

บทที่ 4

วิเคราะห์เหตุผลแห่งความจำเป็นและปัญหา

การชะลอการฟ้องในคดีอาญาของพนักงานอัยการ

บทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงเหตุผลแห่งความจำเป็นที่จะต้องมีการชะลอการฟ้อง รวมถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและระยะเวลาที่พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ ตลอดจนการตรวจสอบการชะลอการฟ้อง เพื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งชะลอฟ้องในคดีอาญาอย่างเหมาะสม อันจะนำไปสู่การปรับใช้มาตรการชะลอการฟ้องในประเทศไทยต่อไป

4.1 วิเคราะห์เหตุผลแห่งความจำเป็นที่จะต้องมีการชะลอการฟ้อง

ความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอาจไม่ได้วัดผลด้วยจำนวนการนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีและลงโทษทางอาญา แต่มีจุดมุ่งหมายที่ยิ่งใหญ่กว่าคือการทำให้สังคมมีความน่าอยู่มากยิ่งขึ้น ป้องกันไม่ให้ประชาชนกระทำความผิด หรือบุคคลใดที่ได้เคยกระทำความผิดต้องไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก ผ่านการให้โอกาสในการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับสู่สังคมและเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้สังคมน่าอยู่มากยิ่งขึ้น มาตรการชะลอการฟ้องจึงเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการให้โอกาสดังกล่าว ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญของพนักงานอัยการในการพิจารณาเกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง โดยหลักการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้องนั้น พนักงานอัยการจะต้องไม่มีอคติทั้งปวง เข้าใจบริบทและธรรมชาติของมนุษย์ คำนึงถึงสถานะแวดล้อมของสังคมที่อยู่รอบตัว โดยพิจารณาถึงตัวผู้กระทำความผิด ลักษณะแห่งการกระทำความผิด ประกอบกับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ รวมถึงวัตถุประสงค์ในการลงโทษโดยที่หลีกเลี่ยงโอกาสการถูกลงโทษจำคุกกระชั้นในความผิดเล็กน้อยของผู้กระทำความผิด

เรื่องเหตุผลแห่งความจำเป็นเกี่ยวกับการชะลอการฟ้องสามารถสรุปได้เป็น 3 ประการดังต่อไปนี้

4.1.1 การให้โอกาสแก่ผู้ที่กระทำคามผิด

การที่พนักงานอัยการจะสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องได้นั้น องค์ประกอบที่สำคัญอย่างแรกคือประเภทของความผิดที่สามารถชะลอการฟ้องได้ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท และคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับด้วยหรือไม่ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงนัก โทษจึงไม่สูง หรือความชั่วร้ายและความน่าตำหนิมีไม่มากเนื่องจากการกระทำโดยประมาท การนำผู้กระทำคามผิดที่ไม่ร้ายแรงเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักจะเป็นการตีตราบุคคลผู้นั้นแทนที่จะทำให้ผู้กระทำคามผิดได้ปรับตัวกลายเป็นพลเมืองดี แต่กลับกลายเป็นการสร้างตราบาปที่เป็นสิ่งขัดขวางการกลับตัวเป็นพลเมืองดี เนื่องจากการทำให้ผู้กระทำคามผิดมีประวัติเสื่อมเสียเคยต้องหาว่าได้กระทำคามผิด ถึงแม้ว่าในบางกรณีจะไม่ได้มีการลงโทษจริง เนื่องจากศาลพิจารณาพิพากษาการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษก็ตาม แต่สังคมไทยก็ยังคงไม่เปิดโอกาสให้แก่ผู้กระทำคามผิดที่มีประวัติอาชญากรรมมาแล้ว สามารถกลับคืนเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติ เช่น การไม่รับเข้าทำงานของเอกชนหรือรับราชการ เป็นต้น ซึ่งการให้โอกาสแก่ผู้กระทำคามผิด ก่อให้เกิดผลดี ได้ดังต่อไปนี้

1) การให้โอกาสแก่ผู้กระทำคามผิด เพื่อเปิดโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองดี

การชะลอการฟ้องโดยให้โอกาสแก่ผู้กระทำคามผิด เป็นการเบี่ยงเบนผู้กระทำคามผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักที่มุ่งจะลงโทษผู้กระทำคามผิด เพื่อลดการสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ที่ทรงคุณค่า และลดโอกาสในการถูกตีตราจากระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักผ่านคำพิพากษาของศาล โดยมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่อาจจะกระทำผิดพลาด ได้ตลอดจากการตัดสินใจที่ผิดพลาดเพียงชั่วครู่อันเนื่องมาจากหลายปัจจัย การผลักดันผู้ที่ก้าวพลาดเข้าไปสู่กระบวนการที่มุ่งแต่จะลงโทษทางอาญา ทั้งที่สามารถให้โอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูโดยที่ผู้กระทำคามผิดยังมีศักยภาพเพียงพอที่จะแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมได้ การให้โอกาสแก่ผู้กระทำคามผิดให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่าการจะมุ่งลงโทษทางอาญาอันเป็นการสร้างตราบาปแก่ผู้กระทำคามผิดยาวนานเท่าที่ประวัติอาชญากรรมยังคงติดตัวผู้กระทำคามผิดและไม่ถูกลบออกอย่างแท้จริงแม้บุคคลนั้นจะสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดีแล้วก็ตาม ทำให้สังคมต้องรับภาระและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นภายหลังจากนั้น เพราะท้ายที่สุดการลงโทษทางอาญา เช่น การจำคุกในระยะสั้นนั้น ผู้กระทำคามผิดต้องสูญเสียหน้าที่การงาน และเกิดเป็นปมด้อยในชีวิต อีกทั้ง รัฐต้องจ่ายค่าเลี้ยงดูผู้กระทำคามผิด ขณะที่อยู่ในเรือนจำ รวมถึงพฤติกรรมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเข้าไปอยู่ในเรือนจำที่ถูกซึมซับมาจากผู้ที่กระทำคามผิดรุนแรงหรือผู้กระทำคามผิดติดนิสัย กล่าวคือ จากบุคคลที่เคยมีศักยภาพในการ

กลับตัวแก้ไขเป็นพลเมืองดีได้เมื่อออกจากเรือนจำก็กลับกลายเป็นโจรภายหลังจากที่ได้เรียนรู้และซึมซับความชั่วร้าย การชะลอการฟ้องจึงเป็นส่วนหนึ่งที่จะเข้ามาแก้ปัญหาตั้งแต่ต้นของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2) การให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิด ทำให้สามารถรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่ทรงคุณค่า และลดการต่อต้านหรือเป็นปรปักษ์กับสังคมจากผู้กระทำความผิด

การที่ให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นพลเมืองดี โดยที่บุคคลนั้นไม่ใช่ผู้กระทำความผิดติดนิสัย หรือเป็นคนชั่วร้ายโดยสันดานแล้ว การให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดการผ่านชะลอการฟ้องจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยถือเป็นการรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่ทรงคุณค่าไว้ และเป็นการช่วยลดการต่อต้านหรือเป็นปรปักษ์กับสังคม (Anti-Social) ช่วยลดเหตุแห่งการกระทำความผิดที่จะทำให้เกิดปัญหาสังคมในภายภาคหน้า การชะลอการฟ้องจึงเปรียบเสมือนกับการที่สังคมให้อภัยและให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดที่จะทำให้ผู้นั้นรู้สึกสำนึกว่าตนได้รับโอกาสจากสังคม และได้รับความหวังต่อการกลับตัวเป็นพลเมืองดี ที่จะเป็นสิ่งซึ่งตรงกันข้ามกับการต่อต้านหรือเป็นปรปักษ์กับสังคมในประเทศไทย

3) ให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิด ทำให้การอำนวยความยุติธรรมเป็นไปตามสภาพแห่งความเป็นจริง

เนื่องจากสาเหตุของการกระทำความผิดนั้นมีได้หลากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งแวดล้อม ครอบครัว สภาวะลักษณะของผู้กระทำความผิด หรือภาวะและนิสัยหรือสิ่งเร้าในขณะที่ลงมือกระทำความผิด เป็นต้น การที่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้กระทำความผิด กระทำไปด้วยปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งไม่ควรที่จะดำเนินคดีอาญาในทันทีทันใด แต่ควรให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดได้ปรับปรุงแก้ไขในสิ่งที่เกิดขึ้นและเยียวยาผลที่ตามมาผ่านการชะลอการฟ้องเพื่อให้เหมาะสม แก่คดีในบางประเภทคดี อันเป็นการอำนวยความยุติธรรมให้ตรงกับสภาพความเป็นจริง ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และสังคม การชะลอการฟ้องจึงเป็นมาตรการทางเลือกที่ทำให้เกิดความหลากหลายในการปรับใช้ให้เกิดเหมาะสมกับสภาพของคดีอาญาตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากและมีข้อเท็จจริงที่หลากหลายในปัจจุบัน แต่โดยทั่วไปคำสั่งท้ายที่สุดที่พนักงานอัยการอาจทำได้ในปัจจุบันกลับมีเพียงแค่สองคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 คือ คำสั่งฟ้องคดีและคำสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมและการเกิดขึ้นของความผิดอาญาในปัจจุบันที่มีสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต

4) การให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดที่สามารถฟื้นฟูแก้ไขพฤติกรรมได้กลับไปอยู่กับครอบครัว ชุมชน และสังคม ตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

