

บทที่ 4

วิเคราะห์บทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประพจน์ในชั้นก่อนฟ้อง ของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประพจน์ในชั้นก่อนฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งของต่างประเทศและของไทย สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประพจน์ในชั้นก่อนฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ดังนี้

4.1 บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประพจน์ในชั้นก่อนฟ้อง

4.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยถือว่าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นของรัฐ ไม่ใช่ของเอกชน รัฐมีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดี ดังนั้น การฟ้องคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงต้องดำเนินการโดยพนักงานอัยการเท่านั้น ซึ่งโดยหลักแล้วพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาจะดำเนินคดีโดยใช้หลักการสังคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ที่กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น โดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ เมื่อสอบสวนแล้ว ในกรณีที่มีพยานหลักฐานแสดงว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น แล้วพนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลเสมอในทุกกรณี และเมื่อฟ้องคดีต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องมิได้ ดังที่ระบุไว้ในกฎหมายหลายฉบับของสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาของรัฐบาลกลางสหรัฐ (U.S. Congress) ที่กำหนดว่า “พนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกาจะต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดีซึ่งเกิดขึ้นภายในเขตท้องถิ่นของตน” หรือ กฎหมายของมลรัฐไอโอวาที่บัญญัติว่า “เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งมีหลักฐานอันเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดและศาลจะลงโทษได้ต่อศาล” เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกามีได้ถือตามหลักการสังคดีอาญาตามกฎหมายเท่าใดนัก โดยในหลายคดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลทั้งศาลสหรัฐอเมริกาก็ยังสนับสนุนให้

พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งคดี โดยมีความเห็นว่า “...พนักงานอัยการมีดุลพินิจอย่างมากมายที่จะฟ้องคดีใด ๆ พนักงานอัยการไม่มีหน้าที่จะต้องฟ้องคดีทุกคดีที่มีผู้เสนอขึ้นมา ถึงแม้จะเป็นหน้าที่โดยตรงของพนักงานอัยการที่จะต้องฟ้องผู้กระทำความผิด แต่พนักงานอัยการก็ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในอันที่จะใช้อำนาจเพื่อส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมด้วย พนักงานอัยการจึงไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีในทุกกรณีที่มีการละเมิดต่อกฎหมาย” ดังนั้น การสั่งคดีคืออำนาจของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาจึงวิวัฒนาการมาเป็นการฟ้องคดีอาญา ตามดุลพินิจ (Opportunity principles) ทั้ง ๆ ที่ไม่มีตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ใดให้อำนาจไว้ มีเพียงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ของพนักงานอัยการที่ได้จัดทำโดยเนติบัณฑิตยสภา ของสหรัฐอเมริกา (American Bar Association) ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ว่า “พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาที่มีมูลทุกคดี ในบางกรณีถ้ามีเหตุผลอันดีเกี่ยวกับผลประโยชน์ของส่วนรวม พนักงานอัยการอาจจะไม่ฟ้องคดีก็ได้ แม้ว่าคดีนั้นจะมีหลักฐานเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ก็ตาม” โดยพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางที่จะไม่ฟ้องคดีที่มีมูล ไม่ว่าคดีนั้นจะหนักเบาสักเพียงใด หรือผู้ต้องหาจะเป็น อาชญากรที่กระทำความผิดติดนิสัย หรือเป็นผู้กระทำความผิด โดยบังเอิญก็ตาม พนักงานอัยการ มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ทุกกรณี นอกจากนี้ พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกายังสามารถนำมาตราการอื่น ๆ มาแทนการฟ้องคดีอาญาได้อีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ หรือ มาตรการชะลอการฟ้อง เป็นต้น

โดยเฉพาะการสั่งชะลอการฟ้อง (Deferred Prosecution) พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการระงับการฟ้องผู้ต้องหาในคดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอฟ้อง โดยให้ผู้ต้องหายอมรับปฏิบัติตามข้อกำหนดการควบคุมความประพฤติของพนักงานอัยการ อันเป็นมาตรการที่มีความสัมพันธ์กับการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง (Pre-trial Probation) ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในส่วนนี้ โดยเมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แต่สมควรได้รับการฟื้นฟูแก้ไขพฤติกรรม พนักงานอัยการจะสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนแล้วให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อครบกำหนดระยะเวลาคุมประพฤติแล้วผลของการคุมประพฤติเป็นที่พอใจ คำฟ้องนั้นจะถูกถอนออกมา

สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติถึงการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องไว้อย่างชัดเจนนั้น ปรากฏอยู่ในกฎหมายของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ (Commonwealth of Massachusetts) ตามประมวลกฎหมายทั่วไป บทที่ 276 มาตรา 87 (Massachusetts General Laws Chapter 276, section 87) ซึ่งวางหลักว่า “ศาลชั้นต้น ศาลแขวง และศาลเยาวชน อาจกำหนดให้ผู้ต้องหาเข้าสู่ การคุมประพฤติในความดูแลของพนักงานคุมประพฤติก่อนการฟ้องข้อหาได้ ภายในระยะเวลา และภายใต้เงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควร โดยได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหา ก่อนการพิจารณาของศาลและก่อนการรับ

สารภาพ เมื่อบุคคลนั้นได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดจนระยะเวลาการ คุมประพฤตินั้นสิ้นสุดลง คดีเป็นอันยุติ” แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีได้กล่าวถึงพนักงานอัยการโดยตรง แต่ศาลก็ไม่สามารถ นำบุคคลใดเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติก่อนฟ้องได้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากมลรัฐ ซึ่ง กระทำการแทนโดยอัยการจังหวัด (District attorney) ดังที่ศาลยุติธรรมสูงสุดของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ ได้ว่าหลักไว้ในคดี Commonwealth v. Cheney ว่า “ผู้พิพากษาไม่สามารถนำผู้ต้องหาเข้าสู่ กระบวนการคุมประพฤติได้หากมลรัฐ (ซึ่งกระทำการแทนโดยพนักงานอัยการ) คัดค้านได้” ดังนั้น หากมลรัฐคัดค้านแล้ว ศาลย่อมไม่สามารถนำผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการ คุมประพฤติได้ พนักงาน อัยการจึงมีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาและตัดสินใจว่าจะอนุญาตหรือเห็นชอบให้มีการคุมประพฤติ ก่อนฟ้องหรือไม่

สรุปได้ว่า บทบาทของพนักงานอัยการในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องของประเทศ สหรัฐอเมริกา เกิดจากแนวปฏิบัติของพนักงานอัยการที่ใช้การชะลอการฟ้องแล้วคุมประพฤติ ผู้ต้องหาโดยปฏิบัติสืบต่อกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณีโดยที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law

4.1.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การดำเนินคดีอาญาในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้หลักการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐ (Public Prosecution) เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจ หน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ พนักงานอัยการ และใช้หลักการสังคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) ที่กำหนดให้พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลเสมอในทุกกรณี หากผลการสอบสวนคดีอาญา ปรากฏว่ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย และเมื่อยื่นฟ้องแล้วจะยุติคดีโดยการ ถอนฟ้องไม่ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน (StPO) มาตรา 152 ที่บัญญัติว่า “การฟ้องคดีอาญาเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น พนักงานอัยการจำต้องฟ้องคดีทุกคดี ซึ่งศาลสามารถลงโทษได้ และเป็นคดีซึ่งอาจฟ้องได้หากมี พยานหลักฐานเพียงพอ” แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บังคับอย่างเคร่งครัดว่าพนักงาน อัยการจะต้องฟ้องคดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องในทุกคดี พนักงานอัยการของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีอาจตั้งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลได้ อันเป็นข้อยกเว้นของหลักหลักการสังคดีตาม กฎหมาย (Legality Principle) โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข กับการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข

(1) การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข แบ่งได้ 6 กรณี คือ

1. คดีอาญาความผิดเล็กน้อยเล็กน้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 มาตรา 153 บี มาตรา 154 และ มาตรา 154
2. คดีที่มีเกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลต่างประเทศตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 ซี วรรคหนึ่ง ข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 และมาตรา 154 บี
3. ความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 ซี วรรคสอง มาตรา 153 ดี วรรคหนึ่ง
4. กรณีผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 อี วรรคหนึ่ง
5. กรณีเหยื่อในความผิดอาญาฐานกรรโชกหรือริดเอาทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 154 ซี
6. กรณีคำตัดสินคดีแพ่งหรือคดีปกครอง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมันมาตรา 154 ดี

