

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางเลือกคดีอาญาชั้นพนักงานอัยการในประเทศไทย

1. อุปสรรคของพนักงานอัยการในการใช้

มาตรการทางเลือกในปัจจุบัน

เมื่ออัยการเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมและมีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญารวมทั้งการกลั่นกรองคดีอาญามีให้ชั้นศาลโดยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) และมีอิสระในการสั่งคดีได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 หากพนักงานอัยการพิจารณาคดีใดเห็นว่าไม่ควรสั่งฟ้องโดยพิจารณาว่ามีผลเป็นการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิดหรือไม่ และผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิตและอนาคตของผู้กระทำความผิดนั้นได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำให้ไปแล้วหรือไม่ โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการลงโทษเป็นสำคัญพนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด แต่นำมาตรการทางกฎหมายมาใช้แทนการดำเนินคดีอาญาเพื่อเบี่ยงคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมได้ ปัจจุบันในทางปฏิบัติพนักงานอัยการใช้มาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญามีด้วยกัน 3 มาตรการ คือ การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ การประνομข้อพิพาทเพื่อให้เกิดการยอมความกัน การเปรียบเทียบปรับ เป็นต้น

แม้กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมาตรการทางเลือกจะได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการใช้มาตรการทางกฎหมายแทนการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดและยุติการดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการได้ แต่พบว่า มาตรการทางเลือกที่พนักงานอัยการใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากการยุติคดีโดยใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะยังเป็นมาตรการที่

ไม่มีการแก้ไขบังคับฟื้นฟูผู้กระทำความผิด รวมทั้งเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหาย ในคราวเดียวกัน ส่วนการประณอมข้อพิพาทที่พนักงานอัยการใช้เป็นมาตรการทางเลือก นั้นยังไม่อาจนำความผิดอาญาแผ่นดินในอัตราโทษที่ไม่ร้ายแรงที่มีการตกลงกันได้ ระหว่างคู่กรณีประกอบกับเป็นการกระทำครั้งแรกของผู้กระทำความผิดอันมิใช่ อาชญากรอาชัฟควรให้โอกาสเขาได้รับการแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมก่อนที่จะต้องถูก ดำเนินคดีอาญาตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมตามปกติซึ่งมิได้เกิดผลดีต่อ ผู้กระทำความผิดและสังคม และการเปรียบเทียบปรับสำหรับความผิดลหุโทษที่บังคับใช้ เป็นเวลานานและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ปัญหาดังกล่าว ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยการเบี่ยงเบนคดีที่มีอัตราโทษไม่ร้ายแรงออกจากกระบวนการยุติธรรมและยุติคดี ในชั้นพนักงานอัยการ

จากการศึกษาเมื่อพิจารณาตามกฎหมายของประเทศไทย เช่น ตามพระราช- บัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติ- ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 และในต่างประเทศเช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา พบว่า มีมาตรการทางกฎหมาย ที่บัญญัติให้พนักงานอัยการใช้แทนการฟ้องคดีนั้นนี้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิด ความสงบสุขในสังคมอัน ปัญหาข้อขัดข้องที่กล่าวถึงข้างต้นควรได้รับการแก้ไข ซึ่งจะได้นำกล่าวในหัวข้อต่อไป

2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง เพื่อประโยชน์สาธารณะ

สำนักงานอัยการสูงสุดบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ สั่งไม่ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงาน- อัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการ- ดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธี-

ปฏิบัติการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง” โดยเหตุผลที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบดังกล่าว เนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดเกรงว่าพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาแตกต่างกัน จึงได้มอบให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งเพียงผู้เดียว เพื่อให้มีการกั่นกรองการใช้ดุลพินิจตามลำดับชั้น ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาตามลำดับชั้นมากตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และเกรงข้อครหาในความไม่สุจริตในการสั่งคดี พนักงานอัยการ โดยทั่วไปจึงมักจะสั่งฟ้องคดีไปเพื่อตัดปัญหาดังกล่าว

ปัจจุบันอัยการสูงสุดผู้เดียวที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น แต่การใช้ดุลพินิจต้องมีเงื่อนไข กล่าวคือ อัยการต้องปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตนอย่างเที่ยงธรรม อยู่ในความไม่หวั่นไหวต่อผลประโยชน์ของบุคคลหรือภาคส่วนใด ๆ และต่อแรงกดดันของสาธารณชน หรือสื่อมวลชนใด ๆ หากแต่เพียงคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชนเท่านั้น พิจารณาถึงพฤติการณ์ทั้งหมดในคดี ไม่ว่าข้อเท็จจริงที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา ก็ตาม โดยสอดคล้องกับความจำเป็นเพื่อการพิจารณาคดีอย่างถูกต้องชอบธรรมนั้น พยายามที่จะกระทำให้เกิดความแน่นอนว่าจะต้องมีการค้นหาความจริงที่จำเป็นและสมเหตุผลทั้งปวงในคดีและจะต้องมีการเปิดเผยผลการดำเนินการนั้น โดยสอดคล้องกับกฎหมายและแนวทางปฏิบัติไม่ว่าประเด็นนั้นจะเป็นการยืนยันความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา ก็ตาม และจะต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างสิทธิประโยชน์ของผู้เสียหายผู้ถูกกล่าวหา และของสังคมส่วนรวม ปัจจัยที่จะต้องนำมาพิจารณาในประเด็นเรื่องประโยชน์ของสาธารณะจะแตกต่างกันไปตามพฤติการณ์ของแต่ละคดี ทำให้การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะแตกต่างกันไป และเป็นการสั่งยุติคดีโดยเด็ดขาดโดยไม่มีมาตรการหรือเงื่อนไขทำให้ผู้กระทำความผิดสำนึกในการกระทำ แม้การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะจะมีประโยชน์มากแก่ประชาชน แต่ไม่มีการกำหนด

