

บทที่ 3

การชะลอฟ้องในคดีอาญาของประเทศไทยและต่างประเทศ

หลักความคิดในการชะลอฟ้อง เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในเรื่องการใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ กล่าวคือ เมื่อบุคคลใดได้กระทำความผิดขึ้น พนักงานอัยการจะไม่ใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีไปเสียในทันที พนักงานอัยการอาจจะใช้วิธีชะลอการสั่งฟ้องคดีไว้ก่อนสักกระยะหนึ่ง และในช่วงระยะเวลาดังกล่าว พนักงานอัยการก็จะจัดให้มีการคุมความประพฤติ หรือกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ขึ้น เพื่อให้ผู้กระทำความผิดนั้นปฏิบัติในระหว่างที่รอการสั่งฟ้องคดีไว้ หากผู้กระทำความผิดสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อบังคับ หรือข้อกำหนดนั้นได้ และไม่กระทำความผิดขึ้นอีก พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเสีย ซึ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นพ้นจากการถูกฟ้องคดีไป เพื่อให้ผู้นั้นได้มีโอกาสกลับตัวเป็นคนดี ไม่ถูกตราหน้าว่าเป็นผู้ต้องคำพิพากษา หรือเคยถูกฟ้องต่อศาล ซึ่งแตกต่างจากการที่ศาลใช้ดุลพินิจรอการลงอาญา โดยถือว่าผู้นั้นต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิด ทั้งยังต้องถูกบันทึกประวัติอาชญากร ทำให้เสียประวัติโดยใช้เหตุอีกด้วย ดังนั้น การใช้วิธีการชะลอฟ้อง จึงอาจช่วยผู้กระทำความผิดเหล่านั้นได้

3.1 การชะลอฟ้องในคดีอาญาของประเทศไทย

3.1.1 แนวคิดและความเป็นมาในการชะลอฟ้อง

รัฐเริ่มมีนโยบายที่จะปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอัยการให้ทันสมัยและเหมาะสมแก่สภาพสังคมยิ่งขึ้น ประกอบกับอธิบดีกรมอัยการมีแนวคิดที่จะนำการชะลอฟ้องมาใช้ เนื่องจากเห็นว่าผู้ต้องหาในคดีอาญาจำนวนมากได้กระทำความผิดโดยไม่ได้มีจิตใจชั่วร้าย ซึ่งตามประวัติ ความประพฤติ นิสัย การศึกษา การประกอบอาชีพ และสภาพแวดล้อมแล้ว สังคมเห็นว่าเป็นคนดีอยู่ และบางคนทำประโยชน์ให้แก่สังคมเป็นอย่างมาก แต่ได้กระทำความผิดอาญาโดยสาเหตุบางประการ หรือ ความผิดบางประเภท เช่น กระทำผิดบางอย่างที่มีสาเหตุมาจากผู้อื่น

¹เรวัต น้าเฉลิม. (2522). *ชะลอฟ้อง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 32-33.

การกระทำโดยประมาท หรือการกระทำผิดเนื่องจากสภาพแวดล้อมชักนำ การฟ้องคดีเพื่อลงโทษ ผู้กระทำความผิดเหล่านี้ นอกจากไม่เป็นผลดีต่อตัวผู้กระทำความผิดเอง ยังไม่เป็นผลดีต่อสังคมด้วย เนื่องจากทำให้ผู้กระทำความผิดต้องเสียประวัติ และเป็นมลทินต่อตนเอง อาจถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือเลิกจ้าง ผู้กระทำความผิดที่ถูกคุมขังระหว่างการพิจารณา เมื่ออยู่ในเรือนจำเป็นเวลานานอาจส่งผลกระทบต่อบุคลิกภาพ ความประพฤติและนิสัย และยังเป็นการทำลายสถานทางสังคมของผู้กระทำความผิดอีกด้วย อีกทั้งทำให้รัฐต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินคดีอาญา ทำให้คดีล้นศาล รัฐต้องสร้างสถานที่กักขังและจ่ายค่าเลี้ยงดูผู้ต้องขังเป็นจำนวนมาก และที่สำคัญการลงโทษผู้กระทำความผิดดังกล่าว ส่งผลต่อการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมน้อยมาก เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับตัวเป็นคนดี และเพื่อการปฏิรูปการปฏิบัติงานของอัยการในประเทศไทยให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น จึงมีการเสนอให้นำวิธีการชะลอฟ้องมาใช้กับการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการมีความเห็นน่าจะยังไม่สมควรฟ้องผู้กระทำความผิดนั้น ก็จะดำเนินการชะลอฟ้องไว้โดยมีกำหนดไม่น้อยกว่าหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปี เพื่อรอฟังผลรายงานเกี่ยวกับความประพฤติ เมื่อครบกำหนดเวลาแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดอาญาหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนด พนักงานอัยการก็จะออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าระหว่างนั้นผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือได้กระทำความผิดขึ้นอีก พนักงานอัยการก็จะตั้งระงับการชะลอฟ้อง และพนักงานอัยการก็จะออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป²

ต่อมา พ.ศ.2519 กรมอัยการจึงได้เสนอ โครงการชะลอฟ้องไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อขออนุมัติในหลักการและได้แยกวิธีการชะลอฟ้องออกเป็น 3 วิธี คือ³

- 1) โดยตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ให้ชื่อว่า พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... หรือ
- 2) โดยการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้มีการบัญญัติเรื่องการชะลอฟ้องในกฎหมายดังกล่าว หรือ
- 3) โดยอาศัยอำนาจอธิปไตยกรมอัยการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 15 วางระเบียบการชะลอฟ้อง

²ประเทือง กิริติบุตร. (2520). การชะลอการฟ้อง. *บทบัญญัติ*, 1(34). หน้า 17-20. และกรมอัยการ. (2520). *โครงการชะลอการฟ้อง*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย. หน้า 24.

³กุมพล พลวัน. (2520). ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาesarอัยการ. *วารสารอัยการ*, 1(1). หน้า 3-4. และกรมอัยการ. (2520). *โครงการชะลอการฟ้อง*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย. หน้า 24-25.

โดยคณะกรรมการพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าการชะลอฟ้องเป็นการใช้อำนาจอย่างหนึ่งของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอธิบดีกรมอัยการมีอำนาจออกระเบียบชะลอการฟ้องได้ อธิบดีกรมอัยการจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 วางระเบียบว่าด้วยการชะลอฟ้องขึ้น ตามระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ.2520 มีสาระสำคัญ คือ เมื่อพนักงานอัยการเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดอาญาแล้ว ผู้ต้องหาได้ให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวน รวมทั้งยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับความประพฤติ เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นสมควรชะลอการฟ้อง ก็จะกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติผู้นั้น โดยมิกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปี ระหว่างรอฟังผลรายงานเกี่ยวกับความประพฤติ พนักงานอัยการก็จะกำหนดให้ผู้ต้องหามาพบเป็นครั้งคราวตามที่เห็นสมควร เพื่อจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือดักเตือนผู้ต้องหา ในเรื่องความประพฤติ และการประกอบอาชีพ หากผู้ต้องหาสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นครบถ้วนตลอดช่วงระยะเวลาที่กำหนด พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วปล่อยตัวผู้ต้องหาไป แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ พนักงานอัยการก็จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป⁴

เมื่อมีการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้มีการทักท้วงจากกระทรวงยุติธรรมว่า ระเบียบว่าด้วยการชะลอฟ้องดังกล่าว ขัดต่อกฎหมายและเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นระเบียบว่าด้วยการชะลอฟ้องดังกล่าว เป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีผลใช้บังคับ⁵

ต่อมาในปี พ.ศ.2521 กรมอัยการได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ...ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอแก้ไขให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งชะลอฟ้องได้ โดยมีหลักการสำคัญ คือ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดี เพื่อให้โอกาสผู้ต้องหาที่ไม่เคยต้องโทษมาก่อน และความผิดที่ได้กระทำนั้น เป็นความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี เมื่อพิจารณาถึงอายุ การศึกษา สติปัญญา และสิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหานั้น หรือสภาพความผิดแล้วไม่ควรฟ้องคดี ให้อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจสั่งให้รอการสั่งฟ้องไว้ไม่เกินสองปีแต่ไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น โดยอธิบดีกรมอัยการจะกำหนดเวลาและเงื่อนไขข้อเดียว หรือหลายข้อ

⁴กรมอัยการ (2520). *โครงการชะลอการฟ้อง* (ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ.2520). กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย. หน้า 25.

⁵สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2520). *บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องโครงการชะลอการฟ้อง*. หน้า 138.

เพื่อการคุมประพฤติตลอดเวลาที่รอการสั่งฟ้อง และในช่วงระยะเวลาที่ชะลอฟ้องนั้น ไม่ปรากฏว่า ผู้นั้นกระทำผิดอาญาหรือผิดเงื่อนไข อธิบดีกรมอัยการก็จะออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าในระยะรอฟังผล เกี่ยวกับความประพฤติผู้นั้นกระทำผิดอีก อธิบดีกรมอัยการก็จะระงับการสั่งชะลอฟ้องไว้ รวมทั้งให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป⁶

ในปี พ.ศ.2541 ที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานกระบวนการยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคดีความเดือดร้อนแอดของผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาคดีหลายแนวทาง และหนึ่งในแนวทางแก้ไขปัญหาคดีดังกล่าว คือ สนับสนุนให้มีการนำระบบการชะลอฟ้องมาใช้ในประเทศไทย โดยที่ประชุมก็เห็นชอบด้วย และได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาเรื่องการชะลอฟ้องต่อไป⁷

ในปี พ.ศ.2544 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล โดยมอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดไปทำการศึกษานโยบาย และวิธีการที่เหมาะสมของการใช้มาตรการชะลอฟ้อง จนกระทั่งได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ..... ต่อกระทรวงยุติธรรมผ่านไปยังคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ต่อมาได้มีคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ.... ออกมา 2 แบบ โดยร่างฉบับแรกให้ศาลเป็นผู้อนุญาตให้ชะลอฟ้อง และร่างอีกฉบับหนึ่งให้คณะกรรมการพิจารณาการชะลอฟ้องเป็นผู้อนุญาตให้ชะลอฟ้อง ซึ่งได้มีการถกเถียงกันว่าควรจะให้ห้องคดีเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ชะลอฟ้อง ขณะนี้อยู่ระหว่างการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา⁸

ทั้งนี้ การชะลอฟ้องของประเทศไทยนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจ โดยกฎหมายบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องคดีได้ ซึ่งกฎหมายนี้มีได้มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานฟังว่ามีการกระทำผิดในทุกคดีเหมือนเช่นระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้หลักดำเนินคดีอาญาโดยกฎหมาย ในทางตรงกันข้ามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยกลับให้อิสระแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง

⁶กรมอัยการ. (2521). ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย

⁷รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานงานกระบวนการยุติธรรม ครั้งที่ 3/2541 วันจันทร์ที่ 13 กรกฎาคม 2541 ณ ห้องประชุมกระทรวงยุติธรรม ชั้น 12.

⁸ประกรณ์ วงศาโรจน์. (2555). *มาตรการชะลอการฟ้อง: ศึกษาเฉพาะกรณีร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.....* วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานยุติธรรม. หน้า 41.

3.1.2 หลักการและวิธีการชะลอฟ้อง

ในปัจจุบัน แม้ประเทศไทยยังมิได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอฟ้อง แต่ก็มี การนำเอามาตรการชะลอฟ้องจากต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย อาทิเช่น ประเทศญี่ปุ่น และ ประเทศสหรัฐอเมริกา และเพื่อให้เข้าใจในหลักการและวิธีการชะลอฟ้อง จึงได้กล่าวถึงระเบียบว่า ด้วยการชะลอฟ้อง พ.ศ.2520 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา และระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528 เพื่อเป็น แนวทางในการศึกษาหลักและวิธีการชะลอฟ้อง ดังต่อไปนี้

1) ผู้มีอำนาจสั่งชะลอฟ้อง

(1) ตามระเบียบว่าด้วยการชะลอฟ้อง พ.ศ.2520 ของกรมอัยการ กำหนดให้เป็น อำนาจของพนักงานอัยการที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติม แล้วรอฟังผลรายงานเกี่ยวกับความประพฤติ ของผู้ต้องหา และสั่งไม่ฟ้องภายหลังทราบผลนั้น

(2) ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ เป็นอำนาจของอธิบดีกรมอัยการสั่งรอกการฟ้องและสั่งไม่ฟ้อง

(3) ตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51 ให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดในการสั่งไม่ฟ้อง

2) ผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นต่อการชะลอฟ้อง

อำนาจในการสั่งคดีเป็นของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะการให้ผู้อื่นหรือองค์กรอื่น เป็นผู้สั่งหรือร่วมสั่งด้วย จึงเป็นการไม่ชอบและไม่สมควร แต่หากมีคณะกรรมการให้ความเห็นว่า ควรชะลอฟ้องผู้ต้องหาในแต่ละคดีหรือไม่ แล้วจึงเสนอความเห็นนั้นต่อพนักงานอัยการ แล้วให้ พนักงานอัยการเป็นผู้สั่งคดีนั้นย่อมกระทำได้ คณะกรรมการดังกล่าวควรประกอบด้วยบุคคลหลาย ฝ่าย เช่น ข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม ฝ่ายปกครอง นักสังคมสงเคราะห์ และภาคเอกชน เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนของชุมชนไม่ว่าในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด เพื่อเป็น การป้องกันการชะลอฟ้องตามอำเภอใจของพนักงานอัยการ และทำให้การชะลอฟ้องนั้นเป็นที่ เชื่อถือศรัทธาของผู้เสียหาย ผู้มีส่วนได้เสียและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน แม้จะเป็นการ เพิ่มขึ้นตอนและระยะเวลาในการสั่งคดีก็ตาม

⁹สำนักงานอัยการสูงสุด. (2543). รายงานการศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับการ ปรับ การสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง การชะลอฟ้อง การต่อรองคำรับสารภาพ และความผิดอันยอมความได้. หน้า 196-202.