(2) การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข หรือ การชะลอการฟ้อง กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 เอ สรุปหลักได้ว่า “ในความผิดอาญาหุโทษหรือความผิดอาญาน้อย (misdemeanor) สำนักงานอัยการโดยความยินยอมของผู้ต้องหาและความเห็นชอบจากศาลที่มีเขตอำนาจ พนักงานอัยการสามารถที่จะชะลอการฟ้องในความผิดอาญาทั่วไปไว้ชั่วคราว และในขณะเดียวกันก็สามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติแก่ผู้ต้องหาในกรณีที่เงื่อนไขดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะลดล้างประโยชน์สาธารณะในอันที่จะต้องดำเนินคดีอาญา และไม่ขัดต่อความรุนแรงของความน่าตำหนิของผู้กระทำความผิด หากผู้ต้องหาได้กระทำตามเงื่อนไขหรือคำสั่งที่กำหนดไว้แล้ว ข้อหาที่ตั้งไว้ไม่สามารถดำเนินการฟ้องต่อศาลได้อีก”

บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 เอ นี้ ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง โดยให้อำนาจพนักงานอัยการในการที่จะชะลอการฟ้องในคดีอาญาทั่วไปที่มีโทษเบาหรือโทษปานกลาง คือ ความผิดหุโทษ หรือความผิดอาญาน้อย และสามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติให้ผู้ต้องหาปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติแล้ว พนักงานอัยการจะต้องออกคำสั่งไม่ดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาด คดีก็จะสิ้นสุดในชั้นพนักงานอัยการ

สรุปได้ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องไว้ในมาตรา 153 เอ อันเป็นรูปแบบของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย หรือ Civil Law โดยให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการที่จะออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้วให้ผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติ

4.1.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นก็เป็นประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แต่ในการสั่งคดีจะใช้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principles) โดยในการสั่งฟ้องคดีอาญาจะเป็นอำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้น ไม่ใช่ของผู้เสียหาย และพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ แม้จะปรากฏว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาก็ตาม ซึ่งในอดีตการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาดังกล่าวของพนักงานอัยการญี่ปุ่นจะเป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข หรือการชะลอการฟ้อง โดยมีกรบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ.1948 มาตรา 248 ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาเสมอไป หากเห็นว่าไม่จำเป็น เมื่อได้คำนึงถึงบุคคลิก ลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำผิด สภาพของความคิด ความหนักเบาและพฤติการณ์ของความคิด รวมถึงสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดแล้ว พนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องได้”

อย่างไรก็ดี การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นการสั่งไม่ฟ้อง โดยไม่มีเงื่อนไข ไม่ใช่การสั่งไม่ฟ้องแล้วปล่อยตัวไปโดยชะลอคดีไว้ และไม่มีการสั่งฟ้องคดีอีกภายหลังการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง

4.1.4 ประเทศไทย

ประเทศไทยมีการดำเนินคดีอาญาโดยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เช่นเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการฟ้องคดี ซึ่งใช้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principles) เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น แต่ต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่โดยหลักแล้วใช้หลักการสั่งคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) โดยพนักงานอัยการไทยมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง ซึ่งหากคดีใดที่พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้ว มีเหตุผลเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แต่เมื่อคำนึงถึงผลได้เสียที่สังคมจะได้รับการฟ้องคดีและผลร้ายที่จะเกิดแก่ผู้ต้องหาจากการฟ้องคดีแล้ว ปรากฏว่า

ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิด รวมทั้งเหตุผลอื่น ๆ ไม่ว่าจะ เป็นเพราะการฟ้องคดีอาญาดังกล่าว จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้

อย่างไรก็ดี ในคดีที่มีพยานหลักฐานตามสมควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง และพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พนักงานอัยการก็มีอำนาจเพียงใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเท่านั้น เมื่อสั่งไม่ฟ้องแล้วคดีก็เป็นอันยุติ ไม่อาจที่จะดำเนินการอย่างอื่นแก่ตัวผู้ต้องหาหรือนำมาตรการเสริมก่อนการสั่งไม่ฟ้องมาใช้ได้ ดังนั้น พนักงานอัยการไทยจึงไม่มีอำนาจที่จะสั่งชะลอการฟ้องผู้ต้องหาไว้ก่อนและจัดให้มีการคุมประพฤติผู้ต้องหาเหมือนอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือประเทศญี่ปุ่นในอดีต โดยเฉพาะประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พนักงานอัยการมีอำนาจเทียบเท่าศาลในการที่จะสั่งชะลอการฟ้องผู้ต้องหาไว้ก่อน แล้วให้ผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติได้ ซึ่งหากผลของการคุมประพฤติเป็นที่น่าพอใจ ข้อหาที่ตั้งไว้ก็ไม่อาจดำเนินการฟ้องต่อศาลได้อีก อันเป็นวิธีการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) วิธีการหนึ่ง

แม้ในปัจจุบันจะมีการร่างกฎหมายโดยกำหนดหลักการให้อำนาจของพนักงานอัยการไทยในการที่จะสั่งชะลอการฟ้องและให้ผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติไว้ ก็คือ ร่างพระราชบัญญัติ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ก็ตาม แต่โดยสภาพแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเพียงร่างกฎหมาย ยังมีได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย จึงยังไม่มีสภาพบังคับ ดังนั้น ในคดีทั่วไปจึงไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการไทยในการที่จะสั่งชะลอการฟ้องและให้ผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง

สำหรับคดีตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และคดีตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 นั้น แม้กฎหมายทั้งสองฉบับจะมีบทบัญญัติที่กำหนดถึงการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องและอำนาจของพนักงานอัยการไว้ก็ตาม ก็จำกัดเฉพาะคดีที่ผู้ต้องหาซึ่งเป็นเด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิดอาญากับคดียาเสพติดอันเป็นคดีเฉพาะเท่านั้น หากได้เป็นคดีทั่วไปดังที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. แต่อย่างไรก็ตาม

จึงเห็นได้ว่า ในประเทศไทย พนักงานอัยการจะมีบทบาทในการคุมประพฤติก่อนฟ้องร้องดำเนินคดีจำกัดอยู่เพียงคดีบางประเภทเท่านั้น มิได้มีบทบาทในคดีทั่วไป ดังนั้น เพื่อเป็นการบรรลุมูลค่าประสงฆ์ของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชั้นก่อนฟ้อง และเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล

จึงควรที่จะเร่งรัดให้มีการประกาศใช้ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. หรือดำเนินการออกกฎหมายที่กำหนดถึงอำนาจพนักงานอัยการในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง

4.2 อำนาจของพนักงานอัยการในการกำหนดเงื่อนไขในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง

4.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

อำนาจของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาในการกำหนดเงื่อนไขในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง นั้น จะเริ่มจากการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องในคดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหา เนื่องจากพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาสมควรที่จะได้รับการแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาและถูกนำตัวไปรับโทษยังเรือนจำ เมื่อพนักงานอัยการสั่งให้มีการชะลอการฟ้องไว้แล้ว ผู้ต้องหาจะเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติต่อไป

การชะลอการฟ้องพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาจะดำเนินการโดยร่วมกับหน่วยงานสืบเสาะ หรือ หน่วยงานคุมประพฤติ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ คือ เริ่มต้นจากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการจำแนกผู้ต้องหาว่าผู้ต้องหาคนใดสมควรที่จะได้รับการบำบัดฟื้นฟูมากกว่าที่จะต้องดำเนินคดีตามปกติ เมื่อจำแนกผู้ต้องหาได้แล้วก็จะมีการสืบเสาะโดยเป็นหน้าที่ของพนักงานสืบเสาะหรือพนักงานคุมประพฤติในการดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ แล้วจัดทำรายงานเสนอแนะถึงความเหมาะสมที่จะใช้มาตรการชะลอการฟ้องแก่ผู้ต้องหาคนนั้นหรือไม่ไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาตัดสินใจ เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรให้มีการชะลอการฟ้องแล้วก็จะมีการจัดทำบันทึกข้อตกลงการชะลอการฟ้องระหว่างผู้กระทำความผิด ทนายความ พนักงานอัยการและหัวหน้าพนักงานสืบเสาะหรือหัวหน้าพนักงานคุมประพฤติ และระบุระยะเวลาและเงื่อนไขของการคุมประพฤติไว้