การใช้ดุลพินิจในการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการจะกระทำต่อเมื่อได้มีการพิจารณาถึงเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในเรื่องเฉพาะตัวของผู้ต้องหา โดยที่ผู้ต้องหาต้องไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี หรือผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาแล้วเกินห้าปี อันเป็นลักษณะของบุคคลผู้ส่วนใหญ่กระทำความคิดในครั้งแรก หรือในอดีตได้เคยกระทำความคิดขึ้นแต่ผ่านมาในระยะเวลาหนึ่งซึ่งเป็นการพิสูจน์ตนเองว่าไม่ได้เป็นผู้กระทำความคิดตติณีสัยแล้ว อีกทั้งต้องพิจารณาถึงประโยชน์อันจะตกแก่ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และสังคม การชะลอการฟ้องจึงเป็นมาตรการทางเลือกที่จะชั่งน้ำหนักระหว่างทางเลือกที่จะลงโทษ ผู้กระทำความผิด หรือการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดผ่านกระบวนการค่านึงประโยชน์ของทุกฝ่าย การชะลอการฟ้องนั้นจะเป็นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดที่สามารถฟื้นฟูแก้ไข และกลับตัวเป็นพลเมืองดี ให้กลับไปอยู่กับครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยมีเงื่อนไขบางประการที่ผู้กระทำความผิดอาจต้องปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ในการที่จะไม่ให้เกิดการกระทำความคิดซ้ำขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งเป็นการสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้น

5) การให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาจากการกระทำความคิดให้แก่ผู้เสียหายในโอกาสแรก

การใช้ดุลพินิจในการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการจะพิจารณาถึงความยินยอมของผู้เสียหายโดยจะต้องได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้งจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้อง ที่จะทำให้ผู้เสียหายได้เข้ามามีส่วนร่วมและเปิดโอกาสให้เกิดการชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายในโอกาสแรก ทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างเพียงพอจนไม่คิดจิตใจในการดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการจะพิจารณาถึงการชดเชยเยียวยาที่ผู้เสียหายได้รับว่ามีความเหมาะสม เพียงพอต่อความเสียหายแล้วหรือไม่ ไม่ใช่ผู้กระทำความผิดชดเชยเงินเป็นจำนวนเล็กน้อยไม่เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ทำให้ผู้เสียหายยินยอมไม่คิดจิตใจในการลงโทษผู้กระทำความผิด ทั้งที่ผู้เสียหายควรได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายเป็นจำนวนที่มากกว่านั้น ในทางกลับกันความพึงพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายก็เป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความสมานฉันท์ขึ้น โดยผู้เสียหายจะใช้มาตรการชะลอการฟ้องเป็นเครื่องมือเพื่อฉวยโอกาสในการเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดที่สูงมากจนเกินไปไม่ได้แยกเช่นเดียวกัน

6) การให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดที่ไม่มีทุนทรัพย์ในการต่อสู้คดีอาญาให้ได้ดีอย่างมีประสิทธิภาพตามระบบกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักนั้นกลับมามีค่าใช้จ่ายที่สูง เนื่องด้วยต้นทุนของการว่าจ้างทนายความที่มีความรู้ความสามารถ การประกันตัวเพื่อให้สามารถต่อสู้คดี

ได้อย่างเต็มที่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดแอบแฝงในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาคดี ล้วนแล้วแต่เป็นจำนวนเงินที่สูงทั้งสิ้น การชะลอการฟ้องจึงเป็นการช่วยให้ผู้กระทำความผิดที่ไม่มีทุนทรัพย์ในการต่อสู้คดีได้มีโอกาสที่จะกลับตัวกลับใจเป็นพลเมืองดีได้ โดยใช้ค่าใช้จ่ายที่น้อยกว่า

4.1.2 การหลีกเลี่ยงการตีตราและลงโทษจำคุกในระยะสั้นผ่านคำพิพากษาของศาล

เนื่องจากเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์สำคัญของการชะลอการฟ้องได้นั้นจะเป็นความคิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับด้วยหรือไม่ จึงทำให้ผู้ที่ต้องการหาว่าได้กระทำความผิด มีโอกาสที่จะถูกลงโทษจำคุกเป็นระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น กล่าวคือ ลงโทษจำคุกสูงสุดได้เพียงห้าปี เท่านั้นสำหรับความคิดที่อาจชะลอการฟ้องได้ ประกอบกับปัจจัยอื่นที่อาจจะทำให้ระยะเวลาในการอยู่ในเรือนจำนั้นลดลง ซึ่งการลงโทษจำคุกในระยะสั้นและการตีตราจะก่อให้เกิดผลเสีย ดังต่อไปนี้

1) ทำให้ผู้กระทำความผิดมีประวัติเสื่อมเสียอันยากต่อการกลับตัวเป็นพลเมืองดี

การลงโทษจำคุกในระยะเวลาอันสั้นมีลักษณะเป็นการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนมากกว่าเป็นการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยการลงโทษในระยะสั้นนอกจากจะไม่เกิดผลดีในการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีแล้ว ยังทำให้ผู้กระทำความผิดมีประวัติเสื่อมเสียที่ยากต่อการกลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีทางอาชญาวิทยาในเรื่องของทฤษฎีการตีตรา (Labeling Theory) ที่ว่าสาเหตุของพฤติกรรมอาชญากรรมนั้นเกิดจากกระบวนการที่บุคคลสร้างความสำนึกแต่ตนเองว่าเป็นอาชญากร ซึ่งเป็นผลมาจากการที่บุคคลนั้นถูกตีตราหรือแบ่งแยกจากบุคคลอื่นในสังคมว่าเป็นผู้กระทำความผิด ส่งผลต่อบุคคลโดยรอบ ทำให้เกิดพฤติกรรมการถลำลึกไปในเส้นทางของการกระทำความผิดอันจะเป็นภัยและส่งผลกระทบต่อสังคมในที่สุด

2) ทำให้ผู้กระทำความผิดได้เรียนรู้พฤติกรรมของอาชญากรจากผู้ต้องขังอื่นในเรือนจำ

แม้การลงโทษจำคุกจะมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้นทดแทนการกระทำความผิด ป้องกันอาชญากรรม และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดก็ตาม ซึ่งการลงโทษจำคุกจะทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกหวาดกลัวเพราะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ อีกทั้งมาตรการที่ทำให้เจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลผู้ต้องขังมีเวลาในการฝึกอบรมหรือควบคุมความประพฤติของผู้ต้องขังให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เพื่อให้สามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดีและมีอาชีพเมื่อพ้นจากการคุมขังแล้ว แต่การลงโทษจำคุกในระยะสั้นนั้น นอกจากจะไม่เกิดผลในการแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดีได้ แต่กลับกลายเป็นการส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้พฤติกรรมของอาชญากร

จากผู้ต้องขังอื่นในเรือนจำ ซึ่งเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับจุดประสงค์ในการลงโทษจำคุก เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและป้องกันอาชญากรรมไม่ให้เกิดหรือกลับมาก่อทำความผิดซ้ำอีกในภายภาคหน้า

4.1.3 ประสิทธิภาพและภาระค่าใช้จ่ายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

1) ด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ผลลัพธ์ที่หายที่สุดของการชะลอการฟ้อง คือ การยุติคดี หรือการไม่ฟ้องคดี มาตรการชะลอฟ้องจึงสามารถช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้ในคดีที่มีอัตราโทษไม่สูง หรือเป็นคดีที่มีความผิดเล็กน้อย ๆ น้อย ๆ โดยที่ความร้ายแรงหรือความน่าตำหนิของการกระทำความผิดต่ำ อีกทั้งไม่ค่อยส่งผลกระทบต่อสังคม ซึ่งเป็นการเบี่ยงเบนคดีที่ไม่มีความสำคัญออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ทำให้คดีที่มีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาผ่านกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ถูกรบกวนด้วยคดีที่ไม่มีความสำคัญ

ดังนั้น จากจำนวนปริมาณคดีที่ลดลง ทำให้หน่วยงานและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถใช้เวลาและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดกับคดีที่สำคัญและจำเป็นได้อย่างเต็มที่ อันเป็นการลดภาระหน้าที่ที่ไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการ อันจะส่งผลให้การดำเนินงานตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและมีความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น อีกทั้งส่งผลดีต่อการบริหารงานของราชทัณฑ์ในการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังอีกด้วย อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีขึ้นของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในที่สุด

2) ด้านภาระค่าใช้จ่ายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในส่วนของภาระค่าใช้จ่ายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เริ่มตั้งแต่ค่าใช้จ่ายในชั้นของการสืบสวนสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล และกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแต่ละขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของเงินเดือนของเจ้าพนักงาน ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต่อการดำเนินคดี ค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำ หรือค่าใช้จ่ายอีกประเภทอื่น ๆ เป็นต้น โดยอ้างอิงจากสถิติของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ในด้านนิติเศรษฐศาสตร์พบว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแต่ละคดีนั้น ใช้ต้นทุนเป็นเงินเฉลี่ยในแต่ละขั้นตอน คือ ในชั้นของพนักงานสอบสวนมีต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีเท่ากับ 15,798 บาท ในชั้นของพนักงานอัยการมีต้นทุนเฉลี่ยต่อคดีเท่ากับ 8,325 บาท ในศาลชั้นต้นมีต้นทุนเฉลี่ยขั้นต่ำต่อคดีเท่ากับ 6,833 บาท ในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาโดยมีสมมติฐานว่ามีค่าใช้จ่ายเทียบเท่ากับศาลชั้นต้นเท่ากับ 6,833 บาท ในชั้นของราชทัณฑ์และคุมประพฤติหลังการพิจารณาคดีในทุกชั้นศาลมี