3) คดีที่จะชะลอฟ้องได้

การให้คดีทุกประเภท โดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์สามารถชะลอฟ้องได้นั้น อาจได้รับการคัดค้านจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชน โดยอาจเห็นว่าเป็นการให้อำนาจพนักงานอัยการมากเกินไป จึงเห็นควรให้อำนาจพนักงานอัยการในการชะลอฟ้องในคดีความผิดเล็กน้อย คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ซึ่งไม่ใช่ความผิดที่อาจเปรียบเทียบได้ และผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ทวิ ที่กรมอัยการเคยเสนอ และกำหนดให้ผู้เสียหายต้องให้ความยินยอมในการชะลอฟ้องด้วย ซึ่งจะเห็นว่าคดีที่จะชะลอฟ้องได้ ควรเป็นคดีที่ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย และไม่ใส่ใจเอาความแล้ว การชะลอฟ้องจึงจะได้รับการสนับสนุน หรือไม่มีการคัดค้านจากผู้เสียหายและผู้มีส่วนได้เสีย ความยินยอมดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการชะลอฟ้อง

4) การคุมประพฤติ

ในการคุมประพฤติของผู้ต้องหาในคดีอาญานั้น เป็นหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ สังกัดกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีอำนาจหน้าที่สืบเสาะเกี่ยวกับผู้ต้องหาแล้วรายงานต่อศาลก่อนศาลพิพากษา และคุมประพฤติจำเลยภายหลังศาลพิพากษาแล้ว ซึ่งหากมีการขยายอำนาจพนักงานคุมประพฤติให้มีอำนาจหน้าที่สืบเสาะ และคุมประพฤติผู้ต้องหาที่ได้รับการชะลอฟ้องด้วยน่าจะเหมาะสม เนื่องจากการสืบเสาะและการคุมประพฤติทั้งสองกรณี มีลักษณะงานทำนองเดียวกัน ทำให้ไม่ต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ อันเป็นการยุ่งยากและสิ้นเปลืองงบประมาณ

5) การควบคุมและตรวจสอบการชะลอฟ้อง

เมื่อผู้กระทำความผิดที่ได้รับการชะลอฟ้อง และพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องตามขั้นตอนการชะลอฟ้อง ให้ดำเนินการตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในการชะลอฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่งกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยหากมีความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด ทั้งนี้คำสั่งของอัยการสูงสุดเป็นที่สุด

ในการชะลอฟ้อง หากไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการให้ความเห็นต่อการชะลอฟ้อง อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการชะลอฟ้องในการทำหน้าที่ตรวจสอบว่าการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการนั้นเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งเป็นลักษณะทำนองเดียวกับคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องของประเทศญี่ปุ่นนั่นเอง

6) ขั้นตอนการชะลอฟ้อง

(1) การตรวจสำนวนและให้ความเห็น พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาตรวจสำนวน และเสนอความเห็นว่าจะสมควรชะลอฟ้องแล้วส่งสำนวนไปยังผู้บังคับบัญชา คือ อัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณา

(2) การสืบเสาะเกี่ยวกับผู้ต้องหา หากอัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จะสั่งพนักงานคุมประพฤติให้สืบเสาะเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหา แล้วทำรายงานเสนออัยการจังหวัด หรืออัยการพิเศษฝ่ายคดี หรือคณะกรรมการชะลอฟ้อง

(3) คณะกรรมการชะลอฟ้อง เมื่อได้รับสำนวนและรายงานแล้ว คณะกรรมการชะลอฟ้องจะพิจารณาสำนวนและความเห็นของพนักงานอัยการประกอบกับรายงานสืบเสาะจากพนักงานคุมประพฤติ แล้วทำความเห็นว่าสมควรจะชะลอฟ้องหรือไม่ เสนอผู้มีอำนาจสั่งชะลอฟ้อง

(4) สั่งให้รอการสั่งฟ้อง หากผู้มีอำนาจสั่งชะลอฟ้องไม่ว่าจะเป็นอัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดี หรืออัยการเขต หรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดี หรืออัยการสูงสุด เห็นสมควรชะลอฟ้องจะสั่งให้รอการสั่งฟ้อง และสั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการคุมประพฤติผู้ต้องหาตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด

(5) การคุมประพฤติ พนักงานคุมประพฤติดำเนินหน้าที่คุมประพฤติตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่ผู้มีอำนาจสั่งชะลอฟ้องกำหนด แล้วทำรายงานเสนอผู้มีอำนาจสั่งชะลอฟ้อง

(6) สั่งไม่ฟ้อง หากผลการคุมประพฤติเป็นไปด้วยดี ไม่มีการประพฤติผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติแล้ว ผู้มีอำนาจสั่งชะลอฟ้องจะออกคำสั่งไม่ฟ้อง

(7) สั่งฟ้อง หากการคุมประพฤติไม่เป็นผล หรือผู้ต้องหาฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติหรือผิดเงื่อนไขคุมประพฤติ ผู้มีอำนาจสั่งชะลอฟ้องจะเพิกถอนการชะลอฟ้องแล้วออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาพร้อมทั้งนำตัวผู้ต้องหาส่งฟ้องต่อศาลต่อไป

ทั้งนี้ ภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอฟ้องแล้ว ผู้เสียหายจะนำคดีกลับมาฟ้องในความผิดนั้นอีกไม่ได้ เนื่องจากการชะลอฟ้องมีวัตถุประสงค์หนึ่ง คือ ให้ออกาสผู้ต้องหากลับตัวเป็นคนดีโดยอยู่ภายใต้การคุมประพฤติของเจ้าพนักงาน และในการสั่งชะลอฟ้องในคดีนั้น ๆ ผู้เสียหายเองเป็นผู้ให้ความยินยอมในการชะลอฟ้องแล้ว หากให้ผู้เสียหายสามารถนำคดีที่ได้รับการ

ชะลอฟ้องแล้วกลับมาฟ้องได้อีก การคุมประพฤติผู้กระทำความผิดตามเงื่อนไขที่กำหนดย่อมไม่เกิดประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดและสังคม

3.1.3 มาตรการใช้การชะลอฟ้อง

3.1.3.1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้¹⁰

- 1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป
- 2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีโดยอิสระ แม้ว่าผลการสอบสวนจะปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แต่เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรสั่งฟ้องด้วยเหตุผลตามหลักอาชญาวิทยา เหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือเหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็นทางพยานหลักฐาน ฯลฯ พนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งในทางปฏิบัติได้มีการดำเนินการมาแล้ว เช่น การสั่งไม่ฟ้องหญิงชราที่มีเงินตราไว้ในครอบครองเกินอัตราที่กำหนดตามกฎหมาย การสั่งไม่ฟ้องกรณีการค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ของราษฎร ฯลฯ โดยบทบัญญัติกฎหมายนี้ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในสังคม เนื่องจากพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจปรับกฎหมายให้เหมาะสมกับผู้ต้องหาแต่ละคน และเหมาะสมกับสถานะสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

นอกจากบทบัญญัติในมาตรา 143 ดังกล่าวแล้ว บทบัญญัติที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน ถึงระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยว่าเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจคือ บทบัญญัติในมาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญา อาจยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้”

¹⁰ศิริชัย วิษณุวัชรการ. (2561). *มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา: บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. และกรณีศึกษาต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 67-69.

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาของพนักงานอัยการตามระบบการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจ มีหลักที่ควรพิจารณาเป็นลำดับ ดังนี้¹¹

- 1) พิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือเงื่อนไขระงับคดี ถ้ามีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการจะต้องสั่งระงับคดีเพราะเหตุนั้น
- 2) เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนั้น ไม่มีเงื่อนไขระงับคดีพนักงานอัยการก็พิจารณาต่อไปว่าการกระทำที่กล่าวหา นั้น เป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่า การที่กล่าวหาไม่ เป็นความผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา
- 3) ถ้าหากการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าหากผู้ต้องหาไม่เป็นผู้กระทำผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา
- 4) ถ้าหากการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย และเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอพนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา
- 5) หากแม้ว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่า มีเหตุผลอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาพนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น อันเป็นหลักการที่นำมาใช้เป็นมาตรการชะลอฟ้องในคดีอาญานั้นเอง

การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นเรื่องสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็น แต่เพื่อให้การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรมจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจดังกล่าว การควบคุมการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ¹²

- 1) การควบคุมภายใน เป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี โดยผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรอัยการเอง กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการมีอำนาจติดตามตรวจสอบกลั่นกรองการพิจารณาการสั่งคดีของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องอีกชั้นหนึ่ง

¹¹ คณิต ฌ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 411.

¹² สำนักงานอัยการสูงสุด. (2543). *รายงานการศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับการปรับ การสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง การชะลอฟ้อง การต่อรองคำรับสารภาพ และความผิดอันยอมความได้*. หน้า 149-150.

2) การควบคุมภายนอก

(1) การควบคุมโดยฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่งมีหลักการว่า กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุดในกรุงเทพมหานคร ให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอไปยังอธิบดีกรมตำรวจ (ปัจจุบัน คือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) หรือผู้ทำการแทน ถ้าในจังหวัดอื่นให้ไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณา ถ้าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ทำการแทน หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้เสนออัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

(2) การควบคุมโดยผู้เสียหาย เนื่องจากประเทศไทยอนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาดัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่” ดังนั้น แม้พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวด้วยตนเอง

ทั้งนี้ นอกจากตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอกแล้ว ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ให้อำนาจในการตรวจสอบอีกด้วย

3.1.3.2 ระเบียบข้อบังคับของสำนักงานอัยการสูงสุด¹³

พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนคดีอาญาจากพนักงานสอบสวน แล้วใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนนั้น ว่าสมควรที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องตามรูปคดี เพื่อนำมาตรการบังคับใช้กฎหมายมาลงโทษผู้ที่กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งหากพนักงานอัยการใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดทุกกรณีแล้ว ย่อมเสียเวลาและค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาล่าช้า พนักงานอัยการจึงไม่เพียงแต่มีบทบาทในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนเพื่อสั่งฟ้องคดีเท่านั้น แต่พนักงานอัยการยังสามารถนำมาตรการอื่นมาทดแทนการฟ้องคดีอาญา เพื่อให้คดียุติลงได้ โดยการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุผลที่เห็นว่าคดีไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ หรือ สั่งให้พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับ หรือการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท หรือการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 54 โดยพนักงานอัยการได้นำแนวทางปฏิบัติดังกล่าวมาใช้แทนการฟ้องคดีอยู่หลายวิธีการ อาทิเช่น

¹³ชัยณรงค์ รัตนผล. (2555). *ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นสอบสวน*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 48-50.

1) การสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุคดีไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ ตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 78

2) การเปรียบเทียบปรับ

3) การประนอมข้อพิพาทโดยสำนักงานอัยการสูงสุด

4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน

5) การใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา ตามร่าง พ.ร.บ.มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา อาทิเช่น การชะลอฟ้อง ซึ่งขณะนี้ร่างกฎหมายอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา

ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีบทบาทสำคัญในการชะลอฟ้องในคดีอาญา เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีโดยอิสระ ซึ่งแม้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็อาจจะพิจารณาว่ามีเหตุผลอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ โดยเหตุผลอันสมควรที่จะสั่งไม่ฟ้อง หรือการนำมาตรการอื่นมาใช้แทนการฟ้องคดีนั้น พนักงานอัยการสามารถนำหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 มาพิจารณาประกอบได้ โดยการใช้มาตรการอื่นแทนการฟ้องคดีอาญา เช่น การชะลอฟ้อง ถือเป็นมาตรการหนึ่งซึ่งช่วยลดภาระของรัฐ ประหยัดงบประมาณและเวลาในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามแบบวิธีดั้งเดิม และยังเป็นการให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้แก้ไขฟื้นฟูความประพฤติสามารถกลับเป็นคนดีได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม

3.1.3.3 กฎหมายว่าด้วยเรื่องเด็กและเยาวชนกระทำความผิด¹⁴

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 ได้มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยหลักในการชะลอฟ้องรวมอยู่ด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 63

มาตรา 63 “ในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหว่ากระทำความผิด เมื่อผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาโดยคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนและพฤติการณ์ต่าง ๆ แห่งคดีแล้ว เห็นว่าเด็กหรือเยาวชนอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง และเด็กหรือเยาวชนนั้น

¹⁴พัลลภ พิสิษฐ์สังฆการ. (2543). *คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. หน้า 14-18.

ยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจด้วยแล้ว ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจแจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วย ให้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นได้ คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นให้เป็นที่สุด

การควบคุมเด็กหรือเยาวชนในสถานพินิจตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดเวลาตามที่ผู้อำนวยการสถานพินิจเห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสองปี

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกเกินกว่าห้าปีขึ้นไป”

บทบัญญัติแห่งมาตรา 63 นี้ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการชะลอฟ้องอย่างหนึ่ง เนื่องจากถึงแม้ว่าเด็กหรือเยาวชนได้กระทำความผิดจริง แต่หากเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้องคดี กฎหมายก็เปิดโอกาสให้นำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ เพื่อไม่ให้นำคดีฟ้องร้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้

3.1.3.4 พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545¹⁵

พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 ได้มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยหลักในการชะลอฟ้องรวมอยู่ด้วย โดยมีบัญญัติไว้ในมาตรา 19, มาตรา 21, มาตรา 22 และมาตรา 33 โดยในบทบัญญัติมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 เป็นบทบัญญัติที่ให้นำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ เนื่องจากถึงแม้ว่าผู้ต้องหาจะได้กระทำความผิดจริง แต่หากพิจารณาให้ลึกแล้วจะเห็นว่าผู้เสพยาเสพติดมีสภาพเป็นผู้ป่วยอย่างหนึ่งมิใช่อาชญากร การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจึงสมควรกระทำ เพื่อให้โอกาสผู้เสพยาเสพติดได้กลับตนเป็นคนดีโดยไม่ต้องฟ้องคดีได้ ซึ่งในมาตรา 19 บัญญัติให้ส่งตัวผู้เสพไปศาล เพื่อให้มีคำสั่งให้ส่งตัวไปตรวจพิสูจน์การเสพ หรือการติดยาเสพติด มาตรา 22 บัญญัติว่า หากผลการตรวจพิสูจน์การเสพ หรือการติดยาเสพติด พบว่าผู้ต้องหาเป็นผู้เสพ หรือติดยาเสพติด จะต้องจัดให้มีแผนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และบัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ให้รายงานผลการตรวจพิสูจน์ไปยังพนักงานอัยการทราบ และให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอฟ้องไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และมาตรา 33 บัญญัติว่า หากผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเป็นที่น่าพอใจ ให้ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหาแล้วปล่อยตัวไป

¹⁵สำนักงานกฤษฎีกา, สำนักงาน ป.ป.ส. (2544). *กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์. หน้า 139-142.