หลักเกณฑ์แนวทางที่ชัดเจนอันนำไปสู่การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่แตกต่างกัน อันทำให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมที่แตกต่างในการบังคับคดีของพนักงานอัยการได้ อันก่อให้เกิดข้อครหาอันไม่เป็นผลดีต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ของประชาชน จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยในคดีที่อัยการสูงสุดมีการใช้ดุลพินิจสั่ง ไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นพอสรุปได้ว่าพนักงานอัยการมีแนวทาง ในการพิจารณา อาทิเช่น

- 1) ความผิดที่กระทำเป็นความผิดเล็กน้อย หรือความผิดเล็กน้อยนั้นกระทำไป ด้วยความเครียดอันเกิดเนื่องจากประสบภัยธรรมชาติ
- 2) การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อนโยบายการปราบปรามอาชญากรรม เช่น การฟ้องคดีต่อผู้ที่ถูกกันไว้เป็นพยาน เป็นต้น
- 3) การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่องานรวมมากกว่า เช่น มีผลกระทบต่อ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยและความมั่นคง- แห่งชาติ เป็นต้น
- 4) การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อตัวผู้เสียหายและผู้ต้องหาเท่านั้นทำให้สภาพ ครอบครัวของผู้เสียหายเดือดร้อน เป็นการทำลายสถาบันครอบครัว และเกิดปมด้อยกับ บุตรของผู้เสียหายและผู้ต้องหา รวมทั้งมีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ญาติผู้ต้องหา เป็นต้น
- 5) ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าเสียหายเป็นที่พอใจ และไม่คิดใจดำเนินคดีแล้ว ประกอบกับกรณีอื่น ๆ เช่น ผู้ต้องหาสำนึกผิดได้รับความอภัยได้รับความสะเทือนใจ ยังอยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียน เป็นต้น
- 6) ผู้ต้องหาเป็นผู้เยาว์อยู่ในระหว่างการศึกษาเล่าเรียนไม่เคยกระทำความผิด มาก่อนได้รับความทุกข์ทรมานทางจิตใจมาเพียงพอแล้วกระทำผิดเพราะมีผู้อื่นจูงใจ ทรัพย์สินที่ลักมีราคาเล็กน้อยถูกควบคุมตัวในระหว่างสอบสวนมาเพียงพอแล้ว ผู้เสียหาย ไม่คิดใจดำเนินคดี การฟ้องคดีไปก็ไม่ต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 74
- 7) ผู้ต้องหาเป็นคนชราสาเหตุกระทำผิดเพราะยากจนมากและไร้ที่อยู่อาศัย ผู้เสียหายไม่คิดใจดำเนินคดี
- 8) ความผิดอันยอมความได้ ซึ่งผู้เสียหายดำเนินการฟ้องคดีด้วยตนเองแล้ว

9) ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายกับผู้ต้องหาเป็น บุพการีและผู้สืบสันดานกันซึ่งควรได้รับการแก้ไขเยียวยาให้ยั่งยืน

10) ความผิดฐานประมาท ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาทุพพลภาพหรือได้รับบาดเจ็บ และได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจมาเพียงพอแล้ว ไม่อาจไปกระทำความผิด ได้อีก ผู้เสียหายไม่คิดใจดำเนินคดี

11) ผู้ต้องหาทุพพลภาพไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในขณะวินิจฉัยสั่งคดี ไม่อาจไปกระทำความผิดได้อีก หากได้รับโทษจำคุกจะเป็นภาระแก่ราชการ

12) ผู้ต้องหาเป็นคนปัญญาอ่อนไม่สามารถเข้าใจการกระทำต่าง ๆ เกี่ยวกับ ธรรมดา อันเป็นการกระทำผิดโดยไม่รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังกล่าวนั้นไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนทำให้การใช้ดุลพินิจในการสั่ง ไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่อาจสร้างความเป็นธรรมกับประชาชนและผู้ถูกฟ้องคดี เกินความจำเป็นเพราะคดีที่มีอัตราโทษเล็กน้อย ถ้าต้องเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา อาจจะทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน อีกทั้งการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา เป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยเด็ดขาดไม่มีมาตรการทางกฎหมายมาบับัดแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำ ความผิดรวมทั้งเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหาย ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ต่อตัว ผู้กระทำความผิดและสังคม ควรกำหนดให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี สำหรับความผิดเล็กน้อยที่ไม่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม โดยใช้มาตรการแทน การฟ้องคดีอาญา เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเล็กน้อยที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้อง เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ที่มีราคาเล็กน้อย ที่เกิดจากการกระทำด้วยความจำใจหรือยากจน เหลือทนทาน หรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทได้รับการบำบัด แก้ไขฟื้นฟู พฤติกรรมให้สำนึกผิดและกลับมาเป็นพลเมืองดีของสังคม