ในส่วนของเงื่อนไขและวิธีการคุมประพฤตินั้น จะกำหนดโดยสอดคล้องกับความจำเป็นของผู้ต้องหาที่ได้รับการชะลอการฟ้องในแต่ละราย ซึ่งอาจรวมถึงการศึกษา การจัดหางาน การฝึกงาน การให้คำปรึกษา การดูแลสุขภาพจิต เป็นต้น ในบางกรณีอาจมีการจัดให้ผู้ต้องหาย้ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย หรือการทำงานบริการสังคม โดยการจ่ายค่าชดใช้หรือ ค่าทดแทนนั้น พนักงานอัยการและทนายความของผู้ได้รับการชะลอการฟ้องจะเป็นผู้ตกลงกันถึงจำนวนค่าเสียหายที่จะชดใช้รวมทั้งตัวบุคคลที่จะได้รับการชดใช้ด้วย และถ้าหากจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมเงื่อนไขหรือระยะเวลาในการสอดส่องดูแล เจ้าพนักงานจะต้องแจ้งความจำเป็นให้พนักงานอัยการทราบข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้น ซึ่งต้องจัดทำโดยพนักงานอัยการและลงนามโดยผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เห็นได้ว่า ในการกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติผู้ต้องหานั้นสามารถกำหนดได้อย่างหลากหลาย โดย

พิจารณาถึงความเหมาะสมว่าข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใดสมควรที่จะนำมาใช้กับผู้ต้องหาที่ได้รับ การชะลอการฟ้อง ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง

เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขและครบกำหนดการคุมประพฤติแล้ว พนักงานสืบเสาะหรือพนักงานคุมประพฤติ แล้วแต่กรณี จะจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการ และรายงานผลการปรับปรุงตัวของผู้ต้องหาเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อสั่งเพิกถอนการคุม ประพฤติผู้นั้นต่อไป หากผู้ต้องหาฟ้องฝ่าฝืนข้อตกลง เจ้าพนักงานจะแจ้งให้ทนายความของผู้นั้น ทราบเพื่อดำเนินการให้ผู้นั้นปฏิบัติตามข้อกำหนดก่อน ถ้าไม่ได้ผลเจ้าพนักงานก็จะรายงานให้ พนักงานอัยการทราบ หรือถ้าผู้ได้รับการชะลอการฟ้องกระทำความผิดอาญาครั้งใหม่ในช่วง ระยะเวลาสอดคล้องดูแล เจ้าพนักงานจะรายงานให้พนักงานอัยการทราบ ซึ่งในทั้งสองกรณีนี้ พนักงานอัยการจะสั่งเพิกถอนการสอดคล้องดูแลและมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อไป แต่หากผลการ ปฏิบัติเป็นที่พอใจว่าผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วน พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้องและ ยุติคดี

4.2.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

อำนาจของพนักงานอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในการกำหนดเงื่อนไขใน การคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องเริ่มจากการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้อง เช่นเดียวกับพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกา ซึ่งพนักงานอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอำนาจ ในการสั่งชะลอการฟ้องและให้ผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติในชั้นก่อนได้ โดยมีอำนาจ เทียบเท่าศาล กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องในคดีความผิดเหตุ โทษ หรือ ความผิดอาญาเล็กน้อยแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจพนักงานอัยการในการจะกำหนดเงื่อนไข คุมประพฤติผู้ต้องหา และกำหนดระยะเวลาในการคุมประพฤติก็ได้ตามมาตรา 153 เอ แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน อันได้แก่เงื่อนไข ดังนี้

1. กระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิด
2. ให้จ่ายหรือบริจาคเงินแก่องค์กรการกุศล หรือรัฐ
3. กระทำกรอื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ
4. จ่ายค่าเลี้ยงดูในจำนวนตามที่กำหนด
5. ต้องมีความพยายามอย่างยิ่งในการเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมกับผู้เสียหายใน กระบวนการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้ต้องหาและผู้เสียหาย ด้วยการชดใช้ความเสียหายทั้งหมดหรือ ส่วนใหญ่ หรือแสดงให้เห็นถึงความพยายามดังกล่าว
6. เข้าร่วมการฝึกอบรมทักษะทางสังคม หรือ

7. เข้าร่วมหลักสูตรตามมาตรา 2 บี อนุมาตราสอง ประโยคที่สอง หรือหลักสูตรพัฒนาทักษะการจับชี้ตามมาตรา 4 เอ ของพระราชบัญญัติจราจร

เงื่อนไขในการคุมประพฤติที่พนักงานอัยการจะส่งให้ผู้ต้องหาปฏิบัติมิได้เฉพาะตามที่ระบุไว้ในมาตรา 153 เอ ข้อ 1 – ข้อ 7 นี้ เท่านั้น หากเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามนั้น แม้แต่เพียงเงื่อนไขอันใดอันหนึ่งที่ไม่ใช่เงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในมาตรา 153 เอ ข้อ 1 – ข้อ 7 ก็จะทำให้คำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการตามมาตรา 153 เอ ไม่มีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ในการกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติของพนักงานอัยการจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหาด้วย แม้จะเป็นการลดภาระให้แก่ผู้ต้องหาก็ตาม แต่ในกรณีของการยกเลิกเงื่อนไขคุมประพฤติ ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหา พนักงานอัยการสามารถยกเลิกเงื่อนไขนั้นได้ทันที

ก่อนที่จะมีการกำหนดเงื่อนไขคุมประเวตินั้น พนักงานอัยการอาจส่งผู้ช่วยศาลซึ่งเป็นนักสังคมสงเคราะห์ทางอาญาที่มีหน้าที่โดยตรงให้ทำการสืบเสาะ และส่งรายงานการสืบเสาะเพื่อมาพิจารณาประกอบดุลพินิจในการพิจารณาว่าควรกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดีในเงื่อนไขใด จึงจะเหมาะสม และเมื่อได้กำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติให้ผู้ต้องหาปฏิบัติแล้ว หากเกิดมีปัญหาในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด พนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งให้ผู้ช่วยศาลเข้าแทรกแซงหรือดูแลผู้ต้องหาได้

4.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

ในอดีต การคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องของประเทศญี่ปุ่นจะเป็นลักษณะของการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมนิสัยของผู้กระทำความผิด โดยจะเริ่มจากการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องในกรณีที่พนักงานอัยการคำนึงถึงบุคลิก ลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด สภาพของความคิด ความหนักเบาและพฤติการณ์ของความคิด รวมถึงสภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดแล้ว เห็นว่าไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญานั้น ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการออกคำสั่งให้ชะลอการฟ้องแล้ว ก็จะกำหนดระยะเวลาคุมประพฤติผู้ต้องหาไว้ โดยจะเรียกผู้ต้องหาทำหนังสือยินยอมว่าจะประพฤติตนเป็นคนดีและปฏิบัติตามกฎหมาย หรือทำหนังสือสำนึกผิดอย่างเป็นทางการ (หากจำเป็น) และอาจจะเรียกครอบครัวผู้ต้องหามาให้คำแนะนำในการที่จะช่วยป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำความผิดซ้ำอีก โดยเฉพาะในกรณีของความผิดอุกฉกรรจ์ หรือกรณีที่ผู้ต้องหา มีประวัติอาชญากรรม

นอกจากนี้ พนักงานอัยการญี่ปุ่นอาจส่งตัวผู้ต้องหาไปไว้ในความดูแลของครอบครัวผู้อนุบาล ญาติหรือนายจ้าง ซึ่งผู้รับตัวผู้ต้องหาเอาไว้ก็ต้องทำสัญญาว่าจะดูแลผู้ต้องหา อยากรู้คดีในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่มีผู้ดูแล และไม่มีเงินที่จะกลับบ้านหรือไม่มีบ้าน ก็จะมีการช่วยเหลือผู้ต้องหาเหล่านี้โดยเป็นหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยให้กลับภูมิลำเนา ช่วยเหลือ

ทางการเงินหรือวัตถุสิ่งของ ให้พักอาศัยในสถานบำบัดฟื้นฟู ช่วยหางานให้ทำ เป็นต้น อันเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดที่ถูกปล่อยตัว (Law for Aftercare of Discharged Offenders 1949)