กฎหมายได้บัญญัติให้ความผิดเกี่ยวกับการเสพติด ในกรณีเป็นผู้เสพ หรือติดยา เสพติดให้สามารถนำมาตรการชะลอฟ้องมาใช้ได้ โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องเข้ารับกา ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในระหว่างชะลอฟ้องไว้ ซึ่งมาตรการนี้ถือเป็นมาตรการที่จะจูงใจให้ ผู้ติดยาเสพติดหันมาปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และเลิกเสพยาเสพติด เพื่อให้ไม่ถูกดำเนินคดีอาญาตาม กฎหมาย และเพิ่มโอกาสให้ตนเองได้กลับตัวเป็นคนดี แต่หากผลการฟื้นฟูสมรรถภาพนี้ไม่เป็นที่ พอใจ ถือว่าผู้เข้ารับการฟื้นฟูไม่ใส่ใจและไม่มีความรับผิดชอบที่จะแก้ไขฟื้นฟูสมรรถภาพของตน ผู้กระทำผิดนั้นก็ต้องถูกดำเนินคดีตามปกติต่อไป

3.1.4 การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวน ซึ่งเป็น เจ้าพนักงานในการทำการสอบสวน โดยให้รวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่น ตามบทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งการที่ได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือ พิสูจน์ความผิด และเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ แต่อย่างไรก็ตามพนักงานสอบสวนยัง สามารถใช้ดุลพินิจในการไต่ถามหรือระงับข้อพิพาทระหว่างประชาชนได้ อาทิเช่น กรณีคดี ความผิดเล็กน้อย หรือกรณีสามีมักกรรธาทะเลาะกัน โดยพนักงานสอบสวนต้องใช้ดุลพินิจแก้ไข ปัญหาให้เหมาะสมต่อสถานการณ์ แม้ในบางกรณีจะผิดกฎหมายบ้างแต่เป็นกรณีเล็กน้อย ก็มักจะ ไต่ถามไต่สวนให้ยอมความกัน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเกิดความเป็นธรรมภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจช่วยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถบังคับใช้กฎหมายที่ออกมาในสังคม จำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ช่วยลดปริมาณคดีที่นำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และ เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้กลับตัว การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงจำเป็นต้องใช้ ดุลพินิจภายใต้กรอบของกฎหมายควบคู่กันไป ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานสอบสวน ในการดำเนินการกับความผิดบางประเภท โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีฟ้องร้องเข้าสู่การพิจารณาของ ศาลได้¹⁶ อาทิเช่น

1) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(1) คดีอาญาเล็กน้อย โดยการยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูง¹⁷

การเลิกคดีอาญาโดยการยินยอมชำระค่าปรับเป็นการเลิกคดีอาญาระหว่างรัฐกับ ผู้กล่าวหา การเลิกคดีอาญากรณีนี้คล้ายกับการละเมิดกฎหมายอาญา ทำให้เกิดความเสียหายเท่ากับ

¹⁶นิชดา ปานฤทธิ. (2552). *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการไต่ถามคดีของพนักงานสอบสวน*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 71-75.

¹⁷คณิต ณ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 467.

จำนวนสูงสุดของโทษปรับที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น และเมื่อผู้ถูกกล่าวหาขอมชำระเต็มจำนวนแล้วก็เป็นอันหมดสิ้นกันไป

การเลิกคดีอาญากรณีนี้ ผู้เสียหายจะถูกจำกัดอำนาจฟ้องและโทษปรับอย่างเดียวนั้น สภาพคล้ายกับเป็นค่าเสียหาย และไม่ให้ดุลพินิจกับเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่เป็นเรื่องผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูง ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่รับไม่ได้ และจะรับต่ำกว่าอัตราค่าปรับอย่างสูงก็ไม่ได้ กฎหมายจึงไม่ใช่คำว่าเปรียบเทียบปรับ แต่อาจจัดว่าเป็นวิธีการหนึ่งของการเปรียบเทียบปรับ

คดีอาญาเลิกกัน โดยการยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงนี้ ได้บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37(1) และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 79 ว่า เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูง สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว และชำระค่าปรับนั้นก่อนศาลพิจารณาแล้ว (ก่อนสืบพยานปากแรก) จะมีผลให้คดีอาญาเลิกกัน และคดีอาญานั้นระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(3)

(2) คดีอาญาเลิกกัน โดยการเปรียบเทียบ¹⁸

คดีอาญาที่จะเปรียบเทียบได้ เป็นคดีความผิดลหุโทษ หรือคดีความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และคดีความผิดต่อภาษีอากรที่มีโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และคดีความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้เปรียบเทียบได้ ซึ่งเป็นการเลิกคดีอาญาระหว่างรัฐ ผู้ต้องหา และผู้เสียหาย(ถ้ามี)

การเปรียบเทียบ คือการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษผู้กระทำความผิดโดยเจ้าพนักงานในความผิดบางประเภทเพื่อให้คดีอาญาเลิกกัน เพื่อผ่อนปรนให้ผู้กระทำความผิดที่มีบทกำหนดโทษสถานเบา หรือความผิดเล็กน้อยไม่จำเป็นต้องเสียเวลาดำเนินคดียังศาล เมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจว่า ผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกและเป็นคดีเปรียบเทียบได้ ประกอบกับผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบได้ตามกฎหมาย ผลในทางคดีคือเมื่อชำระค่าปรับแล้วจะทำให้คดีอาญาเลิกกัน ทำให้ผู้ต้องหาได้รับความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

2) พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562¹⁹

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนมักจะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีจนกระทั่งบางคดีสามารถยุติลงได้ เช่น คดีจราจร คดีการพนัน คดีทำร้ายร่างกาย เป็นต้น ซึ่ง

¹⁸ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 37(2)-(4), 38.

¹⁹คือพระราชบัญญัติความรู้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท: พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกระทรวงยุติธรรม.

ในบางครั้งการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการระงับข้อพิพาท มีลักษณะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย และอาจจะทำให้พนักงานสอบสวนมีความผิดตามกฎหมายและถูกลงโทษทางวินัยได้ จึงได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 เพื่อให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนมารองรับและสนับสนุนการไกล่เกลี่ยคดีของพนักงานสอบสวน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) หากสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีความผิดอันยอมความได้ คดีความผิดลหุโทษ คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอม ให้พนักงานสอบสวนบันทึกคำร้องและคำยินยอมของคู่กรณีทุกฝ่ายเสนอต่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในระดับสถานีตำรวจ เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ย

(2) ในการไกล่เกลี่ยคณะกรรมการฯ อาจดำเนินการไกล่เกลี่ยเอง หรือมอบหมายคณะอนุกรรมการฯ ดำเนินการไกล่เกลี่ยก็ได้ และกำหนดเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยอย่างเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณี และอนุญาตให้มีบุคคลที่คู่กรณีร้องขอ หรือบุคคลอื่นที่คณะกรรมการฯ หรือคณะอนุกรรมการฯ เห็นสมควรเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยได้ หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ก็ให้บันทึกข้อตกลงและเงื่อนไข ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ กำหนด

(3) เมื่อได้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขของการไกล่เกลี่ยครบถ้วน ให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไป เว้นแต่กระบวนการไกล่เกลี่ยจะกระทำโดยฉ้อฉล หรือข้อตกลงและเงื่อนไขนั้น เป็นการละเมิดบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือผู้เสียหายสามารถแสดงต่อศาลได้ว่าไม่มีการปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขจริง

(4) การดำเนินการตามกระบวนการไกล่เกลี่ย ไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะทำการสอบสวนต่อไปจนกว่าได้รับการแจ้งว่าการไกล่เกลี่ยเป็นผลสำเร็จ และคู่กรณีได้ปฏิบัติตามข้อตกลงสมบูรณ์แล้ว

(5) การให้ความยินยอมของผู้ต้องหาในการไกล่เกลี่ย ให้ถือว่าเป็นเหตุให้อายุความในการฟ้องร้องสะกดหยุดลง

(6) กำหนดให้ในกรณีที่มีผู้ร้องขอต่อพนักงานตำรวจว่าจะมีผู้ใดจะก่อเหตุร้ายให้ เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลทรัพย์สินของผู้อื่น ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมข้อมูลและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในระดับสถานีตำรวจ เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะมีการกระทำความผิด

การที่พนักงานสอบสวนได้นำมาตรการไต่ถามข้อพิพาทในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ.2562 หรือการเปรียบเทียบปรับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้ในกระบวนการยุติธรรม ถือเป็นมาตรหนึ่งที่ช่วยถ่วงดุลองคคิไม่ให้อู่สู่อกระบวนการยุติธรรม ช่วยลดปริมาณคดีในศาลไม่ให้คคคคคคคค ช่วยลดความแออัดในเรือนจำ รวมถึงเป็นการหลีกเลี่ยงการจำคุกกระษะสั้นของผู้กระทำความผิด ทำให้ไม่มีประวัติเป็นมลทินกับผู้กระทำความผิดอีกด้วย

3) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511²⁰

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมา เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ในลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 โดยคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ โดยการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในประเทศ และการควบคุมผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมทั้งที่ผลิตในประเทศ และที่นำเข้ามาจากต่างประเทศให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด ทำให้ผู้บริโภคได้รับความปลอดภัยในสินค้าประเภทอุตสาหกรรม ซึ่งการกระทำความผิดด้านสินค้าเกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่คล้ายคลึงกับความผิดด้านฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 อาทิเช่น การจำหน่ายผลิตภัณฑ์มาตรฐานอุตสาหกรรมโดยไม่แสดงเครื่องหมายมาตรฐาน(มอก.) บนฉลากของสินค้า หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์มาตรฐานอุตสาหกรรมที่ทำหรือนำเข้า โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งไม่แสดงเครื่องหมายมาตรฐาน(มอก.) บนฉลากของสินค้า และไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน หากมีการฝ่าฝืนกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ กฎหมายกำหนดให้เปรียบเทียบได้ในชั้นสอบสวน โดยสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม(สมอ.) ซึ่งระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ กำหนดอัตราเปรียบเทียบปรับ ดังนี้

- (1) การกระทำความผิดครั้งที่ 1 อัตราค่าปรับไม่เกินร้อยละ 20 ของมูลค่าของกลาง
- (2) การกระทำความผิดครั้งที่ 2 อัตราค่าปรับไม่เกินร้อยละ 40 ของมูลค่าของกลาง
- (3) การกระทำความผิดครั้งที่ 3 อัตราค่าปรับไม่เกินร้อยละ 60 ของมูลค่าของกลาง
- (4) การกระทำความผิดครั้งที่ 4 และครั้งต่อไป จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเปรียบเทียบปรับดังกล่าวนี้ทำให้ผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ประกอบการ อาทิเช่น พ่อค้าแม่ตามตลาด หรือตลาดนัดที่มีรายได้น้อย ยินยอมที่จะไป

²⁰รายงานการประชุมคณะกรรมการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 1-1/2562 เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2562.

เปรียบเทียบปรับในชั้นสอบสวนมากกว่าให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีในชั้นศาล แม้ของกลางในคดีจะไม่ได้รับคืน เนื่องจากต้องยกให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไปดำเนินการตาม มาตรา 46 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 ก็ตาม เมื่อทำการเปรียบเทียบแล้ว ทำให้คดีอาญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37(4) สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(3) ทำให้ความผิดลักษณะนี้ขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาลลดลง จึงช่วยแก้ปัญหากระบวนการยุติธรรมได้เป็นอย่างดี ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 แม้กฎหมายจะบัญญัติให้ความผิดด้านฉลากสินค้าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 สามารถเปรียบเทียบปรับได้ในชั้นสอบสวนก็ตาม แต่ผู้กระทำความผิดกลับยินยอมให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีในชั้นศาล เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มีอัตราที่สูงมาก ผู้กระทำความผิดที่มีรายได้น้อยจึงไม่ยินยอมทำการเปรียบเทียบปรับในชั้นสอบสวน ทำให้คดีลักษณะนี้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเห็นว่ามาตรการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ให้อำนาจพนักงานสอบสวนไว้ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สนับสนุนการแก้ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมได้ รวมถึงไม่ส่งเสริมการอำนวยความสะดวก และคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำความผิดตามรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยจึงได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 หรือแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้นำมาตรการในการชะลอฟ้องมาใช้กับความผิดด้านฉลากสินค้าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 เพื่อให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้กลับตัว รู้สำนึกและปฏิบัติตามกฎหมาย โดยให้รับโทษไม่ร้ายแรงถึงขนาดต้องโทษจำคุก และเพื่อช่วยรัฐในการแก้ไขปัญหากลุ่มกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันอีกทางหนึ่ง

3.2 ความผิดด้านฉลากสินค้าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

3.2.1 ความผิดด้านฉลากสินค้า

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของสินค้าที่เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากไว้ว่า

“มาตรา 30 ให้สินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช่บังคับกับสินค้าที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจ เนื่องในการใช้สินค้าหรือโดยสภาพของสินค้านั้น หรือมีสินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำ ซึ่งการกำหนดฉลากของสินค้านั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในการที่จะทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้านั้น แต่สินค้าดังกล่าวไม่เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจกำหนดให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 3 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ผลิต” ไว้ว่า ทำ ผสม ปปรุง ประกอบ ประดิษฐ์ หรือแปรสภาพ และหมายความรวมถึงการเปลี่ยนรูป การดัดแปลง การคัดเลือก หรือแบ่งบรรจุ

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 5 ได้ให้คำนิยามคำว่า “โรงงาน” ไว้ว่า อาคารสถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้า หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม

ดังนั้น คำว่า “ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน” จึงหมายถึง การผลิตสินค้าเพื่อขาย โดยใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้า หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม

ทั้งนี้ หากสินค้าใดผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือเป็นสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย สินค้านั้นจะเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากทันที โดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก เรื่อง ลักษณะของฉลากสินค้าที่ควบคุมฉลาก พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม ตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก เรื่อง ลักษณะของฉลากสินค้าที่ควบคุมฉลาก (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 กำหนดให้สินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากอีกด้วย ดังต่อไปนี้

