซึ่งทุกคดีต้องให้ศาลพิพากษาลงโทษ การที่พนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งชะลอฟ้องซึ่งมีการสั่งคุมประพฤติ ซึ่งเป็นโทษได้เองย่อมขัด กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (ICCPR) คือ องค์กรที่กำหนดโทษทางอาญา คือ ศาล การที่ให้พนักงานอัยการสั่งเงื่อนไขคุมประพฤติได้เองย่อมเป็นการขัดต่อสิทธิมนุษยชน สิทธิพื้นฐานขัดต่อหลัก “คดีอาญาทุกคดีศาลต้องพิพากษาลงโทษ” การที่องค์กรอื่นที่ไม่ใช่ศาลมาตัดสินพิพากษาลงโทษ ย่อมขัดต่อสิทธิ และเสรีภาพ ขัดต่อมนุษยชนขัดต่อหลักการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจฟ้องออกจากองค์กรที่มีอำนาจตัดสิน

2. ถ้าพนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งชะลอฟ้อง ก็เท่ากับว่า บุคคลที่ฟ้องกับบุคคลที่พิพากษาเป็นบุคคลคนเดียวกัน ขัดต่อหลักความเที่ยงธรรม (Impartiality) และหลักความเป็นอิสระ (Independence) การที่กำหนดให้บุคคลที่ฟ้องกับบุคคลที่พิพากษาไม่ใช่บุคคลเดียวกัน เพราะ เพื่อประกันอคติ การชะลอฟ้องที่พนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งชะลอฟ้องได้โดยที่ศาลไม่สามารถตรวจสอบได้นั้นขัดหลักความเที่ยงธรรม (Impartiality) เพราะการที่พนักงานอัยการฟ้องและพนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งชะลอฟ้องเท่ากับสามารถลงโทษได้เอง สามารถกำหนดเงื่อนไขความประพฤติเอง ส่งผลให้เกิดความมีอคติได้ ขัดต่อหลักที่ศาลเป็นประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน อันเป็นการส่งผลกระทบต่อความยุติธรรม

3. ถ้าพนักงานอัยการสามารถออกคำสั่งชะลอฟ้องได้ ย่อมขัดกับ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ในหลัก (Presumption of innocence) คือ “บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายว่ามีความผิด”

---

[35] ณรงค์ ใจหาญ และคณะผู้วิจัย, รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง “กระบวนการสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในศาลยุติธรรม,” (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552), น. 117.

กล่าวคือ บุคคลจะต้องสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์จนกว่าศาลจะพิพากษาว่ามีความผิดตามที่กระทำนั้นจริง การที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอฟ้อง โดยที่ศาลไม่สามารถตรวจสอบได้ ก็เท่ากับว่า พนักงานอัยการพิพากษาแล้ว ว่าบุคคลผู้นั้นมีความผิดก่อนที่ศาลจะพิพากษาตัดสินขัดต่อหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์จนกว่าจะถูกพิพากษา[36]

บทสรุป

กระบวนการชะลอฟ้องเป็นกระบวนการที่ความสำคัญ ในต่างประเทศต่างมีกฎหมายชะลอฟ้องทั้งสิ้น ประเทศไทยยังไม่มีตัวบทกฎหมายชะลอฟ้องมีเพียงแต่ร่างพระราชบัญญัติ เท่านั้นจึงเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาไม่ว่าจะเป็นปัญหาการลงโทษ และการตีตราของผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรม ปัญหาจำนวนปริมาณคดี ที่มีจำนวนมากในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักประเทศไทยจึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายว่าด้วยการชะลอฟ้อง กระบวนการชะลอฟ้องทำให้เกิดประโยชน์ในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหา ด้านความสอดคล้องกับหลักการสากลด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมขึ้น และด้านงบประมาณของรัฐ

การตรวจสอบการชะลอฟ้องในต่างประเทศนั้นต่างก็มีความแตกต่างกันล้วนมีข้อดีข้อเสียต่างกัน ในระบบกฎหมายของประเทศไทยเป็นระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (civil law) การจะใช้มาตรการตรวจสอบใด ๆ จึงจะต้องมีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์ในการให้อำนาจโดยชัดแจ้ง การมีส่วนร่วมขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมควรจะต้องมีระบบตรวจสอบเพื่อไม่ให้อำนาจตกไปอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง

กฎหมายชะลอฟ้องในต่างประเทศล้วนแต่ให้อำนาจการสั่งชะลอฟ้องเป็นของพนักงานอัยการและให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบรับรองคำสั่งชะลอฟ้องทั้งสิ้น กำหนดให้หากมีการใช้คำสั่งชะลอฟ้องต้องมีการเสนอเรื่องมาศาล เพื่อให้ศาลตรวจสอบรับรองความชอบธรรม ถ้าหากศาลพิจารณาแล้วไม่เห็นรับรองกระบวนการก็จะกลับไปสู่การดำเนินคดีตามปกติ