4.2.4 ประเทศไทย

อำนาจของพนักงานไทยในการกำหนดเงื่อนไขในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุมประพฤติ ก่อนฟ้องร้องดำเนินคดีในประเทศไทยอยู่ในรูปของกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 และ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการคุมประพฤติก่อนฟ้องร้องดำเนินคดีนั้น จึงแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 เงื่อนไขในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องจะเป็นไปตามมาตรา 86 โดยเงื่อนไขจะถูกกำหนดขึ้นตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟู ซึ่งจัดทำโดยผู้อำนวยการสถานพินิจ ในกรณีที่ผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นอาจกลับตนเป็นคนดีได้ โดยไม่ต้องฟ้อง เมื่อจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเสร็จแล้ว ผู้อำนวยการสถานพินิจก็จะเสนอแผนดังกล่าวต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา ถ้าพนักงานอัยการไม่เห็นชอบด้วยกับแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟู พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งแก้ไขแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูหรือสั่งดำเนินคดีต่อไป หากพนักงานอัยการเห็นชอบกับแผนดังกล่าว ก็ให้มีการดำเนินการตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูดังกล่าวได้ทันที พร้อมทั้งให้รายงานให้ศาลทราบ

เห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 พนักงานอัยการไม่มีบทบาทในการกำหนดเงื่อนไขในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องร้อง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานพินิจในการจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟู มิใช่หน้าที่ของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะมีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบกับแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูที่เสนอโดยผู้อำนวยการสถานพินิจเท่านั้น

2. พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มาตรา 22 ในกรณีที่ คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดวินิจฉัยว่าผู้ต้องหายาเสพติดซึ่งเข้ารับการตรวจ พิสูจน์เป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติด กฎหมายกำหนดให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพจัดให้มี แผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขในการคุมประพฤติไว้ เช่น ให้ไป รายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติตามระยะเวลาที่เห็นสมควร ห้ามเกี่ยวข้องกับยาหรือสารเสพติด ให้โทษ ให้ละเว้นการคบหาสมาคมกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับยาหรือสารเสพติดให้โทษ ให้เข้ารับการ ฟื้นฟูตามแผนการที่พนักงานคุมประพฤติกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพของผู้เข้ารับการฟื้นฟูยาเสพติด ให้เข้ารับการศึกษารหรือการฝึกอาชีพ หรือทำงานบริการสังคมตามความเหมาะสมกับผู้เข้ารับ การฟื้นฟูสมรรถภาพ ให้ดำเนินการอื่นใดตามความเหมาะสมเพื่อให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต โดยห่างไกลจากยาเสพติด เป็นต้น และให้แจ้งผลการตรวจพิสูจน์ให้พนักงานอัยการทราบ ในกรณี เช่นนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะสั่งชะลอการฟ้องผู้ต้องหาไว้เพื่อรอผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด เมื่อผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติดได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจนครบถ้วนตามที่กำหนดในแผนการฟื้นฟู สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเป็นที่พอใจแล้ว กฎหมายให้ ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหา และให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดมี คำสั่งให้ปล่อยตัวผู้นั้นไป

เห็นได้ว่า เงื่อนไขในการคุมประพฤติก่อนฟ้องร้องดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติฟื้นฟู สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 จะเป็นไปตามแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ซึ่งจัดทำโดยคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พนักงานอัยการไม่มีบทบาทในการ กำหนดเงื่อนไขในการคุมประพฤติในชั้นก่อนตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แม้พนักงานอัยการ โดย อัยการจังหวัดจะเป็นประธานคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดก็ตาม แต่ในทาง ปฏิบัติแล้วก็ได้เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขแต่อย่างใด พนักงานอัยการจึงมีอำนาจเพียงออกคำสั่งชะลอ การฟ้องผู้ต้องหาไว้เพื่อรอผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะอนุกรรมการฟื้นฟู สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเท่านั้น

3. ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.

ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. พนักงานอัยการมี อำนาจกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติก่อนฟ้องร้องคดีได้ภายหลังมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้วตาม มาตรา 43 โดยพนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการ คุมประพฤติของพนักงานคุมประพฤติตามที่เห็นสมควรดังต่อไปนี้

- (1) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติเป็นครั้งคราว เพื่อบุคคลดังกล่าวจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร
- (2) จัดให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร
- (3) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ
- (4) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติใด อันอาจนำไปสู่การกระทำผิดในทำนองเดียวกันอีก
- (5) ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น
- (6) ให้ไปรับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนาพฤติกรรมนิสัย ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด
- (7) ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำของตนเองโดยการชดใช้ค่าเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม
- (8) เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำหรือมีโอกาสกระทำความผิดในทำนองเดียวกันขึ้นอีก

เห็นได้ว่า มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติก่อนฟ้องร้องดำเนินคดี โดยเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการว่าจะกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขใด ซึ่งอาจจะกำหนดเงื่อนไขเดียวหรือหลายเงื่อนไขก็ได้ ทั้งนี้ไม่ต้องกำหนดเฉพาะเงื่อนไขคุมประพฤติตามมาตรา 43 อาจกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรก็ได้ อย่างไรก็ดี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ยังเป็นเพียงร่างกฎหมาย มิได้มีการประกาศใช้บังคับ จึงยังไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ดังนั้น ในปัจจุบัน พนักงานอัยการยังไม่มีอำนาจที่จะกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นได้ แม้จะเข้าหลักเกณฑ์ของการที่จะออกคำสั่งชะลอการฟ้องและกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติก็ตาม

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการคุมประพฤติก่อนฟ้องร้องดำเนินคดี ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 กับ พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 แม้กฎหมายทั้งสองฉบับจะมีการใช้บังคับแล้ว และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพนักงานอัยการในการคุมประพฤติก่อนฟ้องก็ตาม แต่กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ก็มีได้บัญญัติถึงอำนาจของพนักงานอัยการในการที่จะกำหนดเงื่อนไขในการคุมประพฤติก่อนฟ้องแต่อย่างใดเลย เพียงบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการ

ในการให้ความเห็นชอบกับแผนแก้ไขบังคับฟื้นฟูตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 กับ อำนาจชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 เท่านั้น จึงเห็นได้ว่า พนักงานอัยการมิได้มีบทบาทอย่างเต็มที่ในการที่จะคุมประพฤติผู้ต้องหาในชั้นก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดี และประกอบกับบทบาทของพนักงานอัยการในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องร้องดำเนินคดีตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. แล้ว แม้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้กำหนดให้พนักงานอัยการกำหนดเงื่อนไขในการคุมประพฤติได้ก็ตาม แต่เมื่อยังมีได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ก็เท่ากับว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่ผลบังคับใช้ จึงสรุปได้ว่า ในส่วนของประเทศไทย พนักงานอัยการมิได้มีบทบาทในการคุมประพฤติก่อนฟ้องร้องดำเนินคดีมากเท่าที่ควร โดยหลักก็จะมีเพียงอำนาจในการสั่งคดีว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งหากคดีใดที่พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว พนักงานอัยการก็ไม่อาจที่จะกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติให้ผู้ต้องหาปฏิบัติได้ ทั้งที่พนักงานอัยการมีลักษณะเป็นกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ที่มีอำนาจ ในการที่จะพิจารณาว่าผู้ใดควรจะถูกฟ้องหรือไม่ ซึ่งแม้จะเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่พนักงานอัยการก็อาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้

กรณีจะต่างจากพนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และพนักงานอัยการญี่ปุ่น โดยเฉพาะพนักงานอัยการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กับพนักงานอัยการญี่ปุ่นที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดถึงอำนาจของพนักงานอัยการในการกำหนดเงื่อนไขในการคุมประพฤติก่อนฟ้องร้องดำเนินคดีไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการที่รัฐให้อำนาจของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีมากกว่าของประเทศไทย โดยให้อำนาจพนักงานอัยการในการที่จะกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติให้ผู้ต้องหาปฏิบัติภายหลังออกคำสั่งชะลอการฟ้องได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมนิสัยของผู้กระทำผิดในชั้นก่อนฟ้องในประเทศไทย และลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล กับทั้งให้สอดคล้องกับความเป็นกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ของพนักงานอัยการไทย จึงควรที่จะมีการกำหนดถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องร้องดำเนินคดี ให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติตามกฎหมายต่าง ๆ กับทั้งเร่งรัดให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่กำหนดอำนาจพนักงานอัยการในการคุมประพฤติก่อนฟ้อง ดังเช่น ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. โดยเร็ว