จากที่ได้กล่าวมาจึงพบความแตกต่างระหว่างการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องเพื่อ ประโยชน์สาธารณะกับการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องโดยใช้มาตรการทางเลือกแทน การดำเนินคดี ที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนก็คือการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องโดยใช้ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาต้องเกิดจากผู้ต้องหารับสารภาพด้วยความสมัครใจและ ยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เกิดจากการตกลงระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดหรือ

ระหว่างผู้กระทำความผิดกับพนักงานอัยการหรือระหว่างผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการและผู้เสียหาย เป็นต้น เนื่องจากการที่ผู้กระทำความยินยอมเข้าสู่การปฏิบัติตามเงื่อนไขในการใช้มาตรการทางเลือกทำให้ผู้กระทำความผิดสำนึกในการกระทำที่เกิดขึ้น รวมทั้งมีกระบวนการบำบัด แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมารับทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับการแก้ไขพฤติกรรมอันแตกต่างจากการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ไม่มีกระบวนการทางกฎหมายมาแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำความผิดเล็กน้อยที่ไม่มีความรุนแรงทางสังคม กับเมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้กระทำความผิดครั้งแรกและมีอัตราโทษไม่ร้ายแรง ควรให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องสำหรับความผิดอาญาเล็กน้อยที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท และความผิดลหุโทษโดยใช้มาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์กับผู้กระทำความผิดและให้เกิดความสงบสุขในสังคมต่อไป

3. ปัญหาการใช้มาตรการประណอมข้อพิพาท

ให้มีการยอมความ

การประណอมข้อพิพาทเป็นมาตรการหนึ่งที่พนักงานอัยการใช้ยุติการดำเนินคดีอาญาในคดีความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัว เพื่อให้เกิดการยอมความกันอันมีผลทำให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาระงับไปตามมาตรา 39 อนุมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและการยอมความเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการระงับการดำเนินคดีอาญาสำหรับพนักงานอัยการ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2547 ในข้อ 54 ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งยุติคดีได้ตามระเบียบ นอกจากการที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีการเจรจาตกลงกันเองเพื่อระงับคดีด้วยการยอมความกันแล้วสำนักงานอัยการสูงสุดได้นำคดีความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัวเข้าสู่กระบวนการประណอมข้อพิพาทเพื่อระงับข้อพิพาทตามที่ได้บัญญัติไว้ในระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประណอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 และระเบียบ-

กรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533 ซึ่งในการจัดให้มีการประνομข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ แม้ว่าการประνομข้อพิพาทจะเป็นทางเลือกสำหรับพนักงานอัยการในการใช้เบี่ยงเบนคดีที่เป็นความผิดอันยอมความได้ แต่การใช้ระเบียบดังกล่าวไม่สามารถลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลให้ลดลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากข้อขัดข้องในทางปฏิบัติหลายประการกล่าวคือ

3.1 ประเภทคดีที่นำเข้าสู่กระบวนการประνομข้อพิพาท

ตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประνομข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 และระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533 มีข้อจำกัดให้คดีที่ประνομข้อพิพาททางอาญาได้เฉพาะความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัวเท่านั้น ส่วนความผิดอาญาแผ่นดินที่มีอัตราโทษไม่ร้ายแรงมีอัตราโทษจำคุกกระยะสั้นอันเป็นคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับคดีแพ่ง และคู่กรณีสามารถตกลงกันได้มีอำนาจเข้าสู่กระบวนการประνομข้อพิพาทและสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคมได้แก่ ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ แม้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้และไม่ตั้งใจว่ากล่าวเอาความกัน แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติให้ยอมความกันได้ เพราะถือว่าเป็นความผิดต่อแผ่นดินทำให้ต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมตามลำดับ ส่วนความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหายเพียงฝ่ายเดียว เช่น ความผิดต่อพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 หรือตามประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่มาตรา 137-140 ซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินที่มีอัตราโทษน้อยและกฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นความผิดอันยอมความได้ เนื่องจากเป็นคดีอาญาประเภทที่นอกจากจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายโดยตรงแล้ว ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและสังคมโดยรวมอีกด้วย ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรนำเข้าสู่กระบวนการประνομข้อพิพาทเพื่อให้มีการยอมความกันได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ควรนำไปใช้กับมาตรการทางเลือกอื่นแทนซึ่งจะเหมาะสมกว่ามาตรการนี้ ในปัจจุบันพนักงานอัยการมีมาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญาสำหรับความผิดอาญาแผ่นดินที่มีอัตราโทษเพียงเล็กน้อยอันเป็นความผิดที่กฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามิได้กำหนดให้เป็นความผิดที่ยุติกันได้ก่อน

นำคดีขึ้นสู่ศาล แต่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีสำหรับความผิดดังกล่าว โดยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อเบี่ยงเบนคดีประเภทนี้ออกจากกระบวนการยุติธรรมปกติตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 และระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2547 ข้อ 78 แต่การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องสำหรับความผิดอาญาแผ่นดินที่มีอัตราโทษเล็กน้อยจำคุกไม่เกิน 3 ปี เป็นการสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดไม่มีกระบวนการมาแก้ไขบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้ได้รับการแก้ไขพฤติกรรมให้กลับเป็นพลเมืองดีของสังคม และเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุกกระยะสั้นอันก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้กระทำความผิดและสังคม รวมทั้งลดความแออัดในเรือนจำได้ควรกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทได้