จากการศึกษาข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

1. การตรวจสอบของคำสั่งชะลอฟ้องและกรอบระยะเวลา

1.1 เมื่อพนักงานอัยการทำคำสั่งชะลอฟ้องแล้ว ผู้เขียนเสนอว่า ควรกำหนดให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องพร้อมสำนวน และความเห็นของพนักงานคุมประพฤติและของพนักงานอัยการ ในการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาคุมประพฤติต่อศาล เพื่อให้ศาลรับรองเห็นชอบในคำสั่งชะลอฟ้องในทุกคดีตามรูปแบบของประเทศฝรั่งเศส

1.2 กรอบระยะเวลาในการส่งคำสั่งชะลอฟ้องไปให้ศาลนั้น ผู้เขียนเสนอว่า ควรกำหนดกรอบระยะเวลา ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่พนักงานอัยการทำคำสั่งชะลอฟ้อง และศาลต้องมีคำสั่งภายใน 30 วัน ซึ่งถ้าหากมีกรณีจำเป็นตามสมควร ศาลสามารถขอขยายระนะเวลาอีก 30 วันได้ หากไม่มีคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าศาลเห็นชอบในคำสั่งชะลอฟ้อง

2. กระบวนการตรวจสอบการชะลอฟ้องของศาล

2.1 เมื่อพนักงานอัยการยื่นคำสั่งชะลอฟ้องให้กับศาลแล้ว ศาลต้องทำการตรวจสอบคำสั่งชะลอฟ้องนั้นว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผู้เขียนเสนอว่า ควรกำหนดให้ศาลพิจารณาจากประเภทของคดี รูปแบบของเงื่อนไขการคุมประพฤติ และระยะเวลาคุมประพฤติ รวมถึงเนื้อหาของสำนวนในคดี และความเห็นของพนักงานอัยการและพนักงานคุมประพฤติ รวมถึงถ้อยคำของผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นใดที่มาให้ถ้อยกับพนักงานอัยการ

2.2 ในการตรวจสอบการชะลอฟ้องนั้น ผู้เขียนสนอว่า ควรกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการเรียกผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นใดมาให้ถ้อยคำ รวมถึงให้ศาลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาตรวจสอบการชะลอฟ้อง ในกรณีที่ศาลเห็นชอบในคำสั่งชะลอฟ้อง กระบวนการชะลอฟ้องก็ดำเนินการได้

---

[36] *เพิ่งอ้าง*, น.178.

2.3 ในกรณีที่ศาลไม่เห็นด้วยกับคำสั่งชะลอฟ้องบ้างข้อ ผู้เขียนเสนอว่า ควรกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งชะลอฟ้องได้

2.4 ในกรณีที่ศาลไม่เห็นด้วยกับคำสั่งชะลอฟ้องทั้งหมด ผู้เขียนเสนอว่า ควรกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งชะลอฟ้องของพนักงานอัยการได้ พร้อมส่งสำนวนคืนพนักงานอัยการ และควรกำหนดให้พนักงานอัยการต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล คำสั่งของศาลให้ถือเป็นที่สุด

2.5 ในการเพิ่มหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชะลอฟ้อง ผู้เขียนเสนอว่า ควรเพิ่มโดยการแก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในการสั่งชะลอฟ้อง การคุมประพฤติในขั้นตอนออกคำสั่งชะลอฟ้องของพนักงานอัยการ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบการชะลอฟ้อง

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณิต ณ นคร. “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของเยอรมันก่อนฟ้อง.” อ้างอิงใน ระบบอัยการสากล. กรุงเทพมหานคร : กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526.

ณรงค์ ใจหาญ และคณะผู้วิจัย. รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง “กระบวนการสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในศาลยุติธรรม.” กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552.

ระบบอัยการญี่ปุ่น : แนวคิดและทิศทางในการปฏิรูประบบอัยการไทย. เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ 23 มกราคม 2540 ณ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารถนนรัชดาภิเษก ชั้น 11. กรุงเทพมหานคร : สถาบันกฎหมายอาญา, 2540.

บทความวารสาร

รุ่งแสง กฤตยพงษ์. “ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา.” วารสารอัยการ. ฉบับที่ 162. ปีที่ 14. (สิงหาคม 2534) : 33.

อุทัย อาทิเวช. “การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส (2).” วารสารยุติธรรม. ฉบับที่ 1. ปีที่ 4. (ตุลาคม – พฤศจิกายน 2546) : 33.

วิทยานิพนธ์

เรวัต ฉ่ำเฉลิม. “ชะลอการฟ้อง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.