4.3 การควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง

4.3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

เมื่อพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกามีดุลพินิจอย่างมากในการที่จะไม่ฟ้องคดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอในการที่จะฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใด พนักงานอัยการก็มีอำนาจในการสั่งชะลอการฟ้องและให้ผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติได้ทั้งสิ้น ดังนั้นในการที่จะควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาดังกล่าวมิให้ใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้องเป็นธรรม จึงมีมาตรการในการควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้น ซึ่งแบ่งการควบคุมเป็น 2 ทาง การควบคุมภายใน กับ การควบคุมภายนอก ดังนี้

1. การควบคุมตรวจสอบภายใน เป็นการควบคุมโดยหัวหน้าพนักงานอัยการประจำสำนักงานนั้น ๆ เป็นผู้ควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในสำนักงานของตนให้ปฏิบัติให้เป็นไปในทางเดียวกันอันเป็นการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา

2. การควบคุมตรวจสอบภายนอก เป็นการควบคุมโดยองค์กรอื่นซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นการควบคุมตรวจสอบในหลายระดับ คือ

(1) ควบคุมตรวจสอบโดยอัยการสูงสุดแห่งรัฐ (U.S. Attorney General) กล่าวคือ อัยการสูงสุดแห่งรัฐเป็นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าของอัยการแห่งรัฐ (U.S. Attorney) ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) การใช้ดุลพินิจของอัยการแห่งรัฐก็อาจถูกควบคุมโดยอัยการสูงสุดแห่งรัฐ

(2) ควบคุมตรวจสอบโดยอัยการสูงสุดแห่งมลรัฐ (State Attorney General) อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการประจำท้องถิ่น (District Attorney) แม้จะไม่สังกัดอยู่กับหรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ State Attorney General แต่ในบางมลรัฐกฎหมายก็ให้อำนาจ State Attorney General ฟ้องคดีที่ District Attorney ไม่ยอมฟ้องก็ได้

(3) ควบคุมตรวจสอบโดยพนักงานอัยการพิเศษ (Special Prosecutor) ในกรณีที่พนักงานอัยการประจำท้องถิ่น (District Attorney) ไม่ยอมดำเนินการฟ้องคดีและคดีนั้นเป็นคดีที่สำคัญ และอยู่ในความสนใจของประชาชนเป็นอย่างมาก กฎหมายของบางมลรัฐให้อำนาจ อัยการสูงสุดแห่งมลรัฐหรือศาลแต่งตั้ง “พนักงานอัยการพิเศษ” ขึ้นทำหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องคดีนั้นเป็นการเฉพาะก็ได้

(4) ควบคุมตรวจสอบโดยศาล ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับให้บุคคลกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามหน้าที่ซึ่งตนมีอยู่ก็ได้ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงอาจร้องขอต่อศาลให้ออกหมายดังกล่าวบังคับให้พนักงานอัยการฟ้องคดีซึ่งได้มีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องไปแล้วได้

(5) ควบคุมตรวจสอบโดยการให้ออกจากตำแหน่ง รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา (U.S. Congress) และรัฐสภาของรัฐ (State Legislature) มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะขับพนักงานอัยการของสหรัฐและพนักงานอัยการประจำท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ออกจากตำแหน่งได้ หากรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า พนักงานอัยการทุจริตต่อหน้าที่ไม่ยอมฟ้องคดี เนื่องจากพนักงานอัยการผู้นั้นรับสินบน

(6) ควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน พนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่มาจากเลือกตั้งจากประชาชน ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งโดยการแต่งตั้ง บุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีหรือผู้ว่าการมลรัฐต่างก็ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาจึงมีโอกาสดำเนินการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ หากปรากฏว่าพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจอย่างไม่ชอบธรรม เมื่อถึงคราวเลือกตั้งครั้งต่อไป ประชาชนก็มีสิทธิที่จะวินิจฉัยว่าควรให้พนักงานอัยการผู้นั้น ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปหรือไม่

4.3.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

แม้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะดำเนินคดีอาญาตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และพนักงานอัยการสั่งคดีตามหลักการสั่งคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) ก็ตาม แต่เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153 เอ บัญญัติให้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการในการที่จะสั่งชะลอการฟ้องแล้วให้ผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติได้ กรณีจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการเช่นกัน โดยการควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการดังกล่าว ก็แบ่งได้เป็น 2 ทาง คือ การควบคุมตรวจสอบภายใน กับ การควบคุมตรวจสอบภายนอก

1. การควบคุมตรวจสอบภายใน พนักงานอัยการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีหน้าที่ต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตนตามลำดับชั้นและปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธ์รัฐด้วย

2. การควบคุมตรวจสอบภายนอก การควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยองค์กรภายนอก แบ่งได้เป็น

(1) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรศาล กล่าวคือ ในการที่จะมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้นั้นพนักงานอัยการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลก่อน เว้นแต่ ในกรณีที่เป็นการผิดเล็กน้อย

(2) การควบคุมตรวจสอบโดยผู้เสียหาย กล่าวคือ หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง หรือชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องคดีได้เองในกรณีที่เป็นความผิดเล็กน้อยและเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับเอกชนเป็นส่วนตัวอยู่อย่างมากในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 374 ได้แก่ ความผิดอาญาฐานบุกรุก คูหมีน หรือหมีนประมาท เปิดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ชุ้เชิญผู้อื่น ทำให้เสียหายและความผิดอาญาบางฐานตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายสิทธิบัตร และอื่น ๆ

(3) การควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภา กรณีที่การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเกิดความบกพร่อง สภานิติบัญญัติก็อาจลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการออกจากตำแหน่งได้ อันเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภานิติบัญญัติ

4.3.3 ประเทศญี่ปุ่น

การควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการญี่ปุ่น แบ่งได้เป็น 2 ทางเช่นกัน คือ การควบคุมตรวจสอบภายใน กับ การควบคุมตรวจสอบภายนอก

1. การควบคุมตรวจสอบภายใน การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของพนักงานอัยการอาวุโส โดยในการพิจารณาฟ้องหรือไม่ฟ้องจะต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการอาวุโส ซึ่งจะคอยตรวจสอบว่าความเห็นของพนักงานอัยการดังกล่าวมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีวิธีการควบคุมตรวจสอบโดยการยื่นคำร้องคัดค้านต่อหัวหน้าสำนักงานอัยการ การที่พนักงานอัยการดำเนินการไม่ฟ้องนั้น ไม่อาจยื่นคำร้องคัดค้านตามกฎหมายการอุทธรณ์ทางบริหารได้

2. การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

(1) การควบคุมโดยผู้เสียหาย เมื่อสำนักงานอัยการวางข้อกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่พนักงานอัยการดำเนินการไม่ฟ้องต้องแสดงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร โดยทำบันทึกคำตัดสินหรือคำสั่งไม่ฟ้อง (fukiso saiteisho) ให้ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษทราบ ซึ่งระบุสาระสำคัญของข้อเท็จจริงในคดีและเหตุผลในการไม่ฟ้อง ดังนั้น แม้ผู้เสียหายจะไม่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการโดยตรง แต่ในคดีที่มีการร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือร้องขอให้พนักงานอัยการแจ้งการไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ หรือผู้ร้องขอโดยเร็ว และให้แจ้งเหตุผลในการไม่ฟ้องด้วย โดยจะต้องให้รายละเอียดคร่าว ๆ ด้วย เพื่อให้ผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษ หรือผู้ร้องขอพิจารณาดำเนินการตามมาตรการตรวจสอบดุลพินิจอัยการ เช่น การร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง เป็นต้น

(2) การควบคุมโดยศาล หรือวิธีพิจารณาถึงการฟ้อง (junkiso tetsuzuki; Judicial Quasi-Indictment Procedure) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 269 โดยในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 193-196 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการ) และคดีความผิดป้องกันกิจกรรมอันเป็นการบ่อนทำลาย มาตรา 95 (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานสืบสวนความปลอดภัยสาธารณะ) หากผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในความผิดดังกล่าวไม่พอใจการไม่ฟ้อง (ซึ่งรวมถึงการชะลอการฟ้อง) สามารถร้องขอต่อศาลจังหวัดที่สำนักงานอัยการนั้นประจำอยู่ให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้ โดยต้องยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่ดำเนินการไม่ฟ้องภายใน 7 วันนับแต่ได้รับแจ้งการไม่ฟ้อง ทั้งนี้ ผู้ร้องสามารถขอถอนคำร้องของตนก่อนศาลตัดสินได้ ซึ่งจะไม่สามารถร้องขอในคดีนั้นใหม่ได้อีก หากพนักงานอัยการเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลให้ยื่นฟ้อง แต่หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลภายใน 7 วัน นับแต่รับคำร้อง ให้ทำความเข้าใจพร้อมด้วยเอกสารและพยานส่งต่อศาล พร้อมระบุในการสั่งไม่ฟ้อง ขั้นตอนต่อไปศาลจะทำการพิจารณา ซึ่งการพิจารณาและพิพากษาของศาลให้ทำเป็นองค์คณะ ซึ่งศาลอาจให้ผู้พิพากษาในคณะ หรือผู้พิพากษาศาลแขวงสอบสวนข้อเท็จจริงได้