“ข้อ 1 ฉลากของสินค้าที่ควบคุมฉลากจะต้องระบุข้อความ รูป รอยประดิษฐ์ หรือภาพตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี แต่ข้อความนั้นจะต้องตรงต่อความเป็นจริง ไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับสาระสำคัญของสินค้านั้น และต้องเป็นภาษาไทย หรือภาษาไทยกำกับภาษาต่างประเทศ เพื่ออธิบายให้เข้าใจความหมายของรูป รอยประดิษฐ์ หรือภาพที่สามารถเห็นและอ่านได้ชัดเจน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อ 2

ความในวรรคหนึ่ง ไม่ใช่บังคับกับฉลากของสินค้าที่ควบคุมฉลากที่ผลิตขึ้น เพื่อการส่งออกและไม่ขายในประเทศไทย

ข้อ 2 ฉลากของสินค้าที่ควบคุมฉลากจะต้องระบุ ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อประเภท หรือชนิดของสินค้าที่แสดงให้เห็นเข้าใจได้ว่าสินค้านั้นคืออะไร ในกรณีที่เป็นสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายให้ระบุชื่อประเทศที่ผลิตด้วย

(2) ชื่อหรือเครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียนในประเทศไทยของผู้ผลิตเพื่อขายในประเทศไทย

(3) ชื่อหรือเครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียนในประเทศไทยของผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย

(4) สถานที่ตั้งของผู้ผลิตเพื่อขาย หรือของผู้ส่งหรือผู้นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย แล้วแต่กรณี

(5) ต้องแสดงขนาดหรือมิติ หรือปริมาณ หรือปริมาตร หรือน้ำหนักของสินค้านั้น แล้วแต่กรณี สำหรับหน่วยที่ใช้จะใช้ชื่อเต็ม หรือชื่อย่อ หรือสัญลักษณ์แทนก็ได้

(6) ต้องแสดงวิธีใช้ เพื่อให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าสินค้านั้นใช้เพื่อสิ่งใด เช่น ใช้ทำความสะอาดพื้นไม้ หรือพื้นกระเบื้อง ภาชนะพลาสติก หรือภาชนะดินเผา ภาชนะเคลือบใช้ตั้งบนเตาไฟ ใช้เข้าไมโครเวฟ ใช้เก็บอาหารในตู้เย็น

(7) ข้อแนะนำในการใช้หรือห้ามใช้ เพื่อความถูกต้องในการใช้ที่ให้ประโยชน์แก่ผู้บริโภค เช่น ห้ามใช้ของมีคมกับการแช่น้ำแข็งในตู้เย็น

(8) คำเตือน (ถ้ามี)

(9) วันเดือนปีที่ผลิต หรือวันเดือนปีที่หมดอายุการใช้ หรือวันเดือนปีที่ควรใช้ก่อน วันเดือนปีที่ระบุนั้น เพื่อให้เข้าใจในประโยชน์ของคุณภาพหรือคุณสมบัติของสินค้านั้น (ถ้ามี)

(10) ราคา โดยระบุหน่วยเป็นบาท และจะระบุเป็นเงินสกุลอื่นด้วยก็ได้

ข้อ 3 ในกรณีที่ไม้อาจแสดงฉลากของสินค้าที่ควบคุมฉลากอย่างถูกต้องตามที่ระบุไว้ในข้อ 1 และข้อ 2 รวมไว้ในตำแหน่งที่เดียวกัน เช่น ไม้อาจแสดงไว้ที่สินค้าได้ทั้งหมด ก็ให้แสดงข้อความ รูป รอยประดิษฐ์ หรือภาพอย่างหนึ่งอย่างใดไว้ในส่วนหนึ่งส่วนใดที่สินค้า หรือที่ภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุสินค้า หรือสอดแทรก หรือรวมไว้กับสินค้า หรือภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุสินค้า หรือในเอกสาร หรือคู่มือสำหรับใช้ประกอบกับสินค้า หรือป้ายที่ติดตั้ง หรือแสดงไว้ที่สินค้า หรือภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อบรรจุสินค้านั้น แต่เมื่อรวมการแสดงฉลากไว้ทุกแห่งแล้ว ต้องสามารถเห็นและอ่านได้ชัดเจน

ข้อ 3 ทวิ ให้สินค้าที่ควบคุมฉลากดังต่อไปนี้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องติดฉลากตามข้อ 1 และข้อ 2 ภายใต้งบเงื่อนไขดังนี้

(1) สินค้าที่ขายส่งแก่ผู้ประกอบการใช้ในโรงงาน หรือสถานประกอบการให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องติดฉลาก

(2) สินค้าประเภทเครื่องจักรกล หรืออุปกรณ์ หรืออะไหล่ของสินค้าประเภทเครื่องจักรกล หรือรถยนต์ หรือรถไถ หรือรถอื่น ๆ หรือเครื่องใช้ไฟฟ้า หรือเครื่องสูบน้ำ และสินค้าประเภทวัสดุก่อสร้าง หากไม่สามารถปฏิบัติตามข้อ 3 ได้ครบถ้วน ให้แสดงฉลากราคาและข้อความอื่นตามข้อ 2 ไว้ในคู่มือหรือเอกสารหรือบัญชีราคาสินค้า (Price List) ไว้ ณ จุดที่ขาย

(3) สินค้าประเภทผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมไม่ต้องติดฉลาก

ข้อ 3 ทริ สินค้าประเภทน้ำมันเครื่องให้ทำฉลากตามข้อ 1 ข้อ 2 และให้ระบุเครื่องหมายและเลขทะเบียนคุณภาพผลิตภัณฑ์น้ำมันหล่อลื่นเหลวตามที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมทะเบียนการค้าในประเภทน้ำมันเครื่องด้วย

ข้อ 3 จัตวา สินค้าประเภทก๊าซหุงต้มให้ทำฉลากตามข้อ 1 ข้อ 2 และให้แสดงเครื่องหมายประจำตัวของผู้บรรจุก๊าซตามที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมทะเบียนการค้าในประเภทก๊าซหุงต้มด้วย

ข้อ 4 ในกรณีที่สินค้าใดเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก ตามมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2562 ให้ผู้ผลิตเพื่อขายในประเทศไทย และผู้ส่งหรือนำเข้ามานิราชอาณาจักรเพื่อขาย เป็นผู้จัดทำฉลากของสินค้าตามประกาศฉบับนี้ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

ในกรณีที่สินค้าใดเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากตามที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากประกาศกำหนด ตามมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 อยู่ก่อนวันที่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ ให้สินค้านั้นมีฉลากตามประกาศดังกล่าวใช้ได้ต่อไปภายในระยะเวลาไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากสินค้าเป็นเรื่องที่รัฐออกกฎหมาย เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2562 กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจที่จะต้องให้ข้อมูลที่จริงอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอเกี่ยวกับสินค้านั้น ๆ โดยผู้บริโภคสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาเลือก

ชื่อหรือใช้สินค้าได้อย่างปลอดภัย เป็นธรรมและประหยัด ข้อความที่ปรากฏในฉลาก กฎหมายจึงกำหนดให้ใช้ข้อความที่ตรงต่อความจริง และไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า และให้ใช้ข้อความตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังรายละเอียดต่อไปนี้²¹

- 1) เป็นสินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน
- 2) เป็นสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย
- 3) เป็นสินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำ หรือเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจเนื่องจากการใช้สินค้านั้นหรือโดยสภาพของสินค้า
- 4) เป็นสินค้าที่ยังไม่มีกฎหมายอื่นใดควบคุม
- 5) การจัดทำฉลากสินค้า ต้องใช้ข้อความเป็นภาษาไทย ติดหรือปิดไว้ที่ตัวสินค้า หรือภาชนะบรรจุหรือหีบห่อบรรจุสินค้า ให้ผู้บริโภคเห็นและอ่านได้ชัดเจน และรวมถึงทำเป็นเอกสารหรือคู่มือสำหรับใช้ประกอบสินค้า ป้ายที่ติดตั้งหรือแสดงไว้ที่สินค้าหรือภาชนะหรือหีบห่อบรรจุสินค้านั้น

6) การระบุฉลากของสินค้าที่ควบคุมฉลาก ต้องใช้ข้อความที่ตรงกับข้อเท็จจริงของสินค้าและไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพและคุณภาพของสินค้า ตามตามประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก เรื่อง ลักษณะของฉลากสินค้าที่ควบคุมฉลาก (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 ข้อ 2

7) สินค้าที่ควบคุมฉลากจากต่างประเทศที่นำเข้ามาขายในประเทศไทย ต้องจัดทำฉลากเป็นข้อความภาษาไทยให้มีความหมายตรงกับข้อความในภาษาต่างประเทศ โดยระบุชื่อพร้อมสถานที่ประกอบการของผู้ได้รับใบอนุญาตให้นำเข้าสินค้านั้น และต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

8) การจัดทำฉลาก ต้องไม่ใช่ข้อความ ดวงตรา หรือเครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ที่ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิใช้มาระบุที่ฉลากของสินค้า เนื่องจากอาจทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดเกี่ยวกับสินค้า เช่น

- (1) ชื่อหรือเครื่องหมายการค้าของผู้อื่น โดยที่ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิใช้
- (2) เครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของต่างประเทศที่ผู้ประกอบการไม่มีสิทธิใช้

²¹สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. (2558). *สกบ. กับการคุ้มครองผู้บริโภค* (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: สกสค. หน้า 22-25.

(3) ชงชาติ ดวงตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือเครื่องหมายอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายกับเครื่องหมายดังกล่าว

(4) ข้อความอื่นใดที่อาจทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดในแหล่งกำเนิดหรือคุณภาพของสินค้า

9) การจัดทำฉลากสินค้าที่ควบคุมฉลาก ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนด หากผู้ประกอบการรายใดไม่สามารถจัดทำฉลากตามหลักเกณฑ์ สามารถยื่นขอผ่อนผันการจัดทำฉลากต่อคณะกรรมการว่าด้วยฉลากเพื่อพิจารณาได้ ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยฉลากพิจารณาผ่อนผันการจัดทำฉลากให้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้วางแนวทางไว้

ทั้งนี้ หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวนี้ จะถูกดำเนินคดีในความผิดด้านฉลากสินค้าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ตามกฎหมายต่อไป

3.2.2 การกำหนดโทษ

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดในการฝ่าฝืนกระทำ ความผิดด้านฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2562 ดังนี้²²

1) ผู้ใดขายสินค้าที่ควบคุมฉลากตามมาตรา 30 โดยไม่มีฉลากหรือมีฉลากแต่ฉลาก หรือการแสดงฉลากนั้นไม่ถูกต้อง หรือขายสินค้าที่มีฉลากที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากสั่งเลิกใช้ ตามมาตรา 33 ทั้งนี้ โดยรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าการไม่มีฉลากหรือการแสดงฉลากดังกล่าวนี้ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ ตามมาตรา 52

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำของผู้ผลิตเพื่อขาย หรือผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) ผู้ประกอบการรายใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการว่าด้วยฉลากซึ่งสั่งตามมาตรา 33 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 53

²²พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522. มาตรา 47, 52 -54.

3) ผู้ใดโดยเจตนาก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ ปริมาณ หรือสาระสำคัญประการอื่นอันเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดของตนเองหรือผู้อื่น โฆษณา หรือใช้ฉลากที่มีข้อความอันเป็นเท็จหรือข้อความที่รู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 47

4) ผู้ได้รับจ้างทำฉลากที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือรับจ้างติดฉลากที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายกับสินค้า โดยรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าฉลากดังกล่าวนั้น ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท ตามมาตรา 54

3.2.3 การดำเนินคดีอาญา²³

การดำเนินคดีในชั้นสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะต้องทำการแจ้งข้อหาให้แก่ผู้ต้องหาได้ทราบว่าการทำความผิดข้อหาอะไร และจะต้องแจ้งสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายให้แก่ผู้ต้องหาทราบด้วยเช่นกัน เช่น สิทธิที่จะไม่ให้การใด ๆ เลยก็ได้ สิทธิในการมีทนายความ หากผู้ต้องหาไม่มีทนายความรัฐก็ต้องจัดหาให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมถึงการได้รับการปล่อยชั่วคราว ในระหว่างการสอบสวน ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องควบคุมผู้ต้องหาไว้เพื่อทำการสอบสวนต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินคดี ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ต้องหานั้นได้มีสิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จ พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบต้องสรุปสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นว่าการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการสั่งคดีต่อไป ทั้งนี้พนักงานสอบสวนไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการไต่ถามถ้อยคำ ตามพระราชบัญญัติการไต่ถามถ้อยคำ พ.ศ.2562 ได้ เนื่องจากมิได้เป็นความผิดอันยอมความได้ และความผิดหลั โทษความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการไต่ถามถ้อยคำ พ.ศ.2562

แต่อย่างไรในการสอบคำปากผู้ต้องหา ต้องสอบถามความยินยอมในการเปรียบเทียบไว้ด้วย เนื่องจากมาตรา 62 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับหรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ โดยบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ และให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมายังคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้มีอำนาจเปรียบเทียบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

²³คู่มือการสอบสวนกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 3-6.

เมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลา ซึ่งไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไป

การกระทำความผิดด้านฉลากสินค้าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มีบทกำหนดโทษค่อนข้างสูง เพื่อให้เท่าทันต่อสถานการณ์การกระทำความผิดในสังคมปัจจุบัน แม้ในความผิดลักษณะนี้จะสามารถเปรียบเทียบปรับได้ในชั้นสอบสวน โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค(สคบ.) ก็ตาม แต่คดีดังกล่าวนี้ก็ขึ้นไปสู่กระบวนการพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก เนื่องจากคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายฉบับนี้ พิจารณาเปรียบเทียบปรับในอัตราสูง เมื่อเทียบกับการพิจารณาเปรียบเทียบปรับในชั้นศาล โดยระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2562 ข้อ 7 กำหนดให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับกำหนดเงินค่าปรับตามพฤติการณ์แห่งคดีความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการธุรกิจได้รับ สภาพความผิด มูลเหตุในการกระทำความผิด ผลกระทบต่อสาธารณชน การพยายามบรรเทาผลร้าย และการชดเชยค่าเสียหาย ด้วยเหตุนี้ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมเปรียบเทียบปรับในชั้นสอบสวนนี้ ทำให้พนักงานสอบสวนต้องนำคดีลักษณะนี้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

อีกทั้ง ของกลางในคดีนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2562 ข้อ 9 กำหนดว่าหากคดีที่เปรียบเทียบแล้ว มีของกลางที่จะต้องจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบบันทึกความยินยอมของเจ้าของนั้น ๆ ว่ายินยอมให้เป็นของแผ่นดิน แต่ในกระบวนการพิจารณาของศาลที่ผ่านมา นั้น ของกลางในคดีลักษณะนี้ ศาลจะสั่งให้คืนของกลาง โดยไม่ได้สั่งริบของกลางให้แก่ผู้กระทำความผิด ผู้กระทำความผิดจึงยินยอมที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล แม้ในบางรายจะต้องถูกขังระหว่างการพิจารณา เนื่องจากไม่มีหลักประกันในชั้นสอบสวนก็ตาม

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมาตรการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ในชั้นสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และเจ้าพนักงานตำรวจไม่มีอำนาจตามกฎหมายฉบับอื่น เจ้าพนักงานตำรวจจึงต้องนำคดีความผิดด้านฉลากสินค้าขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ทั้งหมดนี้ส่งผลต่อการวิจัยในการแสวงหาวิธีอำนวยความสะดวกธรรมชาติ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ การนำแนวคิด หลักการ วิธีการ และมาตรการชะลอฟ้องจาก

ประเทศที่เลือกศึกษามาใช้ เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์ใช้กฎหมาย นิตินิติที่เป็นประโยชน์ต่อการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

3.3 การชะลอฟ้องในคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น

มาตรการชะลอฟ้องได้ถูกนำมาใช้ในประเทศที่มีระบบการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างกว้างขวาง และการสั่งคดีดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป ในบางประเทศได้นำวิธีการชะลอฟ้องมาบัญญัติเป็นกฎหมายไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน อาทิเช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งการชะลอฟ้องในคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิด หลักการและวิธีการ รวมถึงการตรวจสอบการชะลอฟ้อง ดังต่อไปนี้

3.3.1 แนวคิดในการชะลอฟ้อง²⁴

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 248 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาคดีว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องไว้ ซึ่งเรียกมาตรานี้ว่า “หลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ” (kiso bengi shugi, opportunity principle) โดยมีหลักการในการพิจารณาถึงสาระสำคัญ ได้แก่ อายุ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด พฤติการณ์ของการกระทำความผิด ความหนักเบาของความผิด และสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด หากพนักงานอัยการเห็นว่าคำสั่งฟ้องไม่มีความจำเป็นแล้ว พนักงานอัยการจะสามารถสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรานี้ กฎหมายจะใช้คำว่า “ไม่ฟ้อง” มิได้ใช้คำว่า “ชะลอฟ้อง”

ฉะนั้นคำว่า “ชะลอฟ้อง” นี้ จึงเกิดจากแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการญี่ปุ่นในอดีต ซึ่งต่อมาก็ได้รับการยอมรับกันอย่างทั่วไปจนถึงในปัจจุบัน การชะลอฟ้องนี้ยังแตกต่างกับการสั่งไม่ฟ้องในเรื่องของการกระทำความผิดซ้ำอีก โดยเมื่อผู้ต้องหาได้รับการชะลอฟ้อง และถูกปล่อยตัวไปแล้วในคดีแรก ต่อมากระทำความผิดซ้ำอีก พนักงานอัยการสามารถดำเนินการฟ้องอาญาในคดีแรก แล้วฟ้องคดีเข้าไปพร้อมกับคดีใหม่ได้อีก

การสั่งไม่ฟ้องนี้ เป็นกรณีที่เกิดคดีไปในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการ โดยไม่มีคดีขึ้นสู่ศาล แต่การชะลอฟ้องเป็นกรณีที่เกิดคดีไป โดยไม่มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลชั่วระยะเวลาหนึ่งโดยมี

²⁴Shigemitsu Dando. (1970) . *System of Discretionary Prosecution in Japan*. The American Journal of Comparative Law Vol. 18, No. 3 .Oxford University Press. p. 519-531.

เงื่อนไขให้ดำเนินการในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินคดีก็จะเข้าสู่กระบวนการตามปกติต่อไป

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับแรกของญี่ปุ่น เรียกว่า chizaihou ซึ่งใช้บังคับในปี ค.ศ.1882 โดยรับหลักการมาจากกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งใช้หลักการฟ้องคดีโดยกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อพยานหลักฐานพอฟ้องพนักงานอัยการจะต้องสั่งฟ้อง ส่งผลให้ในชั้นพนักงานอัยการการสั่งไม่ฟ้องมีประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์

ในปี ค.ศ.1885 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมออกตรวจเยี่ยมศาลในหลายจังหวัด พบว่าผู้ต้องขังส่วนใหญ่ในเรือนจำ ทั้งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณา และมีคำพิพากษาแล้ว มักจะเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับคดีลักทรัพย์ หรือคดีความผิดเล็กน้อย หรือคดีฉ้อโกง หรือคดีที่ควรเป็นคดีแพ่ง รวมถึงคดีที่ผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎระเบียบ หรือไม่เจตนากระทำความผิด ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก หากเป็นเช่นนี้ต่อไป ประชากรในประเทศจำนวน 37,000,000 คน จะต้องกลายเป็นผู้ต้องขัง ซึ่งในขณะนั้นประเทศญี่ปุ่นต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการเตรียมทำสงคราม แต่ค่าใช้จ่ายเลี้ยงดูผู้ต้องขังในเวลานั้นกลับมากกว่าค่าทำสงครามอีก รัฐมนตรีฯ จึงให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่าศาลไม่อาจทำอะไรได้นอกจากบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ จึงเป็นเรื่องของตำรวจและพนักงานอัยการในการควบคุมปริมาณคดีที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาล โดยพิจารณาถึงความหนักเบาของข้อหา ซึ่งในคดีที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง ควรใช้วิธีดักเตือนผู้ต้องขังให้กระทำความผิดอีก แล้วปล่อยตัวไปมากกว่าฟ้องคดีแล้วให้ศาลลงโทษ เพื่อเป็นการช่วยลดจำนวนผู้ต้องขังและลดงบประมาณของประเทศ จึงเริ่มมีคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการคดีความผิดเล็กน้อย การไม่จับกุมในกรณีความผิดเล็กน้อย หรือการดักเตือนแล้วปล่อยไป จึงกล่าวได้ว่าในปี ค.ศ.1885 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการใช้หลักฟ้องคดีโดยดุลพินิจแล้ว แม้ตามกฎหมายยังกำหนดให้ใช้หลักการฟ้องคดีโดยกฎหมายอยู่ก็ตาม

ในปี ค.ศ.1889 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ออกคำสั่งแก่อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด และอัยการจังหวัด โดยปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ออกประกาศแจ้งความไปยังอัยการจังหวัด ในทำนองว่าในคดีความผิดเล็กน้อยที่พยานหลักฐานไม่ชัดเจน หรือคดีที่ระดับของความเสียหายเล็กน้อย ซึ่งเมื่อพิจารณาเรื่องประโยชน์สาธารณะแล้ว การลงโทษอาจไม่ก่อประโยชน์ จึงควรมีคำสั่งไม่ฟ้อง โดยให้พิจารณาถึงชนิดของการกระทำความผิด ตัวของผู้กระทำความผิด และสภาพการณ์ของท้องถิ่นที่เกิดเหตุ โดยคำสั่งและประกาศดังกล่าว เป็นประกาศใช้มาตรการคดีความผิดเล็กน้อยของตำรวจและพนักงานอัยการ อันเป็นการขยายขอบเขตหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ นั่นเอง

จนกระทั่ง ในปี ค.ศ.1905 ทำให้อัตราการไม่สั่งฟ้องสูงขึ้น จากประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ เป็น 50 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งก่อนปี ค.ศ.1908 ประเทศญี่ปุ่นยังไม่มีการใช้คำว่าชะลอฟ้อง เกิดขึ้น โดยในสถิติคดีของประเทศญี่ปุ่นที่บันทึกไว้ จะแยกสถิติออกเป็น เช่น “ไม่ดำเนินการพิจารณาในการฟ้อง” “ไม่ฟ้อง” จนถึงในปี ค.ศ.1908 มีการใช้คำว่า “ชะลอฟ้อง” เป็นครั้งแรก โดยในสถิติคดีดังกล่าวแยกหัวข้อเป็น เช่น “ไม่เป็นความผิด” “ผู้วิกลจริต” “ไม่รับฟ้อง” และอื่น ๆ

การติดตามสอดคล้องผู้ต้องหาที่ได้รับการชะลอฟ้อง พนักงานอัยการจะกำหนดระยะเวลาให้แก่ผู้ต้องหาว่าในระยะเวลาอันอาจมีการเพิกถอนการชะลอฟ้อง แล้วนำคดีขึ้นฟ้องศาล ซึ่งพนักงานอัยการจะแจ้งระยะเวลานั้นให้แก่ตำรวจ เพื่อให้ตำรวจติดตามดูความประพฤติในระยะเวลาดังกล่าว แล้วให้รายงานว่าควรฟ้อง หรือยกเลิกการติดตามสอดคล้อง โดยให้ตำรวจจัดทำบัญชีผู้ได้รับการชะลอฟ้อง ระยะเวลาที่ต้องติดตามสอดคล้อง และผลการติดตามสอดคล้องบันทึกไว้

ในยุคไทโซ ตั้งแต่ในปี ค.ศ.1912 หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ เริ่มขยายขอบเขตขึ้น โดยไม่จำกัดแค่ในคดีความผิดเล็กน้อยอีกต่อไป กล่าวคือ ได้มีการนำการชะลอฟ้องมาใช้กับความผิดฐานวางเพลิงฆ่าตัวตาย ปล้นทรัพย์ และข่มขืนด้วย

ในปี ค.ศ.1918 มีการให้คำอธิบายความแตกต่างระหว่างการชะลอฟ้องกับการปล่อยในคดีความผิดเล็กน้อย โดยในการชะลอฟ้องนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องความผิดเล็กน้อย แต่ให้ดูที่พฤติกรรมของผู้ต้องหา โดยติดตามดูความประพฤติภายในระยะเวลาที่ชะลอฟ้องไว้ หากความประพฤติยังไม่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี ก็ให้สั่งฟ้องคดี ส่วนการปล่อยในคดีความผิดเล็กน้อย ความผิดนั้นเป็นลักษณะในเรื่องเล็กน้อย จึงปล่อยตัวผู้ต้องหาไป เพื่อมิให้ผู้ต้องหาต้องรับภาระใด ๆ ในคดี

ในปี ค.ศ.1992 ได้มีการบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้น โดยในมาตรา 279 ได้บัญญัติให้ใช้หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจไว้เป็นครั้งแรก ซึ่งข้อความในกฎหมายมีลักษณะทำนองเดียวกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้ โดยตั้งแต่ในปี ค.ศ.1992 เป็นต้นมา อัตราการชะลอฟ้องในประเทศเพิ่มขึ้นเกือบ 70 เปอร์เซ็นต์

ต่อมา หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการบัญญัติหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้ ในมาตรา 248 จนกระทั่งปัจจุบัน

เหตุผลที่ต้องมีการชะลอฟ้อง²⁵

การชะลอฟ้อง คือ การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะสั่งไม่ฟ้อง แม้มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะกระทำเช่นนั้น ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจาก

²⁵ศิริระ บุญภินันท์.(2541). โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น. *บทบัณฑิตย*, 54(2). หน้า 159-160.

- 1) ลดค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียไปในการฟ้องคดี เช่น เงินเดือนของเจ้าหน้าที่รัฐ ค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้อง เป็นต้น
- 2) ลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาล และลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ
- 3) หลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้นในคดีความผิดเล็กน้อย เนื่องจากระยะเวลาที่สั้นไม่เพียงพอต่อการสอน หรืออบรมผู้ต้องขัง และการขังผู้กระทำความผิดในเรือนจำ ยังมีผลทำให้ผู้กระทำความผิดเรียนรู้สิ่งชั่วร้ายในเรือนจำได้อีก
- 4) หลีกเลี่ยงการมีมลทิน(stigma) ของผู้กระทำความผิด เนื่องจากในสังคมประเทศญี่ปุ่นมองว่าการถูกฟ้องในคดีอาญานั้นเท่ากับผู้นั้นได้กระทำความผิดจริง ทำให้ผู้กระทำความผิดมีประวัติอาชญากรติดตัว ซึ่งส่งผลกระทบต่อการกลับคืนสู่สังคม
- 5) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เนื่องจากหากพนักงานอัยการชะลอฟ้องแล้ว ผู้ได้รับการชะลอฟ้องได้กระทำความผิดอีก พนักงานอัยการสามารถเพิกถอนการชะลอฟ้อง และฟ้องคดีนั้น จึงเป็นการบังคับให้ผู้ได้รับการชะลอฟ้องต้องแก้ไขฟื้นฟูตนเอง

3.3.2 หลักการและวิธีการชะลอฟ้อง

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น และเมื่อได้ทำการสอบสวนความผิดอาญาใดแล้ว ต้องส่งคดีพร้อมเอกสารและพยานวัตถุไปยังพนักงานอัยการโดยเร็ว เว้นแต่คดีที่พนักงานอัยการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งพนักงานอัยการผู้ตรวจสำนวนจะเป็นผู้สั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องในระยะเวลาอันสมควร โดยถือว่าอำนาจการสั่งฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ ในการจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีใดก็ได้ แม้คดีนั้นจะมีพยานหลักฐานพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากพนักงานอัยการได้พิจารณาถึงอุปนิสัย สภาวะแห่งจิตใจ สถานการณ์แวดล้อม และความร้ายแรงแห่งข้อหา ตลอดจนสภาพการณ์ภายหลังการกระทำผิดแล้ว เห็นว่าไม่เป็นการสมควร หรือไม่จำเป็นจะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการอาจจะสั่งไม่ฟ้องคดี(prosecution dropped) ก็ได้ หรืออาจยับยั้งชะลอฟ้องไว้โดยกำหนดเวลา(prosecution suspended) ภายใต้การคุมประพฤติโดยพนักงานคุมประพฤติก็ได้²⁶

ระบบการฟ้องคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น เป็นการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ โดยพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายจะฟ้องคดีอาญาเองไม่ได้ จึงทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจเฉพาะ (exclusive power) ในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดี ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดย

²⁶ธานี เสนาธิปไตย. (2562). บทบาทของศาลในการตรวจสอบการชะลอฟ้องคดีอาญา. *วารสารบัณฑิตศึกษา นิติศาสตร์*, 12(1), หน้า 57-58.