ในกฎหมายประเทศฝรั่งเศสการไกล่เกลี่ยเป็นทางเลือกสำหรับระงับข้อพิพาทความผิดเล็กน้อยแต่ไม่ได้ระบุว่าเป็นความผิดฐานใดที่ควรนำมาใช้กับมาตรการไกล่เกลี่ย แต่จากหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้คือ ต้องเป็นความผิดที่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายรู้จักกันมาก่อน หรืออาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน และการกลับคืนดีกันด้วยความสมานฉันท์ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวพอจะอนุมานได้ว่าต้องเป็นความผิดที่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายรู้จักกัน หรืออาศัยอยู่บริเวณเดียวกัน ได้แก่ ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย และความผิดที่ก่อความเสียหายทางวัตถุที่ไม่ร้ายแรง ส่วนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามกฎหมายเยอรมันใช้ได้กับความผิดทุกประเภทโดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ แต่ในกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรงหรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีประวัติการกระทำร้ายแรง พนักงานอัยการอาจฟ้องคดีโดยบรรยายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ศาลทราบ และในกฎหมายสหรัฐอเมริกาการไกล่เกลี่ยนำมาใช้ได้กับความผิดทุกประเภท เช่น ทำให้เสียทรัพย์ ลักทรัพย์ในเคหะสถาน การทำร้ายร่างกายสาหัส เป็นต้น

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. กำหนดให้คดีความผิดอันยอมความได้ ความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท และความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี และต้องปรากฏว่าพฤติการณ์ของการกระทำไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม แต่มีข้อยกเว้นถ้าหากว่า ความผิดที่อยู่ใน

อำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวมิให้นำมาใช้บังคับ นั้น หากมีการแก้ไขให้ความผิดดังที่กล่าวมาเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการก็จะเป็นการลดภาระการดำเนินคดีอาญาของประชาชนและรัฐและยังสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน จากการศึกษาเปรียบเทียบวิเคราะห์แล้วว่าควรพิจารณาให้ความผิดอาญาแผ่นดินควรเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาท ได้แก่

3.1.1 ความผิดฐานต่อร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295

ความผิดต่อร่างกายในฐานะความผิดทำร้ายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295 ที่ไม่ได้เกิดความเสียหายมากและผู้กระทำความผิดกับผู้เสียหายตกลงกันได้และผู้กระทำความผิดสำนึกในการกระทำของตนโดยมีการชดเชยค่าเสียหายตามสมควรแก่ผู้เสียหายแล้ว กรณีนี้ถ้าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้ความผิดฐานทำร้ายร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 295 เป็นความผิดที่ยอมความกันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากต้องการรักษาความสัมพันธ์อันดีในครอบครัวให้มีสืบไปนั้น หากได้นำความผิดอาญาดังกล่าวมาใช้กับผู้กระทำผิดทั่วไปที่มีใช้การกระทำระหว่างบุคคลในครอบครัวเดียวกันได้ อันเนื่องมาจากว่าความผิดดังกล่าวส่วนใหญ่มักเป็นบุคคลที่รู้จักและอยู่ในถิ่นแถวใกล้เคียงกันแต่เกิดความขัดแย้ง ถึงแม้ว่าคู่กรณีเข้าใจกันและไม่คิดว่ากล่าวหาความในเวลาต่อมานั้น พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีเนื่องจากเป็นคดีอาญาแผ่นดิน อันทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน และลดความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกในสังคม

3.1.2 ความผิดฐานลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 334

ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรานี้ เป็นการกระทำโดยความจำใจ หรือความยากจนเหลือทนทาน และทรัพย์สินนั้นมีราคาเล็กน้อย ศาลจะลงโทษผู้กระทำความผิดดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 334 ก็ได้ เนื่องจากกรณีเป็นความผิดฐานลักทรัพย์ ซึ่งทรัพย์สินที่ผู้กระทำความผิดลักนั้นมีราคาเล็กน้อย และในบางครั้งที่การกระทำไปนั้นเพราะความยากจน และมีความจำเป็นบางอย่างที่ผู้กระทำความผิดต้องกระทำลงไป หากมีการดำเนินคดีเพื่อนำบุคคลดังกล่าวมาลงโทษต้องถูกลงโทษจำคุกในระยะสั้น ๆ เพราะ

ตามมาตรา 334 มีระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท และหากมีการลักทรัพย์อันเป็นความผิดตามมาตรา 335 วรรคท้าย ซึ่งเป็นการกระทำโดยความจำใจ หรือความยากจนเหลือทนทาน และทรัพย์นั้นมีราคาเล็กน้อย ศาลมีดุลพินิจจะลงโทษผู้กระทำความผิดซึ่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 334 ก็ได้ แต่เนื่องจากความผิดฐานลักทรัพย์ บัญญัติขึ้นมาเพื่อสร้างความสงบสุขขึ้นภายในสังคมก็อาจยุติคดีได้โดยกรณีดังกล่าวนี้ อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะดังแนวคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องคดีหญิงท้องแก่หุบศูนาคารและในคดีลักขาลาเปา เป็นต้น ซึ่งอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งไม่ฟ้องนั้นมิได้มีการแก้ไขพฤติการณ์ผู้กระทำความผิดหลังจากได้มีคำสั่งไม่ฟ้องจึงไม่เกิดผลดีกับผู้กระทำความผิดทำให้อาจกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกได้ ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้ความผิดนี้เข้าสู่กระบวนการประណข้อพิพาทและเป็นความผิดที่อาจยอมความกันได้ในช่วงพนักงานอัยการโดยกำหนดเงื่อนไขด้วย คือ

1) ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือความยากจนเหลือทนทาน

เนื่องจากผู้กระทำความผิดที่ไม่มีนิสัยหรือสันดานเป็นคนลักเล็กขโมยน้อย แต่เป็นผู้กระทำที่ได้กระทำด้วยความความจำใจ หรือความยากจนเหลือทนทาน อันเป็นการสอดคล้องกับมาตรา 335 วรรคสุดท้าย ซึ่งจะเห็นได้ว่า แม้ศาลเองยังจะใช้ดุลพินิจกำหนดโทษผู้กระทำความผิดตามมาตรา 335 ให้น้อยลงดังบัญญัติไว้ในมาตรา 334 ได้นั้น ไม่เพียงแต่ทรัพย์ในการกระทำความผิดมีราคาเล็กน้อย แต่ยังมีเงื่อนไขว่าเป็นการกระทำความผิดโดยความจำใจ หรือความยากจนเหลือทนทาน ดังนั้นผู้กระทำความผิดที่ไม่เข้าเงื่อนไข แม้เป็นเพียงผู้ลักเล็กขโมยน้อย ศาลก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจลงโทษให้น้อยลงไปกว่าระวางโทษที่บัญญัติไว้ในมาตรา 335 ได้ ส่วนในกรณีคดีลักทรัพย์ที่เกิดจากการผู้กระทำที่มีนิสัยลักเล็กขโมยน้อย นอกจากจะทำให้เสียหายแก่รัฐและสังคมโดยรวม หากปล่อยให้ผู้กระทำความผิดจำพวกนี้ลอยนวลด้วยการได้รับการยอมความ ก็อาจไม่ยุติธรรมกับคนในชุมชนซึ่งมีสิทธิในสังคมบนทรัพย์สินสมบัติของตนที่อุตสาหกรรมหาได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

2) ผู้กระทำความผิดไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้กระทำที่เคยกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ถึงขนาดที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกนั้น เมื่อได้กระทำความผิดลักทรัพย์อีก



แสดงได้ว่าไม่เจตนาหลบต่อโทษที่เคยได้รับยอมเป็นบุคคลที่ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายเท่านั้น หากปล่อยให้มีการยอมความกันได้อาจเป็นภัยต่อสังคม

3) กำหนดราคาทรัพย์สินให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความว่าความผิดทรัพย์สินที่มีราคาเล็กน้อยมีราคาเท่าไร การกำหนดราคาทรัพย์สินควรเป็นทรัพย์สินที่มีราคาไม่เกินหนึ่งพันบาท เพื่อยึดโยงกับค่าปรับในความผิดลหุโทษ ซึ่งเป็นความผิดที่ตำรวจสามารถเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีเป็นอันระงับกันได้ อย่างไรก็ตาม อาจมีปัญหาข้อโต้แย้งในราคาทรัพย์สินเกินหนึ่งพันบาทหรือไม่เกินหนึ่งพันบาท จึงควรกำหนดเงื่อนไขไปว่าผู้เสียหายให้ความยินยอม

4) การแก้ไขกฎหมายโดยเปลี่ยนลักษณะความผิดอาญาแผ่นดินให้เป็นความผิดต่อส่วนตัวนั้นถือว่ามีผลกระทบต่อสิทธิของผู้เสียหายโดยตรง เพราะเดิมสิทธิของผู้เสียหายในคดีลักทรัพย์มีอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 95 หากให้เป็นความผิดที่ยอมความกันได้สิทธิดังกล่าวจะถูกตัดทอนด้วยการร้องทุกข์ภายในสามเดือนนับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดตามมาตรา 96 มิฉะนั้นขาดอายุความ และในการกำหนดราคาทรัพย์สินซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าของทรัพย์สินจะอ้างว่าราคาทรัพย์สินเกินหนึ่งพันบาท แต่เจ้าพนักงานว่าไม่เกินหนึ่งพันบาท ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาควรให้ผู้เสียหายให้ความยินยอมจึงเป็นความผิดที่ยอมความกันได้

3.1.3 ความผิดอาญาต่อแผ่นดินที่ได้กระทำโดยประมาท

ตามประมวลกฎหมายอาญาความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทเป็นการกระทำโดยผู้กระทำมิได้มีเจตนาที่จะกระทำความผิดอาญาอย่างแท้จริงและไม่ประสงค์จะให้เกิดความเสียหายขึ้น เขากระทำความผิดเพราะประมาทหรือประมาทเลินเล่อ หากเขาเห็นว่าต้องใช้ความระมัดระวัง นอกจากนี้ยังมีคนบางคนอาจเป็นคนซุ่มซ่ามจนเป็นนิสัย หากให้ต้องได้รับโทษจำคุกเพราะขาดความระมัดระวังอาจไม่สมเหตุสมผลเท่าใดนัก การกำหนดให้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทเพื่อลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล และนำไปใช้กับมาตรการประนีประนอมข้อพิพาทหรือมาตรการทางเลือกอื่นให้มีการระงับข้อพิพาทได้ในชั้นพนักงานอัยการ และเพื่อเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องให้พนักงานอัยการดำเนินทางกฎหมายโดยใช้มาตรการทางเลือกให้ยุติกันได้ ควรกำหนดให้ความผิดดังกล่าวที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำโดย

ประมาทเป็นความผิดที่เข้าสู่มาตรการใกล้เคียงประណอมข้อพิพาทได้ เช่น มาตรา 225 มาตรา 239 มาตรา 291 มาตรา 300 มาตรา 311 เป็นต้น

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาคการใช้มาตรการประណอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานการในคดีที่ควรนำไปใช้กับมาตรการประណอมข้อพิพาทนอกจากความผิดอันยอมความได้ ควรกำหนดให้ความผิดความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ และความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 295 ความผิดฐานลักทรัพย์ตามมาตรา 334 ที่เกิดจากการกระทำโดยความจำใจ หรือความยากจนเหลือทนทาน และทรัพย์นั้นมีราคาเล็กน้อย ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท และต้องปรากฏว่าพฤติการณ์ของการกระทำไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม เข้าสู่กระบวนการประណอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการและสามารถยอมความกันได้ด้วย

3.2 ปัญหากระบวนการประណอมข้อพิพาท

มาตรการประណอมข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานอัยการเป็นมาตรการทางเลือกที่ช่วยเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดอาญาไม่ร้ายแรงออกจากกระบวนการยุติธรรม และสร้างความสัมพันธ์อันดีในสังคมมาเป็นเวลานานนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่มาตรการนี้ยังไม่เป็นที่นิยมของประชาชนและสมัครใจเข้าสู่กระบวนการประណอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ และจากการศึกษาในปัญหาการใช้มาตรการประណอมข้อพิพาทยังพบว่าระเบียบที่เกี่ยวข้องยังไม่เปิดช่องให้พนักงานอัยการแสดงบทบาทในการประណอมข้อพิพาทได้อย่างสัมฤทธิ์ผลปัญหาดังกล่าวที่พบในกระบวนการประណอมข้อพิพาทมีดังนี้

3.2.1 ปัญหาบทบาทพนักงานอัยการในมาตรการประណอมข้อพิพาท

ปัญหาประการแรก ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดมาก่อนหรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลพิจารณา

แล้วเห็นว่าควรให้โอกาสกลับตัวเป็นพลเมืองดีแต่รอการกำหนดโทษไว้ หรือกำหนดโทษไว้แต่รอการลงโทษไว้แล้วให้ปล่อยตัวไป เพื่อให้โอกาสได้กลับตัวเป็นพลเมืองดี โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติหรือไม่ก็ได้ นั่น ในกรณีนี้หากจำเลยได้กระทำความผิดและให้การรับสารภาพ ศาลจะมีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่รอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษและอาจมีการคุมความประพฤติหรือไม่ก็ได้ นั่นเป็นกระบวนการในชั้นศาล เนื่องจากเป็นดุลพินิจของศาล ประชาชนผู้กระทำความผิดเล็กน้อยดังกล่าวส่วนใหญ่จึงเลือกเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามปกติเพื่อให้ศาลพิพากษาแล้วรอการกำหนดโทษ หรือรอการลงโทษซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินคดีที่สั้นกว่าและไม่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่มีอำนาจกำหนด ในปัญหาดังกล่าวนั้นพบว่า การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามปกติ ในความผิดบางประเภทที่ศาลพิพากษารอการลงโทษแต่ไม่มีการคุมความประพฤติ ผู้กระทำความผิดยังมีได้สำนึก ในการกระทำรวมทั้งไม่มีกฎหมายรองรับในการแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำความผิด เว้นแต่ศาลมีคำพิพากษาให้คุมความประพฤติ อีกทั้งผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยา ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดและพบว่า ยังมีวิธีการที่สามารถแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องใช้กระบวนการยุติธรรม เช่น การไกล่เกลี่ย ความผิดดังกล่าวควรนำเข้าสู่การไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และสังคม รวมทั้งยังเป็นการเพิ่มบทบาทให้พนักงานอัยการได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เกิดประสิทธิภาพ

ปัญหาประการที่สองที่สำคัญ คือ เป็นการกระทำความผิดอาญาหลายกรรมและมีทั้งความผิดอาญาแผ่นดินรวมมากับความผิดอันยอมความได้ด้วยนั้น พบว่า ในระหว่างที่พนักงานสอบสวนอยู่ในระหว่างรวบรวมพยานหลักฐานยังไม่เสร็จ ต้องมีการขอคัดฟ้องและฝากขังตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 87 ซึ่งถ้าหากผู้ต้องหาไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว ผู้กระทำความผิดต้องอยู่ในการควบคุมของกรมราชทัณฑ์ จึงทำให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบไม่สามารถจัดให้มีการประนอมข้อพิพาทได้ตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2532 ในปัญหาดังกล่าวเนื่องมาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ควบคุมผู้กระทำความผิดได้ไม่เกินความจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดีหากรวบรวมพยานหลักฐานไม่