(3) การควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Kensatsushinsakai; Prosecution Review Commission; Inquest of Prosecution) ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง ค.ศ.1948 ซึ่งให้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องขึ้นเพื่อให้การใช้อำนาจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการญี่ปุ่นเป็นไปโดยถูกต้องโดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมือง โดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในทุกประเภทความผิด และให้คำแนะนำในการปรับปรุงงานฟ้องดำเนินคดี ซึ่งเมื่อผู้ร้องทุกข์ หรือผู้กล่าวโทษ หรือผู้เสียหาย (ในคดีที่มีการไม่ฟ้อง) ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการจะต้องตรวจสอบ หรือ เมื่อคณะกรรมการได้รับทราบจากเอกสารใด หากคณะกรรมการออกเสียงเป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบได้ โดยเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องมีคำตัดสินแล้วจะส่งคำตัดสินดังกล่าวพร้อมระบุเหตุผลไปยังพนักงานอัยการจังหวัดและคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติอัยการ รวมทั้งให้ตีพิมพ์ประกาศประเด็นสำคัญของคำตัดสินไว้ที่สำนักงานธุรการของคณะกรรมการและแจ้งให้ผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการฟ้อง หากผู้ร้องขอดังกล่าวไม่พอใจคำตัดสินก็ไม่อาจโต้แย้งได้

4.3.4 ประเทศไทย

เมื่อการสั่งคดีของพนักงานอัยการไทยใช้หลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ (Opportunity principles) พนักงานอัยการไทยจึงมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีโดยต้องสั่งคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กร

อัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 แต่แม้จะมีอิสระในการพิจารณาสิ่งคดี ก็ต้องมีระบบควบคุม ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ โดยแบ่งเป็น 2 ทาง คือ การควบคุมตรวจสอบภายในกับการควบคุมตรวจสอบภายนอก

1. การควบคุมตรวจสอบภายใน เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจตามสายการบังคับบัญชาของพนักงานอัยการ โดยตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญา ที่ จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ได้กำหนดหลักการควบคุมตรวจสอบ การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาในคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ โดยในคดีใดที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญา จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พนักงานอัยการผู้นั้นต้องทำความเห็นเสนอต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ ซึ่งก็คือ อัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัด พิจารณาว่าเห็นฟ้องด้วยหรือไม่ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาสั่ง หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเองว่าการฟ้องคดีอาญานั้นจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ก็ให้หัวหน้าพนักงานอัยการทำความเห็นเสนอต่ออัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาสั่งเช่นกัน ซึ่งถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามข้อ 5 และข้อ 9 ของระเบียบดังกล่าว

จากหลักการข้างต้น เห็นได้ว่า หากพนักงานอัยการผู้ใดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาใด จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศแล้ว พนักงานอัยการผู้นั้น ไม่มีอำนาจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น ได้ด้วยตนเอง จะมีอำนาจเพียงทำความเห็นเสนอต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ แล้วให้หัวหน้าพนักงานอัยการทำความเห็นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง ตามลำดับ อันเป็นการควบคุม ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งท้ายสุดแล้วผู้ที่มีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาดังกล่าว คือ อัยการสูงสุด

สำหรับการควบคุมตรวจสอบภายในที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องนั้น เมื่อวิเคราะห์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง จะเห็นว่า

(1) ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 86 ที่ให้อำนาจพนักงานอัยการพิจารณาเห็นชอบด้วยกับแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดที่เสนอโดยผู้อำนวยการสถานพินิจนั้น พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเห็นชอบด้วยกับแผนดังกล่าวหรือไม่ หากเห็นชอบด้วยกับแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูก็ดำเนินการตามแผนนั้นได้ทันที พร้อมทั้งให้รายงานให้ศาลทราบ แต่หากไม่เห็นชอบ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้ผู้อำนวยการสถานพินิจแก้ไขแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูหรือดำเนินคดีต่อไปโดยส่งฟ้องต่อศาลได้ การให้ความเห็นชอบกับแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูดังกล่าวเป็นดุลพินิจโดยอิสระของพนักงานอัยการที่จะพิจารณาสั่ง ไม่ว่าจะเห็นชอบด้วยกับแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูหรือไม่ ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าพนักงานอัยการต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาหรือทำความเห็นเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาเห็นชอบด้วยอีกชั้นหนึ่ง เพียงแต่ต้องรายงานให้ศาลทราบในกรณีที่เห็นชอบด้วยกับแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเท่านั้น

(2) ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 เมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้วพบว่าในสำนวนการสอบสวน คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดวินิจฉัยว่าผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์เป็น ผู้เสพหรือติดยาเสพติด แล้วได้จัดให้มีแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และแจ้งผลการตรวจพิสูจน์ให้พนักงานอัยการทราบ ในกรณีนี้ พนักงานอัยการต้องมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ทั้งนี้ ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการสั่งชะลอการฟ้องในกรณีนี้เป็นการสั่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ พนักงานอัยการไม่มีดุลพินิจที่จะไม่สั่งชะลอการฟ้องแล้วดำเนินการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป กรณีจึงไม่จำเป็นต้องรายงานหรือทำความเห็นเสนอต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อพิจารณาเห็นชอบด้วยอีกชั้นหนึ่ง

(3) ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หากเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. มาตรา 41 พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการที่จะสั่งชะลอการฟ้องได้ โดยคดีนั้นต้องเป็นคดีที่ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดี แต่พนักงานอัยการเห็นว่า การชะลอการฟ้องจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม พนักงานอัยการก็ย่อมมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง

ซึ่งเมื่อสั่งชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานอัยการต้องและส่งคำสั่งดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดโดยไม่ชักช้า และเมื่อออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็ยังมีอำนาจใน การที่จะกำหนดเงื่อนไขคุม ประพฤติให้ผู้ต้องหาปฏิบัติได้ตามมาตรา 42 ประกอบมาตรา 43 แห่งร่างพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับการควบคุมตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องและเงื่อนไขคุมประพฤติดังกล่าวเป็น หน้าหนึ่งของอัยการสูงสุด โดยอัยการสูงสุดจะตรวจสอบว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ กำหนดหรือไม่ การชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคมหรือไม่ และ เงื่อนไขที่ระบุไว้ในคำสั่งชะลอการฟ้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องหาหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งเห็นชอบกับคำสั่งชะลอการฟ้องและส่ง คำสั่งชะลอการฟ้องให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขต่อไป แต่หาก เห็นว่าคำสั่งชะลอการ ฟ้องนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไข อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งไม่เห็นชอบ และส่งให้พนักงานอัยการ ดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยสั่งฟ้องผู้กระทำความผิด แต่หาก เห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเป็นไปตามเงื่อนไข แต่เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำสั่งชะลอการฟ้องไม่เป็น ประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือสังคม อัยการสูงสุดอาจส่งคำสั่งชะลอการฟ้องดังกล่าวให้ พนักงานอัยการแก้ไขคำสั่ง คำสั่งของอัยการสูงสุดนี้เป็นที่สุด ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการ แทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. มาตรา 44

2. การควบคุมตรวจสอบภายนอก เป็นการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของพนักงาน อัยการในการสั่งคดีโดยองค์กรภายนอก ซึ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยคดีใดที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าใน กรุงเทพมหานครให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอไปยังผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่วนในจังหวัดอื่น ก็จะต้องรีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่ แย้งกันให้อัยการสูงสุดชี้ขาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มีคำสั่ง ไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รีบส่งสำนวนการ สอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่ง เสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจ

แห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1

เห็นได้ว่า คุณพินิจของพนักงานอัยการไทยที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง จะมีการควบคุมตรวจสอบภายในเฉพาะกรณีตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. กรณีตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และ พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 นั้น ไม่มีการควบคุมตรวจสอบ ส่วนการควบคุมตรวจสอบภายนอก เป็นการควบคุมตรวจสอบกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ไม่ใช่การควบคุมตรวจสอบในกรณีที่พนักงานอัยการออกคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง ดังนั้น แม้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. จะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายก็ตาม คุณพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการก็จะถูกตรวจสอบโดยอัยการสูงสุดซึ่งเป็นการตรวจสอบภายในเท่านั้น จะไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก กรณีจะต่างจากการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี และพนักงานอัยการญี่ปุ่นที่มีองค์กรศาลเข้ามาตรวจสอบด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันที่มั่นคงว่าการใช้คุณพินิจของพนักงานอัยการเป็นไปโดยถูกต้อง จึงควรกำหนดให้องค์กรภายนอก ซึ่งได้แก่ศาลเป็นผู้ตรวจสอบด้วย

4.4 การทำงานร่วมกันของพนักงานอัยการกับพนักงานคุมประพฤติในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง

4.4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การทำงานร่วมกันของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกากับพนักงานคุมประพฤติในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง นั้น ขั้นตอนการทำงานจะเริ่มจากการที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องคดีอาญาไว้ก่อน แล้วจึงจะมีการจัดให้ผู้กระทำความผิดเข้าอยู่ในการคุมประพฤติกายในระยะเวลาที่กำหนด โดยการคุมประพฤติดังกล่าวนี้ ในท้องที่ที่มีการจัดตั้งหน่วยงานสืบเสาะ (Pretrial Service Offices) พนักงานอัยการจะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานสืบเสาะ ส่วนในท้องที่ที่ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานสืบเสาะร่วม พนักงานอัยการก็จะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานคุมประพฤติ (Probation Offices) โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1. การจำแนกตัวเบื้องต้น พนักงานอัยการมีอำนาจในการที่จะใช้ดุลพินิจจำแนกตัวผู้ต้องหาว่าผู้ต้องหาคนใดอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการชะลอการฟ้องและคุมประพฤติบ้าง

2. การสืบเสาะ เมื่อพนักงานอัยการได้พิจารณาคุณสมบัติของผู้กระทำผิดและจำแนกตัวผู้กระทำผิดแล้ว พนักงานอัยการก็จะแจ้งเรื่องพร้อมส่งรายงานการสอบสวนคดีไปยังหัวหน้าพนักงานสืบเสาะ (Pretrial Service Officer) หรือหัวหน้าพนักงานคุมประพฤติ (Probation Office) แล้วแต่กรณี เพื่อให้ดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ แล้วพิจารณาเสนอแนะถึงความเหมาะสมที่จะชะลอการฟ้อง ซึ่งก่อนที่พนักงานอัยการจะเสนอแนะความเห็นได้ ฝ่ายสืบเสาะก็ต้องดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งจะต้องดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

3. การจัดทำรายงานการสืบเสาะ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสืบเสาะจะต้องดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ดำเนินการเกี่ยวกับผู้ที่จะได้รับการชะลอการฟ้องจากพนักงานอัยการ หน่วยงานสืบเสาะจะต้องดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงและจัดทำกรรณสูติสืบเสาะให้เสร็จสิ้น พร้อมทั้งความเห็นว่าการชะลอการฟ้องมาใช้หรือไม่ และข้อเสนอนำมาตรการในการควบคุมสอดส่องดูแล แล้วจัดส่งรายงานดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาตัดสินใจอีกครั้งว่า จะใช้วิธีการชะลอการฟ้องกับผู้กระทำผิดหรือไม่ ในการนี้ ทัศนคติของผู้ต้องหาที่มีสิทธิขอตรวจดูรายงานได้แต่ห้ามคัดสำเนาเอกสาร

4. การจัดทำบันทึกข้อตกลงการชะลอการฟ้อง โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรและลงนามโดยผู้กระทำผิด ทัศนคติ พนักงานอัยการและหัวหน้าพนักงานสืบเสาะหรือหัวหน้าพนักงานคุมประพฤติ แล้วแต่กรณี โดยบันทึกข้อตกลงดังกล่าวจะระบุระยะเวลาและเงื่อนไขของการสอดส่องดูแลหรือการคุมประพฤติไว้ ในส่วนระยะเวลาการดูแลสอดส่องจะไม่เกิน 12 เดือนหรืออาจน้อยกว่านั้น ทั้งนี้ แล้วแต่พฤติการณ์แห่งคดีและข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป

5. การดูแลสอดส่องและการสงเคราะห์อื่น ๆ เงื่อนไขและวิธีการคุมประพฤติจะกำหนดให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้ที่ได้รับการชะลอการฟ้องในแต่ละราย ซึ่งอาจรวมถึงการศึกษา การจัดหางาน การฝึกงาน การให้คำปรึกษา การดูแลสุขภาพจิต เป็นต้น ซึ่งในบางกรณีอาจให้ผู้ได้รับการชะลอการฟ้องจ่ายค่าชดใช้หรือค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย หรือการทำงานให้บริการสังคม โดยในส่วนของกรจ่ายค่าชดใช้หรือค่าทดแทนนั้น พนักงานอัยการและทัศนคติของผู้ที่ได้รับการชะลอการฟ้องจะเป็นผู้ตกลงกันถึงจำนวนค่าเสียหายที่จะชดใช้รวมทั้งตัวบุคคลที่จะได้รับการชดใช้ด้วย

6. การรายงานผลปฏิบัติตามข้อตกลงชะลอการฟ้อง เมื่อผู้ได้รับการชะลอการฟ้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและครบกำหนดการคุมประพฤติตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงชะลอการฟ้อง พนักงานสืบเสาะหรือพนักงานคุมประพฤติ แล้วแต่กรณี จะจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการ

และรายงานผลการปรับปรุงตัวของผู้ได้รับการชะลอการฟ้องเสนอไปยังพนักงานอัยการ เพื่อสั่งเพิกถอนการสอดส่องดูแลหรือการคุมประพฤติผู้นั้นต่อไป หากผู้ได้รับการชะลอการฟ้องฝ่าฝืนข้อตกลง เจ้าพนักงานจะแจ้งให้ทนายความของผู้นั้นทราบเพื่อดำเนินการให้ผู้นั้นปฏิบัติตามข้อกำหนดก่อน ถ้าไม่ได้ผลเจ้าพนักงานก็จะรายงานให้พนักงานอัยการทราบ หรือถ้าผู้ได้รับการชะลอการฟ้องกระทำความผิดอาญาครั้งใหม่ในช่วงระยะเวลาสอดส่องดูแล เจ้าพนักงานจะรายงานให้พนักงานอัยการทราบ ซึ่งในทั้งสองกรณีนี้ พนักงานอัยการจะสั่งเพิกถอน การสอดส่องดูแลและมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อไปอันเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะที่จะตัดสินใจเพิกถอนและฟ้องคดี

7. การสั่งไม่ฟ้องและยุติคดี เมื่อพนักงานอัยการได้รับรายงานผลการปฏิบัติตามข้อตกลงชะลอการฟ้อง และหากเป็นที่พอใจว่าผู้ได้รับการชะลอการฟ้องปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วน พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้องและยุติคดี และแจ้งให้ทนายความนั้นทราบถึงคำสั่งดังกล่าว นอกจากนี้ หัวหน้าพนักงานสืบเสาะหรือหัวหน้าพนักงานคุมประพฤติ แล้วแต่กรณีจะส่งคำสั่งไม่ฟ้องคดีไปยัง FBI เพื่อให้มีการบันทึกสถิติทางทะเบียนว่าผู้กระทำผิดได้ผ่านมาตรการที่กำหนด และได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีแล้ว

4.4.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การทำงานร่วมกันของพนักงานอัยการ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกับพนักงานคุมประพฤติในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง นั้น เมื่อการชะลอการฟ้องในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พนักงานอัยการมักจะกำหนดเงื่อนไขในทางชดเชยความเสียหาย โดยมักจะกำหนดให้ผู้ต้องหาหรือผู้ได้รับการชะลอการฟ้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดกับการบริจาดเงินแก่องค์กรการกุศล หรือรัฐ กระบวนการขั้นตอน รวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติจะสั้นกว่าประเทศที่พนักงานอัยการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อคุมความประพฤติของตัวเอง เนื่องจากผู้ที่บังคับตามเงื่อนไขที่กำหนดคือพนักงานอัยการ จึงไม่จำเป็นต้องให้พนักงานคุมประพฤติเข้ามามีบทบาทในส่วนนี้