คุณพินิจ (Opportunity Principle) โดยพนักงานอัยการมีอิสระในการใช้คุณพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ซึ่งพนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่พยานหลักฐานไม่น่าเชื่อหรือไม่เพียงพอที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลย หรือในกรณีสั่งไม่ฟ้องอาจเป็นเหตุจะช่วยให้ผู้กระทำความผิดรู้สำนึกและฟื้นฟูตนเอง หรือในกรณีผู้กระทำความผิดได้ชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย และผู้เสียหายไม่ประสงค์ที่จะฟ้องคดีต่อไปอีก ซึ่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 248 ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการพิจารณาจะฟ้องคดีนั้นหรือไม่ ตามหลักการฟ้องคดีโดยคุณพินิจ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการสั่งฟ้องไม่จำเป็น พนักงานอัยการก็สามารถสั่งไม่ฟ้องคดีก็ได้²⁷

บทบัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้คุณพินิจในการสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยอิสระ โดยการชะลอฟ้อง (kiso yuyo) ถือว่าเป็นการสั่งไม่ฟ้องชนิดหนึ่งของพนักงานอัยการ ซึ่งกรณีที่พนักงานอัยการจะใช้คุณพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ²⁸

1) เมื่อผลของการสอบสวนปรากฏว่า ในการฟ้องคดีนั้น ไม่มีข้อสงสัย หรือข้อเท็จจริงยังไม่เป็นความผิดอาญา หรือไม่เข้าใจในการสั่งฟ้อง พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องกรณีนี้เป็นการไม่ฟ้องอย่างหนึ่งของพนักงานอัยการ

2) จากการพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงครบองค์ประกอบความผิดอาญา มีพยานหลักฐานพอฟ้อง และเข้าใจในการสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการกลับสั่งไม่ฟ้อง กรณีนี้เป็นการชะลอฟ้องของพนักงานอัยการ

การชะลอฟ้องแตกต่างจากการสั่งไม่ฟ้องในประเด็นการกระทำความผิด นั่นคือ เมื่อผู้ต้องหาได้รับการชะลอฟ้องและปล่อยตัวไป หากต่อมาผู้ต้องหากระทำผิดอีก พนักงานอัยการจะเพิกถอนการชะลอฟ้อง แล้วฟ้องคดีนั้นเข้าไปพร้อมกับคดีใหม่ ทำให้สถานะของผู้ต้องหาที่ได้รับการชะลอฟ้องไม่มั่นคง เนื่องจากภายหลังการชะลอฟ้อง โอกาสที่ผู้ต้องหาจะถูกฟ้องใหม่ยังคงมีเป็นการได้รับอันตรายสองครั้ง (mijuu no kiken) จากการกระทำความผิดเดียว ในปัจจุบันการชะลอฟ้องจึงมีลักษณะเป็นการไม่ฟ้องแล้วปล่อยตัวไปมากกว่าที่จะชะลอเอาไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่มีตัวอย่างที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีอีกภายหลังการชะลอฟ้องแล้ว²⁹

²⁷ ธีระ บุญภินนทร์. (2544). อัยการญี่ปุ่น. *บทบัญญัติ*, 54(4). หน้า 160.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

²⁹ ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง. (2533). งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น. *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา: รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*. หน้า 90.

หลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ ซึ่งบัญญัติให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจว่าจะฟ้องหรือไม่นั้น ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 248 ซึ่งมีหลักการว่า เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาถึง 1) ลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำ ความผิด 2) ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการทำความผิด 3) สภาพการณ์ภายหลังการทำความผิด เห็นว่าการสั่งฟ้องไม่จำเป็นแล้ว พนักงานอัยการสามารถสั่งไม่ฟ้องได้ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังต่อไปนี้³⁰

1) ตัวผู้กระทำความผิด

(1) ลักษณะของผู้กระทำความผิด เป็นลักษณะตามธรรมชาติและประสพการณ์ที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อลักษณะของบุคคล โดยแต่ละบุคคลจะมีรูปแบบความประพฤติที่แตกต่างกัน ซึ่งลักษณะของผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะตามธรรมชาติ ได้แก่ ความประพฤติเป็นอาชญา ลักษณะที่สืบเนื่องทางกรรมพันธุ์ นิสัย ความรู้ ความรู้สึก และความสำนึกทางศีลธรรม

(2) อายุ ตามสถิติบุคคลที่มีอายุมาก หรือคนสูงอายุ จะมีโอกาสได้รับการชะลอฟ้องมากกว่าคนวัยฉกรรจ์ ทั้งนี้ ในแง่นโยบายทางอาญา คนสูงอายุจะมีพลังในการกระทำความผิดต่ำกว่าคนวัยฉกรรจ์ อีกทั้งคนสูงอายุต้องมีความรับผิดชอบในครอบครัวสูง ทำให้โอกาสในการกระทำความผิดซ้ำอีกน้อยกว่าคนวัยฉกรรจ์

(3) สภาพแวดล้อม ได้แก่ ช่วงชีวิตในวัยเด็ก ประวัติชีวิต ครอบครัว(คู่สมรส บุตร ผู้ปกครอง พี่น้องญาติ) อาชีพ ตำแหน่งในสังคม การมีส่วนให้ต่อสังคม ความสัมพันธ์กับเพื่อน ความสัมพันธ์กับแก๊งยาเสพติด การศึกษา และประวัติอาชญากรรม

2) เนื้อของความผิด

(1) ความหนักเบาของการกระทำความผิด ได้แก่ การพิจารณาการกระทำในแง่ objective นั่นคือ ความหนักเบาของโทษตามกฎหมาย เหตุผลในการเพิ่มหรือลดโทษ จำนวนครั้งที่กระทำความผิด ระดับความเสียหาย จำนวนครั้งของความเสียหาย ซึ่งคำว่า ความหนักเบาของการกระทำความผิด ได้ถูกบัญญัติเพิ่มเข้าไปในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาในแต่ละคดีในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

(2) สภาพความผิด ได้แก่ การพิจารณาการกระทำในแง่ Subjective กล่าวคือ มูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด บังคับ วิธีการ แผนการ การอยู่ใต้ความควบคุมของผู้อื่น

³⁰ศิริชัย วิชชุวัชรกร. (2561). *มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา : บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. และกรณีศึกษาต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 86-89

ประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของผู้กระทำความผิด ความสัมพันธ์กับผู้เสียหาย การมีส่วนผิดของผู้เสียหาย อิทธิพลของความผิดต่อสังคม การเป็นแบบอย่างให้ผู้อื่นกระทำความผิดตาม ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมกระทำความผิด และความรู้สึของผู้เสียหาย

3) สถานการณ์ภายหลังการกระทำความผิด

(1) ในแง่ผู้กระทำความผิด เช่น การสำนึกของผู้กระทำความผิด การขอโทษ การชดใช้ความเสียหาย การหลบหนี การทำลายพยานหลักฐาน และการมีผู้รับที่จะดูแลควบคุมผู้ต้องหาในอนาคต

(2) ในแง่ผู้เสียหาย เช่น การประนีประนอม การให้อภัย และความหนักเบาของความรู้สึผู้เสียหาย

(3) ในแง่สภาพอื่น ๆ เช่น สภาพเงื่อนไขทางสังคม ระยะเวลาสั้นยาวหลังเกิดเหตุการณ์แก้ไขกฎหมาย การเปลี่ยนแปลง และการอภัยโทษ

3.3.3 การควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการ³¹

การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งรวมถึงการชะลอฟ้อง ในบางครั้งอาจเป็นการใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อควบคุมให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงมีระบบควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การควบคุมภายใน เป็นการควบคุมโดยพนักงานอัยการด้วยตนเอง กล่าวคือ การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในสำนักงานจะต้องถูกตรวจสอบ และให้ความเห็นชอบจากพนักงานอัยการที่มีอาวุโส ซึ่งจะตรวจสอบความเห็นของพนักงานอัยการว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ จึงเป็นการควบคุมมิให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจอย่างไร้เหตุผล

2) การควบคุมภายนอก

(1) คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (inquest of prosecution) ประกอบด้วยกรรมการ ซึ่งมาจากประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น และไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางกฎหมาย คณะกรรมการนี้มีอำนาจในการพิจารณาความเห็นในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร หรือเมื่อผู้เสียหายมายื่นขอให้ทำการตรวจสอบ คณะกรรมการจะทำการไต่สวน เพื่อตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องว่ากระทำโดยชอบด้วยเหตุผลหรือไม่

³¹เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2522). ระบบการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจของอัยการญี่ปุ่น. *วารสารอัยการ* 2(1). หน้า 22-24.

เมื่อคณะกรรมการมีมติอย่างไร จะส่งให้แก่หัวหน้าสำนักงานอัยการท้องถิ่น มติดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันพนักงานอัยการ แต่ก็มีผลทำให้พนักงานอัยการต้องทบทวนเหตุผลอย่างถี่ถ้วนก่อนการวินิจฉัยสั่งคดี ซึ่งเป็นการควบคุมในทางอ้อม

(2) วิธีพิจารณาถึงการฟ้อง (Analogical institution of prosecution) ในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ หากผู้เสียหายไม่เห็นชอบด้วยและเห็นว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ชอบ ผู้เสียหายอาจยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้มีการพิจารณาคดี โดยยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ เพื่อให้พิจารณาก่อน หากพนักงานอัยการเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลก็จะยื่นฟ้องคดีนั้น แต่หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลพนักงานอัยการจะส่งคำร้องพร้อมพยานหลักฐานในคดีต่อศาล ซึ่งศาลจะทำการไต่สวนคำร้องนั้น หากศาลเห็นว่าควรสั่งฟ้องคดี ศาลก็จะแต่งตั้งทนายความเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนพนักงานอัยการต่อไป โดยไม่บังคับให้พนักงานอัยการฟ้องคดี อย่งไรก็ดี กรณีที่ศาลสั่งให้พิจารณาคดีนั้นมีน้อยมาก

3.3.4 การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 248 เป็นอำนาจโดยเฉพาะของพนักงานอัยการที่เรียกว่า การชะลอฟ้อง โดยพนักงานอัยการอาจมอบอำนาจการชะลอฟ้องให้ตำรวจดำเนินการได้ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 246 นั่นคือ คดีที่พนักงานอัยการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งหมายถึง มาตรการคดีความผิดเล็กน้อย โดยมาตรการคดีความผิดเล็กน้อยถือเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างหนึ่งที่พนักงานอัยการมอบอำนาจให้ตำรวจดำเนินการกับคดีความผิดเล็กน้อย

มาตรการคดีความผิดเล็กน้อย (bizai shobun) มีหลักการว่า เมื่อตำรวจได้ทำการสอบสวนคดีอาญาใดแล้ว จะต้องส่งคดีพร้อมเอกสารและพยานวัตถุไปยังพนักงานอัยการโดยเร็ว เว้นแต่คดีที่พนักงานอัยการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น คดีที่พนักงานอัยการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นมาตรการคดีความผิดเล็กน้อย มีดังต่อไปนี้³²

1) ในคดีความผิดฐานลักทรัพย์ น้อ โกง ยักยอก ที่จำนวนความเสียหายเล็กน้อย สภาพความผิดเล็กน้อย มีการชดใช้ความเสียหายให้ผู้เสียหาย และผู้เสียหายไม่ประสงค์ให้ลงโทษ และไม่มีความเกรงว่าจะมีการกระทำความผิดซ้ำอีก

2) คดีการพนันที่มุงทรัพย์สินเล็กน้อย สภาพความผิดเล็กน้อย รวมทั้ง ไม่มีเหตุให้เกรงว่าผู้ร่วมกันกระทำความผิดจะมากกระทำผิดซ้ำอีก

³² คีระ บุญกินนท. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 26. หน้า 153-154.

3) คติความผิดอื่น ๆ ที่อัยการจังหวัดระบุ

โดยทั้ง 3 ประเภทคดีนี้ ต้องเป็นที่แน่ชัดว่าการลงโทษเป็นสิ่งไม่จำเป็นกับผู้กระทำความผิด หากเป็นกรณีเช่นนี้แล้ว ตำรวจไม่ต้องส่งคดีให้พนักงานอัยการ เพียงแต่ในทุกเดือนให้ตำรวจบันทึกรวมกันในเอกสารที่เรียกว่า การจัดการคดีความผิดเล็กน้อย ซึ่งต้องมีข้อมูลเรื่อง วัน เดือน ปีที่จัดการ ชื่อผู้ต้องหา ประเด็นสำคัญในคดี เพื่อเป็นการตรวจสอบและควบคุมอำนาจการใช้ดุลพินิจของตำรวจที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานอัยการอีกครั้งโดยพนักงานอัยการ และตามเกณฑ์ในการสอบสวนคดีอาญา(hanzai souse kihan) ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 197 กำหนดหลักเกณฑ์ว่าในการจัดการคดีความผิดเล็กน้อยนั้นให้ตำรวจดำเนินการ ดังนี้³³

- 1) ตักเตือนผู้ต้องหาให้ระงับอนาคตของตนเอง
- 2) เรียกผู้ปกครอง นายจ้าง บุคคลที่อยู่ในฐานะควบคุมดูแล หรือตัวแทนของผู้ต้องหา ให้มาพบ และทำหนังสือว่าจะควบคุมดูแลอนาคตผู้ต้องหา โดยจะตักเตือนผู้ต้องหาในเรื่องที่สำคัญ
- 3) ให้ผู้ต้องหาชดใช้ความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือขอโทษผู้เสียหาย หรือกระทำการอื่นที่เหมาะสม

การชะลอฟ้อง ถือเป็นเครื่องที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีพยานหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการว่าจะฟ้องหรือไม่นั้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา 248 ซึ่งใช้ชื่อมาตรานี้ว่า หลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ(kiso bengi shugi, opportunity principle) และพนักงานอัยการยังสามารถมอบการใช้ดุลพินิจในการชะลอฟ้องให้แก่ตำรวจดำเนินการได้ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 246 นั่นคือ คดีที่พนักงานอัยการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งหมายถึง มาตรการคดีความผิดเล็กน้อย อันเป็นความผิดเล็กน้อยที่ระบุไว้ให้ตำรวจสามารถใช้ดุลพินิจในการชะลอฟ้องคดีได้นั่นเอง

เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นชอบกับการใช้หลักการชะลอฟ้องแล้ว ได้กำหนดเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ที่จะบังคับแก่ผู้กระทำความผิดต่อเนื่องภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่ง โดยพนักงานอัยการจะต้องทำบันทึกคำตัดสินสั่งไม่ฟ้อง(fukiso saiteisho) ซึ่งต้องระบุสาระสำคัญของข้อเท็จจริงในคดีและเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้อง เพื่อมิให้ใช้มาตรการสั่งไม่ฟ้องอย่างอำเภอใจ จะต้องส่งบันทึกดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบอันเป็นการควบคุมภายในอันดับแรก จากนั้น พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการกับผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ โดยหากผู้ต้องหาไม่คำร้องขอ

³³ชัยณรงค์ รัตนผล .(2555). *ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นสอบสวน*.สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขา นิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 87.