ต้นทุนเฉลี่ยขั้นต่ำต่อคคิของงานราชทัณฑ์เท่ากับ 55,704 บาทต่อปี และงานคุมประพฤติมีต้นทุนเฉลี่ยขั้นต่ำเท่ากับ 9,573 บาทต่อปี หรือหากคิดคำนวณเฉลี่ยตามโอกาสการเกิดขึ้นของคคิที่จะเข้าสู่กระบวนการในชั้นต่าง ๆ จะได้จำนวนเงินที่เป็นต้นทุนเฉลี่ยต่อคคิอยู่ที่ประมาณ 76,612 บาท และประกอบกับตัวเลขรายงานการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของกรมราชทัณฑ์ ที่แสดงให้เห็นต้นทุนทางการเงินในกิจกรรมควบคุมผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งประกอบไปด้วยเงินในงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ งบกลาง และค่าเสื่อมราคา รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 15,636,602,631.25 บาท ในขณะที่มีปริมาณผู้ต้องราชทัณฑ์เป็นจำนวนทั้งสิ้น 358,369 คน เมื่อนำต้นทุนทางการเงินหารจำนวนผู้ต้องราชทัณฑ์ จะได้ต้นทุนทางการเงินเฉลี่ยที่เป็นค่าใช้จ่ายต่อผู้ต้องราชทัณฑ์หนึ่งคนเป็นเงิน จำนวน 43,632.69 บาทต่อปี จะเห็นได้ว่าตลอดขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมในการนำผู้กระทำความผิดหนึ่งคนมาลงโทษนั้นจะเกิดเป็นค่าใช้จ่ายซึ่งถือว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ประกอบกับจำนวนตัวเลขของผู้ต้องคคิที่เกิดขึ้นในแต่ละปี ทำให้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมยิ่งทวีความมหาศาลขึ้นไป อีกทั้งจำนวนเงินค่าใช้จ่ายยังแปรผันตามระยะเวลาในการถูกคุมขัง กล่าวคือ ยิ่งถูกคุมขังเป็นระยะเวลานานเท่าใด ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นก็จะยิ่งสูงขึ้นตามนั้นอีกด้วย

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มุ่งเน้นการลงโทษผู้กระทำความผิดมีแต่จะทำให้เกิดผลกระทบในทางไม่ดีต่อการใช้จ่ายและการบริหารงบประมาณของรัฐ ซึ่งจากตัวเลขจำนวนเงินที่กล่าวไปข้างต้น แสดงถึงหน้าที่ของรัฐที่ต้องเป็นผู้แบกรับภาระทางการเงินอย่างมหาศาลในค่าใช้จ่ายดังกล่าว และยังรวมถึงค่าใช้จ่ายในการแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำที่เป็นปัญหาตามมาอีกทอดหนึ่งจากการพิพากษาคดีลงโทษจำคุกเป็นจำนวนมากด้วย

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากมีการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาปรับใช้จะเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐลงตั้งแต่ขั้นกลางของกระบวนการยุติธรรม ทำให้รัฐสามารถบริหารจัดการงบประมาณในเรื่องที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้ดีขึ้นได้ โดยอาศัยส่วนต่างของค่าใช้จ่ายที่ลดลงจากการปรับใช้มาตรการชะลอการฟ้อง

4.2 วิเคราะห์การชะลอการฟ้องคดีอาญาตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.

ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการชะลอการฟ้องซึ่งเป็นบทบาทของพนักงานอัยการตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. โดยผู้วิจัยจะขอแบ่งได้เป็น 3 เรื่องใหญ่ที่สำคัญ คือ หลักเกณฑ์ของการชะลอการฟ้อง กระบวนการและผลของการชะลอการฟ้อง และการตรวจสอบการชะลอการฟ้อง

4.2.1 ปัญหาหลักเกณฑ์ของการชะลอการฟ้อง

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 3 กำหนดไว้ว่า “การชะลอการฟ้อง” หมายความว่า การที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นควรตั้งฟ้องคดี แต่มีเหตุที่จะไม่ออกคำสั่งฟ้องคดี โดยอาจกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลา การคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อระงับคดีอาญา ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ของการชะลอการฟ้องโดยพนักงานอัยการ โดยแบ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการชะลอการฟ้องและหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพในการชะลอการฟ้อง

1) หลักเกณฑ์ทั่วไป

ในกรณีที่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้นั้น ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ทั่วไปแบ่งเป็น 4 หลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ¹

- 1.1) ประเภทของความผิด
- 1.2) เงื่อนไขเฉพาะตัวของผู้ต้องหา
- 1.3) ความยินยอมของผู้เสียหาย
- 1.4) ความยินยอมของผู้ต้องหา
- 1.5) ช่วงระยะเวลาที่อาจชะลอการฟ้อง

1.1) ประเภทของความผิดที่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ อาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทความผิด ดังต่อไปนี้

- 1.1.1) คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว
- 1.1.2) คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท
- 1.1.3) คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับด้วยหรือไม่

ปรับด้วยหรือไม่

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. กำหนดประเภทโดยยึดคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ซึ่งจำนวนตัวเลขอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีนั้น สอดคล้องกับตัวเลขอัตราโทษจำคุกในความผิดที่อาจชะลอการฟ้องได้ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส² และสอดคล้องกับตัวเลขอัตราโทษของการชะลอการฟ้องที่นำมาใช้กับเด็กและ

¹ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 9.

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความฝรั่งเศส. มาตรา 41-2.

“Le procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, peut proposer, directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée, une composition pénale à une personne physique qui reconnaît avoir commis un ou plusieurs délits punis à titre de peine principale d'une peine

เยาวชนในปัจจุบัน ตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 อีกทั้งสอดคล้องกับตัวเลขการลงโทษจำคุกสูงสุดที่ศาลจะลงโทษโดยพิพากษาว่ามีการกระทำความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56

แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทนั้น ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ไม่ได้กำหนดอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไว้ ทำให้แม้ในความคิดที่ได้กระทำโดยประมาทซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงจะเกินห้าปีก็ถือว่าเป็นความคิดที่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ โดยไม่ถือว่าเข้าเงื่อนไขเป็นคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินห้าปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับด้วยหรือไม่ อันจะเป็นความคิดที่ไม่เข้าเงื่อนไขประเภทความคิดที่อาจชะลอการฟ้องได้ตาม 3)

1.2) เงื่อนไขเฉพาะตัวของผู้ต้องหา แบ่งเป็น 2 ประการดังต่อไปนี้

1.2.1) ผู้ต้องหาต้องไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี

1.2.2) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาแล้วเกินห้าปี

1.3) ความยินยอมของผู้เสียหาย

ในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้องด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่ปรากฏผู้เสียหาย เนื่องจากประเทศไทยดำเนินนโยบายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้เอง ซึ่งปรากฏตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28(2) ที่บัญญัติไว้ว่า “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล (2) ผู้เสียหาย”

1.4) ความยินยอมของผู้ต้องหา

ผู้ต้องหาต้องรับว่าได้กระทำการตามข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหาและยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง กล่าวคือ ผู้ต้องหาต้องรับในข้อเท็จจริงบางอย่างที่ถูกกล่าวหา ซึ่งไม่ถึงขั้นของการรับสารภาพว่าได้ลงมือกระทำความผิดจริงโดยลงรายละเอียดถึงการกระทำต่าง ๆ

1.5) ช่วงระยะเวลาที่อาจชะลอการฟ้อง

d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, ainsi que, le cas échéant, une ou plusieurs contraventions connexes qui consiste en une ou plusieurs des mesures suivantes...