อย่างไรก็ดี ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการสามารถสั่งให้นักสังคมสงเคราะห์ (social workers) ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบหรือสืบเสาะลักษณะนิสัยส่วนตัวของผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกกล่าวหากับสังคม หรือที่เรียกกันว่า “ผู้ช่วยศาล” (court assistants) ทำรายงานสืบเสาะเสนอต่อพนักงานอัยการหรือศาล ซึ่งอาจเป็นรายงานเพื่อประกอบการพิจารณาหาทางเลือกที่จะทำให้ผู้ต้องหาไม่ต้องถูกกักตัวก่อนการพิจารณานอกจากนี้ พนักงานอัยการหรือศาล อาจเรียกให้ผู้ช่วยศาลทำรายงานสืบเสาะเกี่ยวกับผู้เสียหายด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องการพิจารณาผลกระทบของการกระทำความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นแก่

ผู้เสียหาย ทั้งนี้ ผู้ช่วยศาลแตกต่างจากพนักงานคุมประพฤติ ผู้ช่วยศาลไม่มีหน้าที่ควบคุมดูแลบุคคลที่ถูกสืบเสาะตามระยะเวลาที่กำหนดซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ

4.4.3 ประเทศญี่ปุ่น

การทำงานร่วมกันของพนักงานอัยการญี่ปุ่นกับพนักงานคุมประพฤติในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง นั้น ในอดีต เมื่อพนักงานอัยการญี่ปุ่นใช้อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 ซึ่งหมายความว่าถึงการชะลอการฟ้องแล้ว ผู้กระทำความผิดจะถูกคุมประพฤติภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยหน้าที่ในการคุมประพฤติผู้กระทำความผิดดังกล่าวจะเป็นของสำนักงานคุมประพฤติ (Probation Office) ซึ่งสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกับสำนักงานอัยการ และผู้ที่ดำเนินการคุมประพฤติ คือ พนักงานคุมประพฤติ กับอาสาสมัครคุมประพฤติซึ่งเป็นประชาชนในชุมชนที่คอยช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติในการดูแลผู้ถูกคุมประพฤติ ซึ่งเมื่อผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่วางไว้อย่างครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ไม่หวนกลับมากระทำความผิดอีก ผู้กระทำความผิด ก็จะได้รับการปล่อยตัวไป

4.4.4 ประเทศไทย

การทำงานร่วมกันของพนักงานอัยการไทยกับพนักงานคุมประพฤติในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง นั้น แยกพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดถึงการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้องได้ ดังนี้

(1) ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 เรื่อง มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา นั้น การคุมประพฤติจะเป็นการดำเนินการตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กหรือเยาวชนที่กระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 86 โดยในคดีซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับด้วยหรือไม่ ก็ตาม ถ้าปรากฏว่าเด็กหรือเยาวชนไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หากเด็กหรือเยาวชนสำนึกในการกระทำก่อนฟ้องคดีเมื่อคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหาการศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ และเหตุแห่งการกระทำความผิดแล้ว หากผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง ให้จัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูให้เด็กหรือเยาวชนปฏิบัติ ซึ่งในการที่จะได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ และเหตุแห่งการกระทำความผิดของเด็กหรือเยาวชนดังกล่าว ผู้อำนวยการสถานพินิจมีอำนาจสั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะและพินิจได้

ในการดำเนินการตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟู ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูนั้น ซึ่งในการนี้ ผู้อำนวยการสถานพินิจอาจสั่งให้พนักงานคุมประพฤติคอยควบคุมดูแลเด็กหรือเยาวชนให้ปฏิบัติตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูได้ ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ผู้อำนวยการสถานพินิจจะต้องรายงานให้พนักงานอัยการทราบและแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป แต่หากมีการปฏิบัติตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูครบถ้วนแล้ว ผู้อำนวยการสถานพินิจก็ต้องรายงานให้พนักงานอัยการทราบเช่นกัน ซึ่งหากพนักงานอัยการเห็นชอบ พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้น และสิทธิภาคีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

เห็นได้ว่า การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติในส่วนของมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 นี้ เป็นไปตามคำสั่งของผู้อำนวยการสถานพินิจ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้พนักงานคุมประพฤติเป็นผู้ช่วยเหลือผู้อำนวยการสถานพินิจ การสืบเสาะและพินิจข้อเท็จจริงและสิ่งแวดลอมเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน รวมทั้งการควบคุมดูแลการปฏิบัติตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟู มิได้มาจากการสั่งการของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบกับแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูหรือรายงานผลการปฏิบัติตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูที่เสนอโดยผู้อำนวยการสถานพินิจ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในการดำเนินการตามมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ระหว่างพนักงานอัยการกับพนักงานคุมประพฤตินี้ได้มีลักษณะของการทำงานร่วมกัน หากแต่เป็นการทำงานในคนละส่วน โดยพนักงานคุมประพฤติจะดำเนินการตามที่ผู้อำนวยการสถานพินิจมอบหมาย ส่วนพนักงานอัยการจะให้ความเห็นชอบตามที่ผู้อำนวยการสถานพินิจเสนอเท่านั้น

(2) ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 นั้น ในกรณีที่ ไม่จำเป็นต้องควบคุมตัวผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจะต้องปฏิบัติด้วยวิธีการอื่นใดภายใต้การดูแลของพนักงานคุมประพฤติตาม มาตรา 23 ดังนั้น มาตรการคุมประพฤติที่เป็นมาตรการแทนการดำเนินคดีอาญาจะเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ โดยคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจะแจ้งให้พนักงานคุมประเวติมารับตัวผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ไปดำเนินการคุมประพฤติตามระยะเวลาที่เห็นสมควร ซึ่งอาจเป็นการให้เข้ารับการศึกษาหรือฝึกอาชีพ ทำงานบริการสังคมตามความเหมาะสม นอกจากนี้ พนักงานประพฤดียังจะต้องประสานงานกับศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดหรือสถานที่เพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเพื่อติดตามผลหรือประเมินพฤติกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแล้วรายงานต่อคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาผลการ

ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด กับทั้งประสานงานกับศูนย์ หน่วยงาน หรือเครือข่ายชุมชน รวมทั้งอาสาสมัครในชุมชน หรือผู้นำชุมชนในการเฝ้าระวังดูแลและให้การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดด้วย

จากการดำเนินการของพนักงานคุมประพฤติดังกล่าว เห็นได้ว่า เป็นการดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องควบคุมตัวผู้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดไว้ ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการร่วมกันกับพนักงานอัยการแต่อย่างใด การดำเนินการของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 จะมีเพียงการตั้งชะลอการฟ้องไว้เพื่อรอผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเท่านั้น

(3) ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนและเห็นควรสั่งฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว แต่เป็นกรณีที่มีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหาการศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สำนึกในความคิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหายความยินยอมของผู้เสียหาย และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการต้องหาคดีอาญาหรือถูกดำเนินคดีอาญาในความคิดอื่น พร้อมทั้งทาความเห็นในการชะลอการฟ้อง เสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามมาตรา 42 (1) และภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมประพฤติของพนักงานคุมประพฤติตามที่เห็นสมควรตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43 (1) – (8) ซึ่งในส่วนของการดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนดนี้ จะเป็นหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ จึงเห็นได้ว่า มีการกำหนดให้พนักงานอัยการกับพนักงานคุมประพฤติทำงานร่วมกันไว้อย่างชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 และร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ยังไม่มีการทำงานร่วมกันอย่างชัดเจนระหว่างพนักงานอัยการกับพนักงานคุมประพฤติในการคุมประพฤติในชั้นก่อนฟ้อง แม้จะมีการกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติตามกฎหมายไทยแล้ว พนักงานคุมประพฤติจะดำเนินงานคุมประพฤติ

ภายหลังจากที่ฟ้องคดีเท่านั้น และตามพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 ก็มีได้กำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะสั่งให้พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะข้อเท็จจริงได้ กรณีจะต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นที่สำนักงานคุมประพฤติจะรับผิดชอบงานคุมประพฤติทั้งในชั้นก่อนฟ้องและชั้นหลังฟ้อง กรณีจึงควรแก้ไขปรับปรุงให้สำนักงานคุมประพฤติให้สามารถรับผิดชอบงานคุมประพฤติทั้งในชั้นก่อนฟ้องและชั้นหลังฟ้อง กับทั้งดำเนินการให้มีการประกาศใช้บังคับร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. เพื่อให้การดำเนินงานคุมประพฤติระหว่างพนักงานอัยการกับพนักงานคุมประพฤติสัมฤทธิ์ผลต่อไป