เสร็จต้องนำเรื่องการฟ้อง ผัดฟ้อง และการฝากขังเพื่อควบคุมไว้ก่อนที่จะรวบรวมพยานหลักฐานได้ครบถ้วนในการนำมาฟ้องคดีเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพื่อเป็นการเพิ่มบาปบาทและลดข้อขัดข้องให้พนักงานอัยการควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้พนักงานอัยการได้ปฏิบัติหน้าที่ในการไต่ถาม เมื่อผู้เขียนพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. กำหนดให้คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแขวง เมื่อพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี มีคำสั่งให้ใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา หรือกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งก่อนที่จะสั่งให้ใช้มาตรการชะลอการฟ้อง โดยมีกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันไต่ถามครั้งแรก เว้นแต่มีเหตุจำเป็นขยายได้ไม่เกิน 30 วันนั้น มิให้นำบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องและการผัดฟ้อง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง รวมทั้งการฝากขัง มาใช้บังคับ จนกว่าพนักงานสอบสวนจะสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป และให้นับระยะเวลาการฟ้องและผัดฟ้องตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวน มิให้นำบทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาในมาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ

กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อพิพาททางอาญาที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมายังพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาในการสั่งคดีต่อไป จากร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ควรมีการแก้ไขปัญหาในบทบาทของพนักงานอัยการได้ดำเนินการไต่ถามประณอมข้อพิพาทโดยมิให้นำการฟ้อง การผัดฟ้อง และการฝากขังมาใช้บังคับในระหว่างพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ใช้มาตรการการไต่ถามจนกว่าพนักงานสอบสวนจะได้มีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปซึ่งผู้เขียนวิเคราะห์ถึงปัญหาในการประณอมข้อพิพาทในระหว่างที่ผู้ต้องกระทำความผิดต้องอยู่ในความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ซึ่งไม่ได้การประกันตัว ก็ไม่อาจนำเข้าสู่กระบวนการไต่ถามในชั้นพนักงานอัยการได้ ในการแก้ไขปัญหานั้นระหว่างที่รวบรวมพยานหลักฐานและพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการเห็นว่า คดีดังกล่าวควรเข้าสู่กระบวนการไต่ถามประณอมข้อพิพาทซึ่งอาจทำให้คดีอาญายุติกันได้ในชั้นพนักงานอัยการ ไม่ควรมิให้นำบทบัญญัติกฎหมายอันว่าด้วยการฟ้องคดี การผัดฟ้องและการฝากขังมาใช้บังคับในระหว่างการไต่ถามประณอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการจนกว่า

พนักงำนการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทแล้วให้มีคำสั่งฟ้องต่อไป เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติสำหรับพนักงานอัยการให้มีการประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการได้มากขึ้น

3.2.2 ปัญหาคุณสมบัติผู้ประนอมข้อพิพาท

ผู้ดำเนินการประนอมข้อพิพาท คือ พนักงานอัยการผู้รับมอบหมายจากสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน หรือสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำจังหวัด (สคช.) เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ภาระหน้าที่ตามที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดไว้มีด้วยกันหลายภารกิจ เช่น การให้ความรู้กฎหมายแก่ประชาชน การทำนิติกรรมสัญญา เป็นต้น หากให้พนักงานอัยการเป็นผู้จัดให้มีการประนอมข้อพิพาททุกคดีอย่างจริงจังไม่อาจดำเนินการได้ทุกคดีเนื่องจากการไกล่เกลี่ยต้องใช้เวลามากพอสมควรจึงจะสามารถยุติได้โดยการยอมรับของทุกฝ่าย และอาจถูกตั้งคำถามในความเป็นกลางในการประนอมข้อพิพาทและลดความหวาดระแวงของคู่กรณี และยังเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์กรอัยการกับประชาชนให้มากขึ้น จึงมอบหมายให้ทนายความอาสา เป็นผู้ดำเนินการแทนเพื่อช่วยเหลือในการจัดให้มีการประนอมข้อพิพาทได้อย่างทั่วถึง แต่การประนอมข้อพิพาทโดยทนายความอาสาไม่สัมฤทธิ์ผลเนื่องจากไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของการประนอมข้อพิพาท จึงทำให้เกิดความสับสนกันไป ทำให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความเป็นธรรมจากการประนอมข้อพิพาทแตกต่างกันไป

เมื่อพิจารณากฎหมายประเทศฝรั่งเศสบัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ซึ่งเรียกว่าไกล่เกลี่ยโดยตรง หรือมอบหมายให้องค์กรทางสังคมทำหน้าที่แทน แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะไม่ใช่ผู้ทำการไกล่เกลี่ยเนื่องจากเกรงว่าจะเกิดปัญหาเรื่องความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการดำเนินคดีหลังจากมีการไกล่เกลี่ยแล้ว เมื่อพิจารณานิยามของคำว่า การไกล่เกลี่ย หมายถึง กระบวนการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามที่เป็นคนกลางเข้าช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาต่อรองของคู่ความเพื่อระงับข้อพิพาท ซึ่งบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางเข้ามาช่วยเหลือให้คำแนะนำควรได้รับการฝึกอบรมเพิ่มทักษะในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง แต่ในส่วนของ การประนอมข้อพิพาทตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท