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 10 กำหนดช่วงระยะเวลาที่อาจใช้มาตรการชะลอการฟ้องได้ คือ ช่วงระยะเวลาก่อนการฟ้องคดีต่อศาล กล่าวคือ ช่วงระยะเวลาภายหลังจากที่พนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน และเห็นควรสั่งฟ้อง จนกระทั่งพนักงานอัยการพิจารณาเห็นควรมีคำสั่งชะลอการฟ้องหรือเห็นควรที่จะดำเนินคดีต่อไป

2) หลักเกณฑ์เชิงคุณภาพ

หลักเกณฑ์เชิงคุณภาพของการชะลอการฟ้อง คือ หลักเกณฑ์ที่กำหนดแนวทางสำคัญให้พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการชะลอการฟ้องโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้เกิดเป็นแนวทางและมาตรฐานการทำคำสั่งชะลอการฟ้องในคดีอาญาของพนักงานอัยการ

จากร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะปรากฏอย่างกว้างไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง กำหนดว่า “...หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง...” หลักเกณฑ์เชิงคุณภาพในกรณีนี้จึงเป็นการที่ให้พนักงานอัยการพิจารณาถึงประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ซึ่งเป็นถ้อยคำที่กว้างขวางจึงไม่อาจพิจารณาให้เห็นได้อย่างชัดเจนของการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ แต่ในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับใช้ถ้อยคำที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพไว้ในส่วนของมาตรา 10(1) และ (2) ซึ่งกำหนดว่า “...พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการตามที่เห็นสมควรดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมทั้งปวงเกี่ยวกับผู้ต้องหา พฤติกรรมแห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดีของผู้ต้องหา การรู้สำนึกในความผิดของผู้ต้องหา และการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความยินยอมของผู้เสียหายและผู้ต้องหา ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการต้องหาคดีอาญาหรือการถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดอื่น พร้อมทำความเข้าใจในการชะลอการฟ้องเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อประกอบการพิจารณา... (2) สั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา...” ซึ่งเป็นเรื่องอำนาจของพนักงานอัยการที่อาจเลือกดำเนินการบางอย่าง เพื่อนำมาสู่การตัดสินใจใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้อง แต่ไม่ใช่กรอบหรือแนวการใช้ดุลพินิจอันเป็นหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพของการชะลอการฟ้องตามที่ได้กล่าวไป ทำให้พนักงานอัยการอาจไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมดังกล่าวในการพิจารณาใช้ดุลพินิจในการชะลอการฟ้อง ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่แน่นอนและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันของคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ

หากพิจารณาถึงมาตรการการชะลอการฟ้องหรือมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันที่บังคับใช้เฉพาะสำหรับการกระทำความผิดของเด็กหรือเยาวชนตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 กลับปรากฏว่าได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพไว้ดังนี้ “หากเด็กหรือเยาวชนสำนึกในการกระทำก่อนฟ้องคดี เมื่อคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ และเหตุแห่งการกระทำความผิดแล้ว หากผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้น อาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง” ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการที่จะใช้มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาได้นั้นต้องพิจารณาถึงความสำนึกผิดของเด็กหรือเยาวชน โดยพิจารณาวิสัย พฤติการณ์ และลักษณะของเด็กหรือเยาวชนจากอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ และเหตุแห่งการกระทำความผิด

หากพิจารณาถึงหลักการชะลอการฟ้องของญี่ปุ่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248³ ที่กำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณาจากลักษณะ อายุและสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด ความร้ายแรงและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสั่งฟ้องคดีต่อผู้ต้องหา พนักงานอัยการอาจไม่สั่งฟ้องคดีต่อผู้ต้องหาก็ได้ ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพในการกำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณาก่อนการสั่งชะลอการฟ้อง โดยพนักงานอัยการญี่ปุ่นจะพิจารณาถึง

- (1) ความรุนแรงของการกระทำความผิดและผลกระทบที่เกิดขึ้น
- (2) ลักษณะของผู้กระทำความผิด อายุ ประวัติอาชญากรรม และความเสียหายที่จะกระทำความผิดซ้ำ เช่น มีลักษณะของความเจ็บป่วยหรือไม่ เป็นต้น
- (3) พฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เช่น แรงจูงใจ การมีส่วนผิดของผู้เสียหาย การมีอยู่ของตัวการ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมรู้ร่วมคิด และบทบาทหน้าที่ในการกระทำของผู้ต้องสงสัย

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น. มาตรา 248.

“Where prosecution is deemed unnecessary owing to **the character, age, and environment of the offender, the gravity of the offense, and the circumstances or situation after the offense**, prosecution need not be instituted.”

(4) เจ็บป่วยหรือสภาพแวดล้อมภายหลังการกระทำผิด ตัวอย่างเช่น ผู้ต้องสงสัยต้องรับผิดชอบทางอาญาหรือไม่ การชดเชยค่าเสียหายเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด มีการสำนึกในการกระทำผิดหรือไม่ และความรู้สึของผู้เสียหาย เป็นต้น

ในเรื่องของหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้น สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในเรื่องแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการของสหประชาชาติ มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการที่มีใช้การคุมขัง ค.ศ. 1990 และมาตรฐานความรับผิดชอบทางวิชาชีพและแถลงการณ์หน้าที่และสิทธิอันสำคัญของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศในเรื่องของการใช้ดุลพินิจโดยกำหนดหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพจะต้องมีการเปิดเผย กำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี และควรมีการพัฒนาและจัดทำหลักเกณฑ์เป็นกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับภายใต้ระบบของกฎหมายของแต่ละประเทศ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเป็นไปในแนวทางเดียวกันจนเกิดเป็นมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจ

4.2.2 ปัญหาเงื่อนไขและระยะเวลาที่พนักงานอัยการอาจสั่งให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. กำหนดไว้หากพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้เกี่ยวกับอำนาจดำเนินการต่าง ๆ ของพนักงานอัยการที่อาจมีคำสั่งให้ดำเนินการได้ ภายหลังจากที่พนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน และเห็นควรสั่งฟ้อง แต่เป็นกรณีที่ตรงตามหลักเกณฑ์ที่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการตามที่เห็นสมควรดังต่อไปนี้⁴

(1) สั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหาการศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมทั้งปวงเกี่ยวกับผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดีของผู้ต้องหา การรู้สำนึกในความผิดของผู้ต้องหา และการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ความยินยอมของผู้เสียหายและผู้ต้องหา ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการต้องหาคดีอาญาหรือการถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดอื่น พร้อมทำความเข้าใจในการชะลอการฟ้องเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อประกอบการพิจารณา ที่จะนำไปสู่การพิจารณาสั่งชะลอการฟ้องได้อย่างเหมาะสมของพนักงานอัยการ โดยมีการกำหนดระยะเวลาให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งพนักงานอัยการ แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีเหตุจำเป็น พนักงานอัยการอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกไม่เกิน 15 วันได้

⁴ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 10 วรรคแรก.

(2) สั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา ที่จะนำไปสู่การพิจารณาสั่งชะลอการฟ้องได้อย่างเหมาะสมของพนักงานอัยการ

(3) จัดให้มีกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ ซึ่งรวมถึงการให้ผู้ต้องหาขอชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย การขอโทษผู้เสียหาย หรือการกระทำอื่นที่เหมาะสม โดยพนักงานอัยการต้องคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์

(4) มีคำสั่งให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลใดมาให้อภัยคำ หรือส่งหรือจัดการส่งเอกสารหรือหลักฐานใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา

(5) เชิญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมแก่รูปคดี หรือบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับจากผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือชุมชนมาหารือร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ เพื่อที่จะให้ทราบถึงข้อมูลสำคัญก่อนการพิจารณาว่าจะมีการสั่งชะลอการฟ้องหรือไม่

ซึ่งเมื่อหากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องและให้รายงานให้ศาลทราบโดยไม่ชักช้า⁵

แต่ในกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ควรที่จะสั่งชะลอการฟ้อง ให้พนักงานอัยการไม่ดำเนินการชะลอการฟ้องและดำเนินคดีตามปกติต่อไป โดยให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้องและมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายใน 7 วันนับจากวันที่มีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้อง และให้ถือว่าคำสั่งไม่ชะลอการฟ้องดังกล่าวให้เป็นที่สิ้นสุด⁶

ทั้งนี้ ในส่วนของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง และการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. เปิดช่องให้สามารถกำหนดหรือเพิ่มเติมความชัดเจนได้ โดยมีการกำหนดให้เป็นตามระเบียบที่อัยการสูงสุดกำหนด⁷

กระบวนการภายหลังจากคำสั่งชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. กำหนดให้ภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 12 หรือ

⁵ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 10 วรรคสอง.

⁶ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 10 วรรคสาม.

⁷ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 10 วรรคท้าย.

มาตรา 16 แห่งร่างพระราชบัญญัติ⁸ ถ้าหากเป็นกรณีที่มีผู้เสียหายได้มีการฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้ก่อน⁸

ในกรณีที่มีผู้เสียหายหลายคน และมีผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง หากต่อมาผู้เสียหายปรากฏตัวขึ้นภายใน 3 ปีนับแต่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง และไม่ยินยอมในการชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ในกรณีเช่นว่านี้มีให้นำมาตรา 6 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการหยุดนับอายุความในการดำเนินคดีอาญามาใช้บังคับ⁹

ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องคดีข้างต้น กำหนดให้ศาลนำเหตุที่มีการชะลอการฟ้องคดี และพฤติการณ์ของจำเลยในระหว่างที่มีการชะลอการฟ้องมาพิจารณาประกอบด้วย และศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดหรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ซึ่งเป็นบทลดโทษหรือยกเว้นโทษของจำเลยตามดุลพินิจของศาล¹⁰

ในส่วนของอายุความของคดีอาญากรณีมีคำสั่งชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. กำหนดเกี่ยวกับเรื่องของอายุความของคดีอาญากรณีมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ คือ เมื่อพนักงานอัยการได้มีคำสั่งชะลอการฟ้อง ให้หยุดนับอายุความในการดำเนินคดีอาญา และเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 12 หรือมาตรา 16 ก็ให้นับอายุความในการดำเนินคดีต่อจากวันที่พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 12 หรือวันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 16 วรรคสอง หรือวันที่อัยการสูงสุดมีคำวินิจฉัยตามมาตรา 16 วรรคสามแล้วแต่กรณี¹¹

เรื่องการฟ้อง การคัดฟ้อง และการฝากขัง ตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง หรือการควบคุมและการขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการฟ้อง การคัดฟ้อง และการฝากขัง ตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง หรือการควบคุมและการขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้ คือ เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน และคดีมีเหตุให้พนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้องได้ เพื่อประโยชน์ในการชะลอการฟ้อง ไม่ให้นำบทบัญญัติในเรื่องการฟ้อง การคัดฟ้อง และการฝากขัง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง

⁸ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 15 วรรคแรก.