ให้พนักงานอัยการแจ้งการสั่งไม่ฟ้องโดยเร็ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 259 การร้องขอดังกล่าวมิได้จำกัดระยะเวลาไว้ หากผู้ต้องหาหรือก่อนการสั่งไม่ฟ้อง ก็สามารถกระทำได้ การแจ้งนั้นกระทำได้ทั้งโดยวาจาและเป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนในคดีที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษ หรือร้องขอให้พนักงานอัยการแจ้งการสั่งไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ผู้กล่าวโทษ หรือผู้ร้องขอโดยเร็ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 260 และให้แจ้งเหตุในการไม่ฟ้องด้วย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 261 เหตุผลจะมีเพียงว่า “ชะลอฟ้อง” “ข้อสงสัยไม่เพียงพอ” ไม่เป็นความผิดอาญา” เป็นต้น

3.4 การชะลอฟ้องในคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.4.1 แนวคิดในการชะลอฟ้อง³⁴

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มใช้มาตรการชะลอฟ้อง (Deferred Prosecution) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1930 แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยกฎหมายก็ตาม ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกา มิได้ยึดถือหลักการฟ้องคดีอาญาโดยกฎหมายอย่างเคร่งครัด ตรงกันข้ามพนักงานอัยการกลับใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลอย่างกว้างขวาง ซึ่งได้กระทำสืบเนื่องกันมาเป็นเวลานาน จนกลายเป็นหลักปฏิบัติและเป็นประเพณีในที่สุด” ทั้งองค์กรศาลก็มิได้ทักท้วงวิธีปฏิบัติดังกล่าว เมื่อมีการเรียกร้องให้ศาลเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการใน ส่วนนี้ ศาลมักจะปฏิเสธโดยอ้างหลักทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) และแนวคิดในเรื่องการจำกัดบทบาทของศาล (Judicial restraint) การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการจึงมักเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรเอง การตรวจสอบทางการเมืองที่อาจมีการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บังคับบัญชาระดับสูงของอัยการตามวิธีทางประชาธิปไตย และการตรวจสอบโดยประชาชนและสื่อมวลชน เป็นต้น

นอกจากศาลไม่ได้ทักท้วง หรือยับยั้งการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการแล้ว ศาลยังสนับสนุนวิธีการสั่งคดีของพนักงานอัยการอีกด้วย จะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลรัฐบาลกลาง (ศาลสหรัฐ) และศาลของมลรัฐ ซึ่งกล่าวไว้ว่า”บทบัญญัติดังกล่าว (บทบัญญัติที่บังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดี) ไม่เคยถือว่ามี ความหมายเป็นการห้ามการใช้ดุลพินิจของพนักงาน

³⁴เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521). ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 10(1), หน้า 159-162.

อัยการ พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยไม่ต้องปรึกษาหารือเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น ๆ นั้น เป็นอำนาจที่ถาวร ศาลของรัฐบาลกลางสหรัฐไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการสหรัฐ หรือศาลไม่อาจบังคับให้พนักงานอัยการสหรัฐฟ้องคดีใด ๆ ได้ "ไม่ว่าพนักงานอัยการจะมีเหตุผลในการสั่งไม่ฟ้องนั้นหรือไม่ก็ตาม" เป็นที่เห็นกันอย่างชัดเจนว่าการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องคดีใด ๆ พนักงานอัยการไม่มีความจำเป็นจะต้องฟ้องคดีทุกคดีที่มีผู้เสนอขึ้นมา แม้ว่าจะเป็นที่โดยตรงของพนักงานอัยการที่จะต้องฟ้องผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่พนักงานอัยการที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐก็ต้องใช้อำนาจ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมด้วยเช่นกัน ฉะนั้นพนักงานอัยการ จึงไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีทุกกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมาย พนักงานอัยการสหรัฐสามารถมีดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างอิสระ แม้คดีนั้นจะมีหลักฐานยืนยันว่าผู้ต้องหากระทำความผิดก็ตาม พนักงานอัยการจึงอาจสั่งไม่ฟ้องคดีแล้วปล่อยตัวผู้ต้องหาไปหรืออาจใช้มาตรการชะลอฟ้องก็ได้

3.4.2 หลักการและวิธีการชะลอฟ้อง

3.4.2.1 หลักการ³⁵

หลักการของการชะลอฟ้องในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มุ่งที่จะนำไปใช้กับผู้กระทำความผิดซึ่งมีอายุระหว่าง 17 - 26 ปี เนื่องจากบุคคลในช่วงวัยดังกล่าวมีโอกาสที่จะกลับตัวได้มากที่สุด เพื่อจะลดการกระทำความผิดซ้ำอีก และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมซ้ำ ความผิดที่มีการนำมาตราการชะลอฟ้องมาใช้ ได้แก่ ความผิดเล็กน้อย หรือความผิดที่มีโทษไม่ร้ายแรง เช่น การลักทรัพย์มีราคาเล็กน้อย การลักทรัพย์ตามโอกาส(ไม่มีเจตนาเป็นผู้ร้ายมาก่อน) การขับรถในขณะมึนเมา การใช้บัตรประจำตัวปลอม การค้าประเวณี การทำร้ายร่างกายไม่ถึงกับเป็นอันตรายแก่กายหรือจิตใจ การบุกรุก การทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น ส่วนในความผิดร้ายแรงหรือข้อหาอาชญากรรมอื่น เช่น การฆาตกรรมหรือปล้นทรัพย์โดยใช้อาวุธ หรือข่มขืนกระทำความชำเราเหล่านี้ ผู้กระทำความผิดมีเจตนาชั่วร้าย โอกาสที่จะใช้มาตรการชะลอฟ้อง เพื่อให้กลับตัวเป็นคนดีเป็นไปได้ยาก และมักไม่สำเร็จภายในเวลาที่กำหนด จึงจะไม่ใช้มาตรการชะลอฟ้องกับความผิดประเภทนี้ นอกจากนี้บุคคลที่เคยต้องโทษ หรือมีประวัติอาชญากรรมและถูกภาคทัณฑ์ไว้ ก็จะไม่นำมาตราการชะลอฟ้องไปใช้เช่นกัน

³⁵ นริศ ชำนาญชานันท์. (2556). *ระบบการจัดการความรู้หลักประกันความเป็นอิสระในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการความรู้, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 34-35.

การใช้มาตรการชะลอฟ้องเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิด ซึ่งเต็มใจรับความช่วยเหลือในการแก้ปัญหาพื้นฐานที่บุคคลเหล่านั้นเผชิญอยู่ เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและแก้ไขปัญหานั้น โดยใช้มาตรการในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น การให้คำปรึกษา การศึกษา การฝึกอาชีพ การบำบัดโรคหรืออาการติดยาเสพติด การหางานให้แก่ผู้กระทำความผิด อีกทั้ง เป็นการสร้างจิตสำนึกให้ผู้กระทำผิดมีความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและต่อสังคม โดยให้กระทำไปควบคู่กับการศึกษา หรือการประกอบอาชีพ หรืออาจกำหนดเงื่อนไขในการชะลอฟ้องให้ผู้กระทำผิด โดยดำเนินกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ หรือบำเพ็ญสาธารณประโยชน์แก่ชุมชน หรือการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย อันเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งของคู่กรณี โดยให้หันมาใช้วิธีประนีประนอมหรือตกลงแก้ปัญหาอย่างระมัดระวัง เพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องร้อง ซึ่งจะทำให้คู่กรณีหมางเมินต่อกัน

พนักงานอัยการจะมีหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องในการดำเนินคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจเพียงคนเดียวในการดำเนินคดีอาญา โดยจะทำหน้าที่สอบสวนไปพร้อม ๆ กับตำรวจ ทั้งยังใช้ดุลพินิจในการสอบสวน การจับกุมผู้ต้องสงสัย และฟ้องร้องคดีได้ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะเข้ามาควบคุมในการสอบสวน และไม่ได้เริ่มคดีหรืออาชญากรรมด้วยตนเองก็ตาม โดยการฟ้องคดีอาญาใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยกฎหมาย เพราะบทกฎหมายหลายฉบับบังคับให้ต้องฟ้องคดีที่มีมูลต่อศาล โดยไม่มีข้อยกเว้น เช่น กฎหมายของรัฐบาลกลางของรัฐ(U.S Congress) ที่ได้บัญญัติให้อำนาจการฟ้องคดีอาญาที่ละเมิดกฎหมายของสหรัฐอเมริกาว่า พนักงานอัยการของสหรัฐจะต้องฟ้องคดีอาญาที่เป็นความผิดต่อสหรัฐอเมริกาซึ่งเกิดขึ้นภายในเขตท้องถิ่นของตน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีบทกฎหมายบัญญัติไว้ให้ดำเนินคดีอาญาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการก็ได้ยึดหลักการฟ้องคดีอาญาโดยกฎหมายกลับใช้ดุลพินิจในการสอบสวนฟ้องร้องคดีอย่างกว้างขวาง ซึ่งศาลเองก็ให้ความเห็นชอบในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเช่นกัน³⁶

ทำให้การดำเนินคดีอาญาทุกกรณี ไม่ว่าจะมีความผิดที่มีลักษณะรุนแรงหรือไม่เพียงใด พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสอบสวนฟ้องร้องคดีในการตั้งฟ้องหรือไม่ตั้งฟ้องคดีได้ ซึ่งทำให้พนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกาใช้ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีที่มีมูลได้อย่างกว้างขวาง โดยมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ คือ³⁷

³⁶ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521). ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 10(1). หน้า 160.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

1) กฎหมายอาญาเพื่อ(Overcriminalization) เนื่องจากมีการบัญญัติกฎหมายอาญามาควบคุมสังคมมากเกินไป ทำให้การกระทำที่เป็นความผิดมีจำนวนมาก ดังนั้น พนักงานอัยการจึงจำเป็นต้องมีดุลพินิจในการฟ้องร้องคดีตามความเหมาะสมบ้าง

2) ขาดเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายได้ทั้งหมด พนักงานอัยการจึงใช้ดุลพินิจนำเฉพาะบางคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หากฟ้องร้องคดีทุกคดีที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย อาจกลายเป็นภาระของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

3) เหตุผลในแง่ความยุติธรรม โดยหากคำนึงถึงอายุ บุคลิกลักษณะ สติปัญญา ของผู้กระทำความผิด ความร้ายแรงของความผิด และสภาพแวดล้อมแล้ว ผู้กระทำความผิดบางคนสมควรได้รับการยกโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้อง สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้³⁸

1) สภาพของคดีหรือสภาพของการกระทำความผิด โดยพิจารณา

(1) มีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ต้องหาอาจจะไม่ใช่ผู้กระทำความผิดที่แท้จริง เช่น สงสัยว่าของกลางที่ค้นจากบ้านผู้ต้องหาอาจไม่ใช่ของผู้ต้องหา แต่เป็นของบุคคลที่สามที่เอามาซ่อนไว้ที่บ้านผู้ต้องหา

(2) ถ้ามีการฟ้องร้องคดี คณะลูกขุน จะตัดสินปล่อยจำเลยทั้ง ๆ ที่มีพยานหลักฐานว่าจำเลยกระทำความผิด เช่น ลูกขุนอาจเห็นใจจำเลย หรือเห็นว่าผู้เสียหายมีส่วนผิดด้วย

(3) ผู้เสียหายไม่ประสงค์จะฟ้องคดีผู้ต้องหา

(4) หากฟ้องร้องคดีจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก เมื่อคำนึงถึงสภาพความผิด

(5) การไม่ฟ้องคดีนั้น ไม่ทำให้หลักการยับยั้ง(Deterrence) “ผู้อื่น” ไม่ให้กระทำความผิดอย่างเดียวกันเสียไปมากนัก เช่น กรณีสามีทำร้ายร่างกายภรรยา หากมีการฟ้องร้องและลงโทษสามี การฟ้องร้องและการลงโทษ อาจมีผลเป็นการยับยั้งให้สามีคนอื่น ๆ ทำร้ายภรรยาของตนได้บ้างเล็กน้อยเท่านั้น ไม่มีผลยับยั้งมากนัก เพราะความผิดประเภทนี้ เกิดจากอารมณ์ชั่ววูบของสามี ดังนั้นการยกโทษให้แก่สามีในคดีนี้โดยการไม่ฟ้อง จึงไม่น่าจะทำให้หลักการยับยั้ง “ผู้อื่น” ตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษเสื่อมเสียไปมากนัก

³⁸เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 35. หน้า 163-165.

- (6) คดีนั้นได้เกิดขึ้นมานานและพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้เลือนหายไป
 (7) กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ไม่ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานาน โดยที่ชุมชนนั้นก็เห็นชอบด้วยกับการไม่ใช้บังคับกฎหมายนั้น ๆ

2) สภาพของผู้กระทำความผิด โดยพิจารณา

- (1) ผู้กระทำความผิดมีคุณลักษณะพิเศษ เช่น เป็นเด็กหรือคนชรามาก มีบุตรหลายคน เคยรับราชการทหารและทำประโยชน์ให้แก่ทางราชการทหารอย่างดีเด่น ไม่เคยมีประวัติอาชญากร เจ็บป่วยหรือจิตบกพร่อง เป็นต้น หากผู้กระทำความผิดมีคุณลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด และกระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น อาจจะได้รับพิจารณาไม่ฟ้องร้องก่อนผู้กระทำความผิดอื่น ๆ
- (2) ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษมาพอสมควรที่จะมีผลยับยั้งตนเองหรือผู้อื่นไม่ให้เอาเยี่ยงอย่างได้แล้ว
- (3) ผู้กระทำความผิดได้ชดใช้ความสูญหาย หรือความเสียหายแก่ผู้เสียหายไปหมดสิ้นแล้ว
- (4) ผู้กระทำความผิดให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานในการสืบสวนสอบสวน หรือฟ้องร้องคดี เช่น เป็นสายลับตำรวจ หรือยอมเป็นพยานให้อัยการ เป็นต้น

3.4.2.2 วิธีการ³⁹

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและอยู่ในเกณฑ์ที่จะใช้มาตรการชะลอฟ้อง พนักงานอัยการจะระงับหรือพักการฟ้องผู้กระทำความผิดเป็นการชั่วคราวก่อน โดยจัดให้ผู้กระทำความผิดต้องคุมประพฤติหรือดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนด ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ตัวผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และสังคม โดยผู้กระทำความผิดจะต้องสมัครใจให้ใช้มาตรการชะลอฟ้อง และยอมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติ และหากผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติที่กำหนดได้ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดไว้ พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดนั้นต่อไป

การใช้มาตรการชะลอฟ้องในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้จำนวนคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลลดลง พนักงานอัยการและศาลสามารถทุ่มเทเวลาทำงานให้กับคดีสำคัญและร้ายแรงได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการประหยัดงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินคดีและค่าเลี้ยงดูผู้ต้องขังในเรือนจำอีกด้วย

³⁹สำนักงานอัยการสูงสุด. (2543). รายงานการศึกษาเชิงวิจัย เรื่องการชะลอการฟ้องสมควรนำมาใช้ในสภาวะปัจจุบันหรือไม่. หน้า 28-30.

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ในการสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลนั้น ระบบปฏิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นว่าหากไม่ให้นักอัยการใช้ดุลพินิจแล้ว ก็จะเป็นการเพิ่มภาระแก่พนักงานอัยการ ศาล และราชทัณฑ์มากจนเกินไป และในผู้กระทำความผิดบางประเภทไม่สมควรที่จะนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยศาล เพื่อช่วยลดภาระของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของรัฐในการดำเนินคดี พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการนำมาตราการชะลอฟ้อง หรือมาตรการต่อรองรับคำสารภาพ มาใช้ในการนำผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

1) มาตรการชะลอฟ้อง(Deferred Prosecution)⁴⁰

วิธีการนี้ พนักงานอัยการเห็นว่าผู้กระทำความผิดมิได้มีเจตนาหรือมีจิตใจชั่วร้าย โดยพิจารณาจากประวัติ การศึกษา ความประพฤติ ตำแหน่งหน้าที่ซึ่งเคยทำประโยชน์แก่สังคม และผู้นั้นได้กระทำความผิดโดยประมาท หรือความผิดเล็กน้อย โดยการรอการสั่งคดีของพนักงานอัยการไว้ชั่วคราวโดยมีเงื่อนไขการคุมประพฤติ ซึ่งหากบุคคลดังกล่าวปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการก็มีคำสั่งไม่ฟ้องในที่สุด

การชะลอฟ้องเป็นเรื่องที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีพยานหลักฐานแล้วแต่ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีไปแล้วศาลพิพากษาลงโทษก็ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ เพราะผู้กระทำความผิดสามารถได้รับการฟื้นฟูจากภายนอกเรือนจำได้ พนักงานอัยการจึงอาศัยอำนาจของตนถ่วงดุลคดีก่อนนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งมาตรการชะลอฟ้อง ทำให้ช่วยถ่วงดุลคดีที่มีความสำคัญจริง ๆ ที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาล อีกทั้งช่วยให้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้อีกด้วย

ในประเทศสหรัฐอเมริกานี้ ผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการชะลอฟ้องจำเป็นจะต้องมีทนายความเข้าช่วยพิจารณาการดำเนินการ เนื่องจากในการชะลอฟ้องผู้กระทำความผิดต้องสละสิทธิที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญบางประการ เช่น สิทธิได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้า ในการชะลอฟ้องจึงควรมีทนายความช่วยแนะนำผลดีผลเสียในการตัดสินใจ และช่วยทำข้อตกลงระหว่างผู้ต้องหากับพนักงานอัยการ ซึ่งในการชะลอฟ้องจะไม่มี การตัดสินลงโทษจำคุกเลย เว้นแต่ผู้ต้องหาซึ่งได้มีการใช้มาตรการนี้ บกพร่องไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อตกลงที่ทำสัญญาไว้ ซึ่งถ้ามีข้อเท็จจริงเพียงพอว่าผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ข้อกล่าวหาที่จะตกไป ซึ่งมาตรการ

⁴⁰ ภูมิชาย ทานัชพงษ์. (2551). *มาตรการตรวจสอบการสั่งชะลอการฟ้อง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 40.

ชะลอฟ้องนี้จะแตกต่างกับการต่อรองคำรับสารภาพ เนื่องจากการต่อรองคำรับสารภาพนั้น จำเลยต้องถูกพิพากษาให้ลงโทษจำคุกอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง เพียงแต่ระยะเวลาในการถูกจำคุกจะสั้นลงเท่านั้น

2) มาตรการต่อรองรับคำสารภาพ (Plea Bargaining)⁴¹

วิธีการนี้ พนักงานอัยการจะนำมาใช้ในการเจรจาเสนอข้อตกลงกับจำเลยหรือทนายจำเลย เพื่อให้จำเลยรับสารภาพแลกเปลี่ยนกับการได้รับโทษน้อยลง โดยการเปลี่ยนข้อหาในความผิดที่มีอัตราโทษน้อยกว่า หรือลดข้อหาบางข้อ หรือการยื่นข้อเสนอต่อศาล เพื่อให้ศาลลงโทษสถานเบา ซึ่งช่วยทำให้คดีเสร็จสิ้นอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีการพิจารณาคดีในชั้นศาลอย่างเต็มรูปแบบ โดยปกติวัตถุประสงค์ของการใช้มาตรการนี้ เพื่อให้คดีเสร็จสิ้นอย่างรวดเร็ว ประหยัดเวลา และหลีกเลี่ยงการพิจารณาคดีในชั้นศาล เนื่องจากไม่สามารถคาดเดาความเห็นของคณะลูกขุนได้ ซึ่งคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกาประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์ จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลตามปกติ ส่วนที่เหลือจะถูกนำออกจากการพิจารณาของศาลโดยวิธีการต่อรองคำรับสารภาพ

3.4.3 การควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการ⁴²

การควบคุมดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลของพนักงานอัยการ แบ่งได้เป็น 2 กรณี

1) การควบคุมภายใน โดยหัวหน้าสำนักงานประจำสำนักงานนั้น ๆ จะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ หากในสำนักงานมีพนักงานอัยการจำนวนไม่มาก การควบคุมจะเป็นไปอย่างรัดกุม ส่งผลให้มีการใช้ดุลพินิจอย่างสอดคล้องกัน แต่หากเป็นสำนักงานใหญ่การควบคุมอาจหละหลวม อาจทำให้การใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกันได้

2) การควบคุมภายนอก

(1) ในกรณีพนักงานอัยการของสหรัฐ ซึ่งสังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรม โดยมี U.S. Attorney-General เป็นหัวหน้า มีการควบคุมในรูปการวางนโยบาย และให้ความเห็นชอบกว้าง ๆ ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการสหรัฐ ส่วนในกรณีของพนักงานอัยการท้องถิ่น แม้ State-Attorney General จะมีได้เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง แต่ในบางมลรัฐ State-Attorney General มีอำนาจจะฟ้องคดีที่พนักงานอัยการท้องถิ่นสั่งไม่ฟ้องได้

⁴¹นิจรินทร์ องค์กรพิสุทธิ์. (2527). *การต่อรองการรับสารภาพ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์. หน้า 12.

⁴²ประพันธ์ นัยโกวิท และศิริศักดิ์ ดิยะพรรณ. (2534). ชะลอการฟ้อง-มิติใหม่แห่งการคุ้มครองสังคมในสหรัฐอเมริกา. *วารสารอัยการ*, 14(155). หน้า 166-169.

(2) การควบคุมโดยอัยการพิเศษ ในบางมลรัฐให้อำนาจ State-Attorney General หรือศาลในการแต่งตั้งนักกฎหมายหรือทนายความขึ้นทำหน้าที่ฟ้องร้องและดำเนินคดีแทนพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการประจำท้องถิ่นไม่ฟ้องคดี โดยคดีนั้นจะต้องเป็นคดีสำคัญและประชาชนให้ความสนใจ

(3) การควบคุมโดยศาล ผู้เสียหายอาจร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายบังคับให้พนักงานอัยการฟ้องคดี ซึ่งได้มีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องไปแล้วได้ เนื่องจากในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยตรง อย่างไรก็ตาม ศาลก็มีได้ใช้อำนาจนี้โดยอ้างว่าเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ

(4) การขับออกจากตำแหน่ง (impeachment) รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาและรัฐสภาของมลรัฐมีอำนาจขับพนักงานอัยการของรัฐ หรือพนักงานอัยการประจำท้องถิ่นแล้วแต่กรณีให้ออกจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่าพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือไม่ฟ้องคดีเพราะได้รับสินบน

(5) การควบคุมโดยประชาชน พนักงานอัยการในสหรัฐส่วนใหญ่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน หากพนักงานอัยการสังคดีโดยไม่ชอบธรรม เมื่อถึงคราวเลือกตั้งครั้งต่อไป ประชาชนอาจไม่เลือกบุคคลดังกล่าวขึ้นมาทำหน้าที่พนักงานอัยการอีก

3.4.4 การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน⁴³

กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานในการบริหารกระบวนการยุติธรรมตามกรอบที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งอำนาจในส่วนนี้เรียกว่า ดุลพินิจ โดยเป็นอำนาจส่วนหนึ่งที่จะใช้ในการบริหารงานยุติธรรม และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานยุติธรรม เพื่อให้ผู้กระทำความผิดบางประเภทไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามทฤษฎีการลงโทษเสมอไป ซึ่งนอกจากการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสอบสวนฟ้องร้องคดีแล้ว ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้เริ่มคดีเองอาจใช้ดุลพินิจในการสอบสวนและจับกุมผู้ต้องสงสัย ซึ่งสาเหตุที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องใช้ดุลพินิจ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องเวลาและบุคลากรในการบังคับใช้กฎหมายที่ถูกบัญญัติออกมาใช้ควบคุมสังคมจำนวนมาก โดยคดีที่ตำรวจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอาทิเช่น

⁴³ชัยวัฒน์ หิรัญ วัฒนนะ. (2545). *บทบาทพนักงานสอบสวนในการกันคดีไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 79-80.

1) คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน (การลักทรัพย์หรือขโมยของในร้าน) มาตรการคือ การให้ผู้กระทำความผิดคืนของกลาง หรือชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายจนเป็นที่พึงพอใจ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงจะปล่อยตัวไป

2) คดีคนมาสุรา มาตรการคือ การตัดเตือนหรือส่งตัวให้บุคคลทางบ้านเป็นผู้ควบคุมดูแล หรือนำมาอยู่ในความควบคุมที่สถานีตำรวจ โดยไม่ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิด และเมื่อหายเมาแล้ว ถึงปล่อยตัวไป

3) คดีจรรยา มาตรการคือ การนำบุคคลที่กระทำความผิดจรรยาเล็กน้อยเข้ารับการศึกษอบรมในโรงเรียนจรรยา เพื่อเรียนรู้การขับขี้อย่างปลอดภัย

4) คดีการพนัน มาตรการ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเข้าไปดำเนินการเพียงเพื่อให้หยุดเล่นการพนัน ถ้าเป็นการพนันเล็กน้อย หากเป็นการเล่นพนันเป็นจำนวนมากเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงจะเข้าดำเนินการจับกุม

5) คดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชน มาตรการคือ การตัดเตือนด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรแทนการจับกุม หรือการให้ทำสัญญาในรูปของการปรับปรุงตัว หรืออาจนำตัวไปอยู่ในความควบคุม และถูกปล่อยตัวไปยังผู้ปกครองในภายหลัง โดยไม่ลงบันทึกประวัติ

6) คดีความผิดภายในครอบครัว มาตรการคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะไม่จับกุมดำเนินคดี และแนะนำให้ปรองดองกัน ในกรณีไม่ประสงค์จะดำเนินคดีกับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะการทะเลาะวิวาทหรือทำร้ายร่างกายระหว่างสามีภรรยา หรือกับบุคคลภายในครอบครัว

7) เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับแจ้งว่ามีคนพยายามบุกรุกเข้าบ้าน เมื่อถึงที่เกิดเหตุเห็นคนมาพยายามใช้กุญแจไขบ้าน หากเขายืนยันว่าบ้านค้ำมีลักษณะเช่นนี้ และเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถพาเขากลับบ้านจริงได้ ไม่ให้จับเขาฐานเป็นผู้ลักขโมย เพราะเป็นความผิดพลาดของคนมา และไม่ถือว่าเขาพยายามบุกรุก เพราะมองเรื่องเจตนาของเขา

8) กรณีความเสียหายเล็กน้อย หากเพื่อนบ้านหรือครอบครัวไม่ให้ความร่วมมือต้องการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด หรือครอบครัวผู้กระทำความเสียหายยินดีชดใช้ค่าเสียหาย ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้ดุลพินิจไม่จับกุมก็ได้ แต่จะบังคับให้เขาประนีประนอมยอมความไม่ได้

9) การทะเลาะวิวาทหรือการทำร้ายร่างกายที่ไม่รุนแรง โดยใช้อาวุธ ทำให้ได้รับอันตราย หรือบาดเจ็บ หรือผู้อื่นเดือนร้อน เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ควรจับกุม แต่ให้ใช้การตัดเตือน ถ้าไม่หยุดการกระทำ จึงจะจับกุม หรือกรณีสามีทำร้ายร่างกายภรรยาหรือบุตร หากเป็นภรรยาไม่ต้องการให้สามีติดคุก หรือทำให้ศาลเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ตำรวจไม่ควรจับกุม ควรแนะนำให้ปรองดองกัน

การให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้มาตรการตักเตือน หรือทำทัณฑ์บน หรือประนีประนอมในความผิดเล็กน้อย อาทิ เช่น คดีเด็กและเยาวชน คดีความผิดภายในครอบครัว โดยไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เพื่อให้โอกาสผู้กระทำความผิดและไม่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลต่อไป