⁹ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 15 วรรคสอง.

¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 15 วรรคท้าย.

¹¹ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 6.

รวมทั้งการควบคุมและการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป และให้นับระยะเวลาการฟ้อง การคัดฟ้อง การควบคุม และการขังตั้งแต่เวลาที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปนั้นเป็นต้นไป หากผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวให้จัดการปล่อยตัวไปโดยผู้ต้องหาต้องปฏิญาณตนว่าจะมาตามนัด ในกรณีที่ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวน ไม่ให้นำบทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ และถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหา แต่ถ้าเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกัน ให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง¹²

1) เงื่อนไขและระยะเวลาที่พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 11 กำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขและระยะเวลาที่พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติได้ คือ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติตามที่เห็นสมควร ดังต่อไปนี้¹³

1.1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติเป็นครั้งคราว เพื่อบุคคลดังกล่าวจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร

1.2) จัดให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร

1.3) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ

1.4) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติได้อันอาจนำไปสู่การกระทำ ความผิดในทำนองเดียวกันขึ้นอีก

1.5) ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด

1.6) ให้ไปรับการอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนาพฤตินิสัย ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด

1.7) ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการทำความผิดของตนเอง โดยการชดเชยเยียวยาความเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม

1.8) เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำหรือมีโอกาสดำเนินการทำความผิดในทำนองเดียวกันขึ้นอีก

¹² ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 7.

¹³ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 11 วรรคแรก.

โดยการคุมความประพฤติที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี และต้องไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้นด้วย¹⁴ และถ้าภายหลังปรากฏแก่พนักงานอัยการหรือปรากฏจากรายงานของพนักงานคุมประพฤติว่าข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวแก่การกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤตินั้นได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนข้อหนึ่งข้อใดหรือทุกข้อก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขอื่นเพิ่มเติมก็ได้ โดยให้พนักงานอัยการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เสียหายประกอบการพิจารณา และต้องรายงานให้ศาลทราบ¹⁵

2) ผลของคำสั่งชะลอการฟ้อง

2.1) กรณีการชะลอการฟ้องเกิดผลสำเร็จ

เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดครบถ้วนแล้ว ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี และแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบ¹⁶ โดยเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี ให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป¹⁷

2.2) กรณีการชะลอการฟ้องไม่เป็นผลสำเร็จ

เมื่อความปรากฏแก่พนักงานอัยการว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดตามกฎหมาย หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการคุมความประพฤติที่พนักงานอัยการกำหนดเปลี่ยนแปลงไป ให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกผู้ต้องหานั้นมาชี้แจง หากผู้ต้องหาไม่มาชี้แจงหรือพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการคุมความประพฤติที่พนักงานอัยการกำหนดเปลี่ยนแปลงไปจนไม่อาจแก้ไขได้อันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหาเอง ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปและแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มีคำสั่ง ทั้งนี้ สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁸ โดยห้ามมิให้รับฟังพยานหลักฐาน คำรับสารภาพ หรือข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการชะลอฟ้อง เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทั้งปวง¹⁹

¹⁴ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 11 วรรคสอง.

¹⁵ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 11 วรรคท้าย.

¹⁶ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 17.

¹⁷ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 18.

¹⁸ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 16 วรรคแรก.

¹⁹ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 8.

4.2.3 ปัญหาการตรวจสอบการชะลอการฟ้อง

การตรวจสอบการชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. สามารถแบ่งได้เป็นการตรวจสอบการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการได้ 2 รูปแบบ คือ การตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องภายในองค์กรอัยการเองและการตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องโดยศาล

1) การตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ

ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ต้องหาทราบคำสั่งดำเนินคดีต่อไปของพนักงานอัยการ ถ้าผู้ต้องหาเห็นว่าคำสั่งของพนักงานอัยการไม่เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ต้องหาอาจยื่นคำร้องคัดค้านต่ออัยการสูงสุด ให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของพนักงานอัยการได้ คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด โดยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการหรือของผู้เสียหายจะกระทำได้ต่อเมื่อพ้นระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ต้องหาทราบคำสั่งดำเนินคดีต่อไปของพนักงานอัยการ หรือหากมีการคัดค้านต่ออัยการสูงสุด การดำเนินคดีดังกล่าว จะกระทำได้ต่อเมื่ออัยการสูงสุดมีคำวินิจฉัยเห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานอัยการแล้ว²⁰

2) การตรวจสอบโดยศาล

เมื่อศาลได้รับรายงานคำสั่งชะลอการฟ้องจากพนักงานอัยการ แล้วเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามกฎหมาย ให้ศาลสั่งตามที่เห็นสมควรภายใน 30 วัน และแจ้งให้พนักงานอัยการทราบเพื่อดำเนินการต่อไปโดยเร็ว ทั้งนี้ให้ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาออกข้อบังคับเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการของศาลด้วยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว²¹

ในการพิจารณาคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการของศาล ให้ศาลมีอำนาจเรียกพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน พนักงานคุมประพฤติ หรือออกหมายเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถาม หรือมีคำสั่งให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้²² เพื่อให้ศาลทราบข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน และทำให้การพิจารณาเพื่อรับรองคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการเป็นไปด้วยความถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามกฎหมาย

²⁰ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 16 วรรคสอง และวรรคสาม.

²¹ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 12.

²² ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มาตรา 13.

4.3 วิเคราะห์แนวทางการชะลอการฟ้องคดีอาญาที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายให้นำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้คดีโดยทั่วไป มีแต่เพียงการชะลอการฟ้องสำหรับเด็กหรือเยาวชนตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ทำให้กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยยังคงเป็นระบบสายพานที่จะเริ่มตั้งแต่ชั้นตำรวจ ไปสู่ชั้นพนักงานอัยการ และพิจารณาพิพากษาในชั้นศาล โดยยังขาดมาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากศาลหรือที่เรียกกันว่ากระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก อันจะทำให้ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลมีจำนวนลดน้อยลง ที่ทำให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมของไทย สามารถทำงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นที่ต้องมีการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายในประเทศไทย เพื่อที่จะสามารถนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ได้อย่างเหมาะสม และแก้ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยต่อไป

ในต่างประเทศหลายประเทศที่เคยประสบปัญหาสถานะคดีล้นศาล และผู้ต้องขังล้นเรือนจำ หรือในประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งทางด้านเศรษฐกิจและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้มีการนำมาตรการชะลอการฟ้องเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนอาจเรียกได้ว่า กระบวนการเบี่ยงเบนคดีหรือมาตรการชะลอการฟ้องอาจถือได้ว่าเป็นแนวทางหลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศในกลุ่มดังกล่าว โดยมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการปรับใช้มาตรการชะลอการฟ้องโดยอาศัยดุลพินิจ ตามหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจการฟ้องและอำนาจการพิจารณาพิพากษาออกจากกัน ซึ่งเป็นทางเลือกหรือเครื่องมือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สามารถนำมาปรับใช้แก่กรณีที่มีความหลากหลายได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับคุณลักษณะเฉพาะของประเภทคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละสังคม อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและสังคม ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาสังคมให้มีความน่าอยู่มากยิ่งขึ้น

ในประเทศญี่ปุ่น ได้มีการชะลอการฟ้องโดยอาศัย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ของญี่ปุ่นมาตรา 248 โดยให้พนักงานอัยการพิจารณาจากลักษณะ อายุและสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด ความร้ายแรงและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสั่งฟ้องคดีต่อผู้ต้องหา พนักงานอัยการอาจไม่สั่งฟ้องคดีต่อผู้ต้องหาก็ได้ ซึ่งไม่ปรากฏถึงประเภทของการกระทำความผิดหรือจำกัดโทษสูงสุด ที่อาจใช้มาตรการชะลอการฟ้องได้ ทำให้พนักงานอัยการญี่ปุ่นสามารถสั่งชะลอการฟ้องได้ในทุกประเภทคดี โดยในทางปฏิบัตินั้นการชะลอการฟ้องของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขใดเพิ่มเติมให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตาม แต่เป็นการ

เลือกที่จะปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไป กล่าวคือ การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีกำหนดเงื่อนไขมากกว่าที่จะเป็นการชะลอการฟ้อง หรือการสั่งไม่ฟ้องโดยมีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามความหมายโดยทั่วไป

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรการเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดี หรือการชะลอการฟ้องนั้น มีการบัญญัติไว้อย่างหลากหลาย แต่โดยทั่วไปการชะลอการฟ้องของเยอรมันจะใช้ในความผิดอาญาทั่วไปที่ไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นลักษณะความผิดทางอาญาที่มีโทษจำคุกขั้นต่ำน้อยกว่า 1 ปี หรือโทษปรับ²³ โดยบัญญัติเรื่องการชะลอการฟ้องไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน มาตรา 153a ซึ่งเป็นเรื่องของการชะลอการฟ้องภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขในคดีอาญาที่เป็นความผิดทั่วไปที่ไม่ร้ายแรง โดยความยินยอมของศาลที่มีเขตอำนาจและผู้ต้องหา พนักงานอัยการอาจสั่งชะลอการฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราว และกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามได้ ซึ่งเงื่อนไขที่พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติได้นั้นต้องเป็นอย่างไรอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด บริจาคเงินให้แก่องค์กรการกุศลหรือแก่รัฐ กระทำสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดต่อสังคม จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดูตามที่กำหนดไว้ ทุ่มเทอย่างสุดความสามารถในการทำให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมให้ได้มากที่สุด โดยการชดใช้ความเสียหายทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ หรือมุ่งหวังที่จะกระทำการเช่นนั้น หรือให้เข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรที่กำหนด เป็นต้น และหากเงื่อนไขดังกล่าวมีความเหมาะสมที่และเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าการนำตัวผู้ต้องหาไปฟ้องเป็นคดีต่อศาล และระดับความร้ายแรงหรือความน่าตำหนิของการกระทำความผิดของผู้ต้องหาอยู่ในเกณฑ์ที่อาจจะใช้วิธีการกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติแทนการนำตัวผู้ต้องหาไปฟ้องได้ โดยสามารถชะลอการฟ้องได้ทั้งช่วงระยะเวลาก่อนและหลังจากที่พนักงานอัยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในเรื่องของการชะลอการฟ้องหรือที่เรียกว่าความตกลงทางอาญานั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสมาตรา 41-2 บัญญัติให้พนักงานอัยการสามารถสั่งให้มีการชะลอการฟ้องได้ ในกรณีที่คดีอาญาที่มีอัตราโทษสูงสุดเป็นโทษปรับหรือเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี พนักงานอัยการอาจยื่นข้อเสนอซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติ แทนการฟ้องคดีต่อผู้ต้องหาได้ ข้อเสนอที่พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติได้นั้นอาจเป็นอย่างไรอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยที่ผู้ต้องหายอมรับในข้อเท็จจริง และได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหาในการชะลอการฟ้อง และเมื่อผู้ต้องหาตกลงยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขในข้อตกลงทางอาญาที่พนักงานอัยการกำหนดแล้ว พนักงานอัยการ

²³ ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน. มาตรา 12.

ต้องยื่นความตกลงทางอาญานั้นต่อประธานศาลชั้นต้นเพื่อขอความเห็นชอบ โดยพนักงานอัยการต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบด้วย ในกรณีที่ศาลให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ความตกลงทางอาญาดังกล่าวมีผลบังคับใช้ แต่ประธานศาลชั้นต้นไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าความตกลงทางอาญาดังกล่าวสิ้นผลไป และพนักงานอัยการมีหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางดังต่อไปนี้คือแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย อันแบ่งเป็น 3 เรื่องใหญ่สำคัญตามที่เคยวิเคราะห์มาแล้วข้างต้นดังต่อไปนี้

1) หลักเกณฑ์ของการชะลอการฟ้อง

“การชะลอการฟ้อง” หมายถึง การที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้ว เห็นควรตั้งฟ้องคดี แต่มีเหตุที่จะไม่ออกคำสั่งฟ้องคดี โดยอาจกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลา การคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อระงับคดีอาญา โดยสามารถแบ่งหลักเกณฑ์ของการชะลอการฟ้องเป็นได้เป็น 2 หลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ หลักเกณฑ์ทั่วไปในการชะลอการฟ้อง และหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพในการชะลอการฟ้อง

1.1) หลักเกณฑ์ทั่วไป

ประเภทของความผิดที่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ โดยแบ่งได้เป็น 4 ประเภทความผิด ดังต่อไปนี้

ประเภทแรก คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว เนื่องด้วยเป็นโทษสถานเบาซึ่งสอดคล้องกับประเภทความผิดที่อาจชะลอการฟ้องได้ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส²⁴ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี²⁵

ประเภทที่สอง คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท เนื่องด้วยเป็นการกระทำที่ไม่มีเจตนาจะกระทำความผิด

ประเภทที่สาม คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะโทษปรับด้วยหรือไม่ ซึ่งอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีนั้นเป็นตัวเลขที่ตรงกับตัวเลขอัตราโทษจำคุกในความผิดที่อาจชะลอการฟ้องได้ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส²⁶ และสอดคล้องกับจำนวน

²⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส. มาตรา 41-2 วรรคแรก.

²⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน. มาตรา 153a. ประกอบประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน. มาตรา 12.

²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส. มาตรา 41-2 วรรคแรก.

ตัวเลขการลงโทษจำคุกสูงสุดที่ศาลไทยจะตัดสินลงโทษโดยอาจใช้การรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษ²⁷

ประเภทที่สี่ คดีความผิดอื่นใด²⁸ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการพัฒนาแก้ไขกฎหมายในอนาคต โดยสามารถพัฒนากฎหมายให้สามารถตอบสนองและสอดคล้องกับพัฒนาการของสังคมด้านการอำนวยความสะดวกในความคิดอาชญาฐานต่าง ๆ ที่อาจเกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้น ได้ตามการพัฒนาและเคลื่อนไหวของสังคมอันเป็นพลวัต ผ่านการศึกษาและวิเคราะห์ของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อตราเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความผิดอื่นใดที่พนักงานอัยการอาจจะล่อการฟ้องได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพสังคม ณ ขณะนั้น

เงื่อนไขเฉพาะตัวของผู้ต้องหา โดยแบ่งเป็น 2 ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้ต้องหาต้องไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี เนื่องด้วยมาตรการชะลอการฟ้องนั้นมีจุดมุ่งหมายสำคัญอย่างหนึ่งคือ การให้โอกาสผู้ที่อาจก้าวพลาดได้ปรับปรุงแก้ไขตัวเอง เพื่อไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก การกำหนดเงื่อนไขเฉพาะตัวของผู้ต้องหาในกรณีนี้ที่ จึงเป็นไปตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว

ประการที่สอง ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาแล้วเกินห้าปี เนื่องด้วยมาตรการชะลอการฟ้องนั้นมีจุดมุ่งหมายสำคัญอย่างหนึ่งคือ การให้โอกาสผู้ที่อาจก้าวพลาดได้ปรับปรุงแก้ไขตัวเอง เพื่อไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก การรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษก็เป็นหนึ่งในมาตรการที่จะเบี่ยงเบนเพื่อลดการคุมขังตัวผู้กระทำความผิดให้ไม่ต้องรับโทษจำคุกผ่านคำพิพากษาของศาลที่พิพากษาว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริงแต่ให้มีการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษไว้เพื่อให้โอกาสผู้ที่อาจก้าวพลาดได้ปรับปรุงแก้ไขตัวเองเฉกเช่นเดียวกับการชะลอการฟ้อง ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขเฉพาะตัวของผู้ต้องหาในกรณีนี้ที่ จึงเป็นไปตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว

ความยินยอมของผู้เสียหาย

เนื่องจากประเทศไทยดำเนินนโยบายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้เอง ซึ่งปรากฏตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28(2) ดังนั้น ในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้องด้วย เพื่อให้เกิดกระบวนการที่สมบูรณ์ครบถ้วน ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการ

²⁷ ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 56.

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับใหม่. มาตรา 248.

ฟ้องคดีอาญาเองของผู้เสียหายภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่ปรากฏถึงตัวผู้เสียหาย แม้ในต่างประเทศส่วนใหญ่จะดำเนินนโยบายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยให้รัฐหรือพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องเพียงผู้เดียวก็ตาม หลายประเทศจึงไม่ได้มีการบัญญัติถึงความยินยอมของผู้เสียหายไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย แต่กลับมีแนวทางปฏิบัติว่าจะต้องมีการขอความยินยอมจากผู้เสียหายทั้งในประเทศญี่ปุ่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตลอดจนสอดคล้องกับแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการของสหประชาชาติ²⁹ ที่จะคำนึงถึงสิทธิและความยินยอมของผู้เสียหาย

ความยินยอมของผู้ต้องหาหรือจำเลย

ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องรับว่าได้กระทำการตามข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหาและยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง กล่าวคือ ผู้ต้องหาต้องรับในข้อเท็จจริงบางอย่างที่ได้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่ถึงขั้นของการรับสารภาพว่าได้ลงมือกระทำความผิดจริงโดยสารภาพลงรายละเอียดถึงการกระทำต่าง ๆ เนื่องจากหากปล่อยให้มีการสารภาพขึ้นในชั้นดังกล่าว แม้จะเป็นความจริงหรือความเท็จก็ตาม จะส่งผลทำให้ผู้ต้องหาถูกระทบถึงสิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ในภายภาคหน้าหากกระบวนการชะลอการฟ้องนั้นไม่สำเร็จ ซึ่งความยินยอมของผู้ต้องหานั้นสอดคล้องกับกฎหมายฝรั่งเศส³⁰ กฎหมายเยอรมัน³¹ มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการที่มีใช้การคุมขัง ค.ศ. 1990³² และแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการของสหประชาชาติ³³

ช่วงระยะเวลาที่อาจชะลอการฟ้อง

ให้มีการกำหนดช่วงระยะเวลาที่อาจใช้มาตรการชะลอการฟ้องทั้งในช่วงระยะเวลาก่อนการฟ้องคดีต่อศาล และในกรณีที่พนักงานอัยการได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว และคดีอาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ตามที่กฎหมายกำหนด พนักงานอัยการอาจร้องขอต่อศาลให้มีการนำการชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มาบังคับใช้โดยอนุโลมเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ และให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้ ทั้งนี้ การร้องขอดังกล่าวต้องจะยื่นก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

²⁹ Guidelines on the Role of Prosecutors Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. section 18.

³⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส. มาตรา 41-2 วรรคแรก.

³¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน. มาตรา 153 และมาตรา 153a.

³² United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures. section 3.4.

³³ Guidelines on the Role of Prosecutors Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. section 18.

โดยการนำการชะลอการฟ้องมาใช้ภายหลังจากที่มีการฟ้องคดีต่อศาลนั้น สอดคล้องกับกฎหมายเยอรมันเรื่องการชะลอการฟ้อง³⁴

1.2) หลักเกณฑ์เชิงคุณภาพ

หลักเกณฑ์เชิงคุณภาพของการชะลอการฟ้อง คือ หลักเกณฑ์ที่กำหนดแนวทางสำคัญให้พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการชะลอการฟ้องโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้เพื่อให้เกิดเป็นแนวทางและมาตรฐานการทำคำสั่งชะลอการฟ้องในคดีอาญาของพนักงานอัยการ

โดยกำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณาในเรื่องของการชะลอการฟ้อง ผ่านการคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สาเหตุ ความร้ายแรงและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด ผลและสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด ตลอดจนความรู้สึกผิดและการพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น ไว้ในกฎหมายชะลอการฟ้องให้เกิดหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพที่จะเป็นตัวกำหนดทิศทางในการพิจารณาชะลอการฟ้องเพื่อเป็นแนวทางให้แก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องโดยคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าว ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพของประเทศไทยที่เคยได้มีการบัญญัติไว้แล้ว³⁵ และหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพเกี่ยวกับการชะลอการฟ้องของญี่ปุ่น³⁶ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลในเรื่องแนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการของสหประชาชาติ³⁷ มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการที่มีใช้การคุมขัง ค.ศ. 1990³⁸ และมาตรฐานความรับผิดชอบทางวิชาชีพและแถลงการณ์หน้าที่และสิทธิอันสำคัญของอัยการของสมาคมอัยการระหว่างประเทศ³⁹ ในเรื่องของการใช้ดุลพินิจโดยกำหนดหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพจะต้องมีการเปิดเผยกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี และควรมีการพัฒนาและจัดทำ

³⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน. มาตรา 153 วรรคสอง และมาตรา 153a วรรคสอง.

³⁵ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553. มาตรา 86 และประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 56.

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น. มาตรา 248.

³⁷ Guidelines on the Role of Prosecutors Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990. section 17 and section 19.

³⁸ United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures. section 2.3, section 3.1 and section 3.2.

³⁹ Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors Adopted by The International Association of Prosecutors on the twenty third day of April 1999. section 2 and section 4.3.

หลักเกณฑ์เป็นกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับภายใต้ระบบของกฎหมายของแต่ละประเทศ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเป็นไปในแนวทางเดียวกันจนเกิดเป็นมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจ

2) เงื่อนไขและระยะเวลาที่พนักงานอัยการอาจสั่งให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ

ในเรื่องของกระบวนการและผลของการชะลอการฟ้อง หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการชะลอการฟ้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปและหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพในการชะลอการฟ้องแล้ว ถ้าพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง ให้พนักงานอัยการรายงานให้ศาลทราบโดยไม่ชักช้า โดยให้คำร้องพร้อมสำนวนการสอบสวนและความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติต่อศาล

ภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ให้หยุดนับอายุความในการดำเนินคดีอาญา และจะนับอายุความต่อเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปแล้ว อีกทั้งผู้เสียหายจะฟ้องคดีไม่ได้โดยที่สอดคล้องกับความยินยอมของผู้เสียหายก่อนที่จะมีการชะลอการฟ้อง ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีอาญาต่อไป หรือในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งรอการพิจารณาคดีนั้นไว้ก่อน

ในเรื่องของการฟ้อง การผิดฟ้อง และการฝากขัง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวง และวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง หรือการควบคุมและการขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยนั้น ให้กำหนดว่าเมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน และคดีมีเหตุให้พนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้องได้ และเพื่อประโยชน์ในการชะลอการฟ้อง ห้ามมิให้นำบทบัญญัติในเรื่องการฟ้อง การผิดฟ้อง และการฝากขังตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง รวมทั้งการควบคุมและการขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป และให้นับระยะเวลาการฟ้อง การผิดฟ้อง การควบคุมและการขังตั้งแต่วันที่คำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปนั้นเป็นต้นไป และหากผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวให้จัดการปล่อยตัวไปโดยผู้ต้องหาต้องพิสูจน์ตนว่าจะมาตามนัด โดยหากผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวน ห้ามมิให้นำบทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาตามมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ แต่ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหา แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกันให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง

ในคดีที่มีผู้เสียหายหลายคน และมีผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง หากต่อมาผู้เสียหายปรากฏตัวขึ้นภายใน 3 ปีนับแต่พนักงานอัยการ

มีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง และไม่ยินยอมในการชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายคนนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ในกรณีเช่นว่านี้ไม่ให้อยู่ในบังคับของการหยุดนับอายุความในการดำเนินคดีอาญาของการชะลอการฟ้อง โดยในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีผู้เสียหายดังกล่าวเป็นผู้ฟ้องคดี ให้ศาลนำเหตุที่มีการชะลอการฟ้องและพฤติการณ์ของจำเลยในระหว่างที่มีการชะลอการฟ้องมาพิจารณาประกอบด้วย และศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดหรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

ในการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามควรเป็นไปตามรูปแบบของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ การกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามนั้น พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการปรับใช้เงื่อนไขและระยะเวลาให้เกิดความเหมาะสมในแต่ละกรณีไป แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยที่ต้องไม่เป็นการที่ให้อำนาจพนักงานอัยการในการกำหนดเงื่อนไขอื่นใดนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน อันจะเป็นการกำหนดเงื่อนไขตามอำเภอใจ แทนที่จะเป็นการใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมในแต่ละกรณีอย่างมีขอบเขตชัดเจน

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติตามที่เห็นสมควร ดังต่อไปนี้

- 2.1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติเป็นประจำทุกวัน เพื่อบุคคลดังกล่าวจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร
- 2.2) จัดให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร
- 2.3) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ
- 2.4) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติได้อันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดในทำนองเดียวกันขึ้นอีก
- 2.5) ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด
- 2.6) ให้ไปรับการอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนาพฤตินิสัย ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด โดยอาจให้ออกค่าใช้จ่ายด้วยตนเองตามแต่ความเหมาะสม
- 2.7) ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำความผิดของตนเอง โดยการชดใช้เยียวยาความเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม

2.8) ให้ชำระเงินให้แก่การคลังของแผ่นดิน โดยจำนวนเงินนั้นจะต้องไม่เกินกว่าจำนวนค่าปรับสูงสุดของโทษตามความผิดนั้น โดยจะต้องคำนึงถึงความรุนแรงของพฤติกรรม ทั้งนี้ การชำระเงินให้แก่การคลังนั้น สามารถแบ่งจ่ายได้ตามที่พนักงานอัยการกำหนด แต่จะต้องอยู่ภายในระยะเวลาหนึ่งปี

2.9) ให้ทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาจากการกระทำความผิดตกเป็นของรัฐ

2.10) พักใช้ใบอนุญาตขับขี่

2.11) เข้าร่วมอบรมในหลักสูตรสำหรับการฟื้นฟูและการสร้างจิตสำนึกในการไม่ขับรถขณะมีเมามา รวมถึงการติดตั้งอุปกรณ์ตรวจวัดแอลกอฮอล์บนยานพาหนะ โดยออกค่าใช้จ่ายด้วยตนเองเป็นระยะเวลาอย่างน้อยหกเดือน

2.12) เข้าฝึกอบรมหรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการหรือกลุ่มงานบริการด้านสาธารณสุข สังคม หรือสหวิชาชีพ

2.13) ห้ามส่งจ่ายเช็ค เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากศาล

2.14) ห้ามปรากฏตัวในบริเวณที่ได้กระทำความผิด ในบริเวณที่พนักงานอัยการกำหนด หรือบริเวณที่ผู้เสียหายอาศัยอยู่

2.15) ห้ามพบและยุ่งเกี่ยวกับผู้เสียหายจากการกระทำความผิด

2.16) ห้ามเดินทางออกนอกประเทศ

โดยการคุมความประพฤติที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี และต้องไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้นด้วย

ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นนั้น สอดคล้องกับเงื่อนไขที่พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส⁴⁰ และเยอรมัน⁴¹ โดยเป็นการผสมผสานระหว่างกัน ที่จะให้ดุลพินิจพนักงานอัยการในการเลือกใช้เงื่อนไขเฉพาะเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ในการปรับให้เข้ากับลักษณะความเฉพาะของแต่ละคดีโดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั่วไปและหลักเกณฑ์เชิงคุณภาพ โดยไม่ได้ให้ดุลพินิจพนักงานอัยการกำหนดเงื่อนไขอื่นใดที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย อันที่จะมีลักษณะเป็นการกำหนดเงื่อนไขตามอำเภอใจมากกว่าที่จะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ลักษณะเงื่อนไขและระยะเวลาที่พนักงานอัยการอาจกำหนดนั้น จึงต้องมีลักษณะเงื่อนไขและระยะเวลาที่

⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส. มาตรา 41-2 ข้อ 1-19.

⁴¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน. มาตรา 153a ข้อ 1-7.

ชัดแจ้ง ไม่ใช่เป็นการกำหนดอย่างกว้าง ดังเช่น การกำหนดในทำนองที่ว่า เงื่อนไขอื่น ๆ ตามพนักงานอัยการที่เห็นสมควร เป็นต้น

เมื่อมีการเงื่อนไขและระยะเวลาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงจำเป็นต้องพิจารณาในส่วนของผลหรือความสำเร็จของการชะลอการฟ้องต่อไป ซึ่งแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

กรณีการชะลอการฟ้องเกิดผลสำเร็จ กล่าวคือ เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองประพฤติหรือเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนดครบถ้วนแล้ว ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีและแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบ โดยเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี จะทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับสิ้นไป

กรณีการชะลอการฟ้องไม่เป็นผลสำเร็จ กล่าวคือ ถ้าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองประพฤติหรือเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนด หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประพฤติหรือเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนดเปลี่ยนแปลงไป ให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกให้ผู้ต้องหามาชี้แจงถึงเหตุดังกล่าวนั้น หากกรณีผู้ต้องหาไม่มาชี้แจง หรือพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันควร หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประพฤติหรือเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนดเปลี่ยนแปลงไปจนไม่อาจแก้ไขได้นั้นเกิดจากความผิดของผู้ต้องหาเอง ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปและแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่มิคำสั่งดำเนินคดีต่อไปดังกล่าว โดยให้สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ แต่ห้ามมิให้รับฟังพยานหลักฐาน คำรับสารภาพ หรือข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการชะลอฟ้อง เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทั้งปวง อันจะทำให้ผู้ต้องหาถูกระงับถึงสิทธิในการต่อสู้คดีอาญาได้อย่างเต็มที่ในชั้นการพิจารณาคดีของศาล

3) การตรวจสอบการชะลอการฟ้อง

ในเรื่องของการตรวจสอบการชะลอการฟ้องนั้น สามารถแบ่งได้เป็นการตรวจสอบการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการได้ 2 รูปแบบ คือ การตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องภายในขององค์กรอัยการเองและการตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องโดยศาล

3.1) การตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ

ถ้าผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายเห็นว่าคำสั่งของพนักงานอัยการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ต้องหาอาจยื่นคำร้องคัดค้านต่ออัยการสูงสุดให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของพนักงานอัยการได้ โดยกำหนดภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ผู้ต้องหาทราบคำสั่งชะลอการฟ้อง อันเป็นลักษณะของการอุทธรณ์คำสั่งภายในองค์กรอัยการเองให้มีการตรวจสอบใน

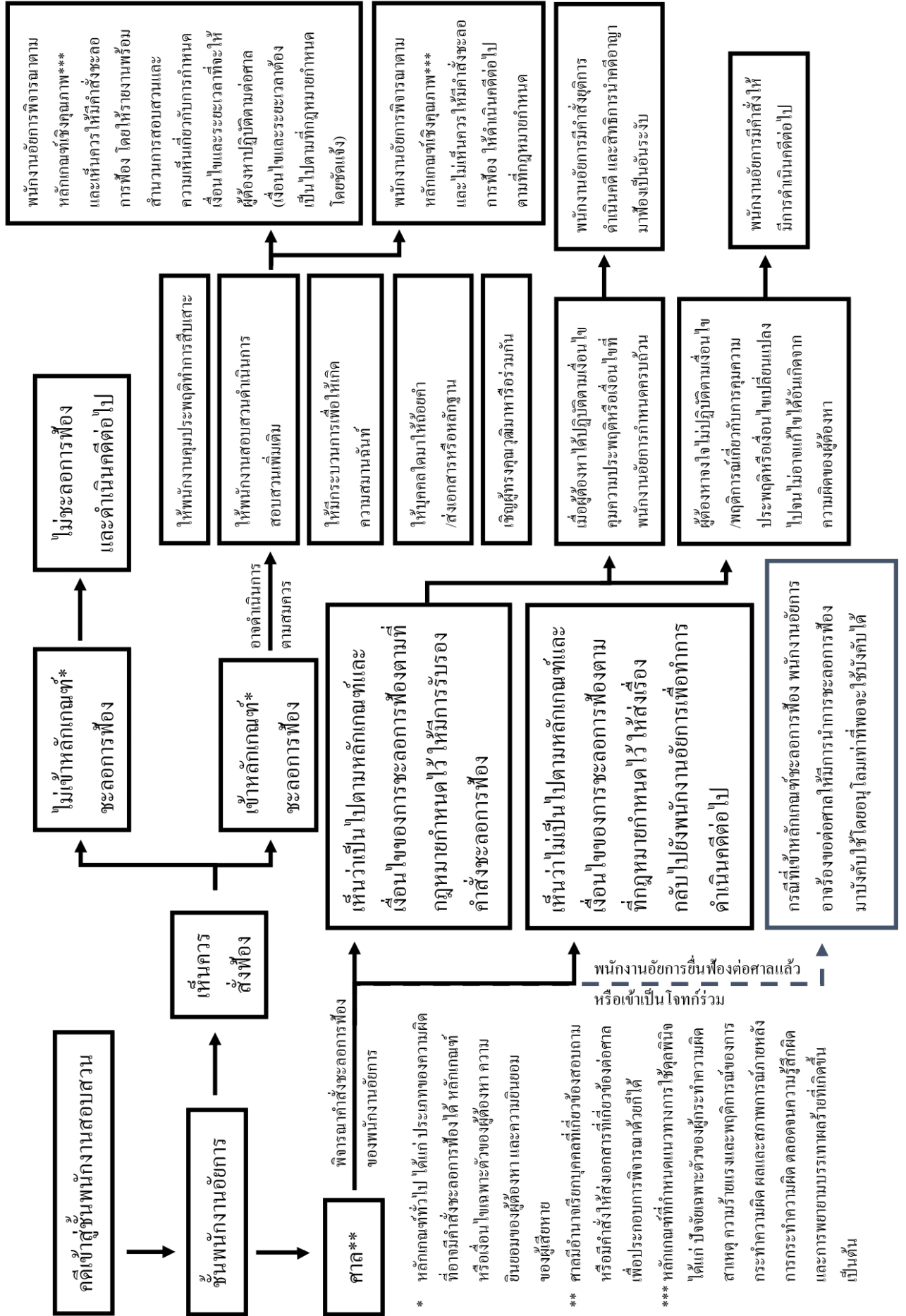
ลักษณะตามลำดับชั้นบังคับบัญชา ผ่านผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการ คือ อัยการสูงสุด โดยให้คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดเป็นที่สุด ต้องห้ามไม่ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งภายในอีกต่อไป

3.2) การตรวจสอบโดยศาล

กำหนดให้ศาลเมื่อได้รับรายงานคำสั่งชะลอการฟ้องจากพนักงานอัยการแล้ว ในการพิจารณาคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการให้ศาลมีอำนาจเรียกพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน พนักงานคุมประพฤติ หรือออกหมายเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถาม หรือมีคำสั่งให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ และหากพิจารณาเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ให้ศาลสั่งตามที่เห็นสมควรภายใน 30 วัน แต่ในทางกลับกันหากพิจารณาเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ศาลรับรองการชะลอการฟ้องดังกล่าว และแจ้งให้พนักงานอัยการทราบเพื่อดำเนินการต่อไปโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีการออกข้อบังคับเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการของศาลเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อไปด้วย

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวทางการชะลอการฟ้องคดีอาญาที่เหมาะสมกับประเทศไทย ทั้งประเด็นในเรื่องของหลักเกณฑ์ของการชะลอการฟ้อง เรื่องของเงื่อนไขและระยะเวลาที่พนักงานอัยการอาจสั่งให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ และเรื่องของการตรวจสอบการชะลอการฟ้อง สามารถอธิบายเป็นแผนผังกระบวนการชะลอการฟ้อง ได้ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 4.1 แผนผังกระบวนการชะลอการฟ้อง



* หลักเกณฑ์ทั่วไป ได้แก่ ประเภทของความคิด ที่อาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขเฉพาะตัวของผู้ต้องหา ความยินยอมของผู้ต้องหา และความยินยอมของผู้เสียหาย

** ศาลมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องของศาล หรือมีคำสั่งให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องของศาล เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

*** หลักเกณฑ์ที่กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจ ได้แก่ บัญชีเฉพาะตัวของผู้กระทำผิด สาเหตุ ความร้ายแรงและพฤติการณ์ของการกระทำ ความผิด ผลและสภาพการณ์ภายหลัง การกระทำ ความผิด ตลอดจนความรู้สึกลึกซึ้ง และการพยายามบรรเทาโทษที่เกิดขึ้น เป็นต้น