พ.ศ. 2532 ตามระเบียบกำหนดให้พนักงานอัยการที่รับผิดชอบงาน สคช. เป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการประណอมข้อพิพาทซึ่งเป็นคนละคนกับพนักงานอัยการที่พิจารณาสั่งคดี ทำให้หมดปัญหาในเรื่องความเป็นกลางในการสั่งคดี แต่ควรมีการจัดอบรมเพื่อเพิ่มทักษะในการไกล่เกลี่ยประណอมข้อพิพาทให้กับพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดให้มีการประណอมข้อพิพาท และอีกกรณีตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533 ข้อ 26 กำหนดให้ทนายความอาสาเป็นผู้ดำเนินการประណอมข้อพิพาทในกรณีที่คู่กรณียินยอมซึ่งหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกทนายความอาสาได้กำหนดคุณสมบัติในการเป็นผู้เป็นไกล่เกลี่ย แต่จะคัดเลือกจากผู้ซึ่งกฎหมายและมีใบประกอบวิชาชีพทนายความเพื่อมาช่วยเหลือประชาชนทางด้านอรรถคดี หากจะให้ทนายความอาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วยควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำการไกล่เกลี่ยที่มีความรู้แล้วเข้าใจในการเข้าถึงวัตถุประสงค์ในการไกล่เกลี่ยประណอมข้อพิพาท และควรออระเบียบเพื่อมารองรับการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย รวมทั้งระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและสังคม

3.2.3 ปัญหาอายุความคดีอาญา

ในระหว่างที่ดำเนินการจัดให้มีการประណอมข้อพิพาท หากต้องนำคู่กรณีเข้าสู่กระบวนการประណอมข้อพิพาทพนักงานอัยการอาจเกิดความกังวลในอายุความการดำเนินคดีอาญา หรืออีกกรณีคือ คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการประวิงคดีหรือยังอยู่ในระหว่างการตกลงชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ นั้น อันอาจทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการดำเนินคดีอาญาเมื่อผู้ต้องหาไม่ประสงค์ที่จะให้มีการประណอมข้อพิพาทหรือตกลงกันไม่ได้ จึงทำให้อายุความในการดำเนินคดีอาญาหมดลงก่อนสิ้นสุดกระบวนการประណอมข้อพิพาท และเป็นเหตุผลหนึ่งสำหรับหัวหน้าพนักงานอัยการหรืออัยการจังหวัดไม่จ่ายสำนวนไปให้พนักงานอัยการรับผิดชอบในสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน หรือสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนจังหวัดไปเพื่อดำเนินการประណอมข้อพิพาท มาตรการประណอมข้อพิพาทตามกรมอัยการว่าด้วยการประណอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 และระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการ-

ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533 จึงเป็นมาตรการทางเลือกหนึ่งสำหรับพนักงานอัยการเพื่อระงับข้อพิพาททางอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประนอมข้อพิพาทมิได้กำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกรณีอายุความในการดำเนินคดีอาญา เมื่อพิจารณาเปรียบกฎหมายต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศสกฎหมายกำหนดให้อายุความในการดำเนินคดีอาญาระหว่างที่พนักงานอัยการจัดให้มีการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานอัยการบัญญัติให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ในระหว่างที่พนักงานอัยการเริ่มดำเนินกระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางอาญา จนกระทั่งระยะเวลาที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้กระทำความผิดสิ้นสุดลง และในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. มีการกำหนดให้เมื่อมีคำสั่งให้ใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาแล้ว ให้ถือเป็นเหตุอายุความในการดำเนินคดีอาญาสะดุดหยุดอยู่ และเมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป ให้เริ่มนับอายุความในการดำเนินคดีต่อจากเวลานั้น

ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคควรกำหนดให้อายุความในระหว่างการดำเนินการไต่ถามสะดุดหยุดอยู่ในระหว่างดำเนินการไต่ถามประนอมข้อพิพาท และให้นับอายุความในการร้องทุกข์นับแต่วันที่ยุติการไต่ถาม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและคุ้มครองสิทธิในการดำเนินคดีอาญาสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องให้ได้รับความเป็นธรรม

4. ปัญหาการใช้มาตรการเปรียบเทียบปรับ

ความผิดหลุโทษตามมาตรา 37, 38, 39 อนุมาตรา (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2547 ข้อ 54 ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งยุติคดีได้ตามระเบียบ กรณีในคดีที่เปรียบเทียบได้นั้น บทบาทของอัยการปกติจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการเปรียบเทียบที่พนักงานสอบสวน ได้เปรียบเทียบแล้วเสนอมาให้อัยการพิจารณา ตามมาตรา 142วรรคท้ายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะอัยการมิได้ร่วมสอบสวนคดีอาญา

เพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเท่านั้น ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีบทบาทในการเจรจาเพื่อให้มีการเปรียบเทียบน้อยมาก แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติมาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้พนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบคดีที่สามารถเปรียบเทียบกันได้แทนการฟ้องคดีต่อศาลตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่ 7 คดีที่เปรียบเทียบ ข้อ 86 (หลักการปฏิบัติในคดีเปรียบเทียบ) และข้อ 87 (การสั่งคดีเปรียบเทียบ) เพียงแต่พนักงานอัยการได้ใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 144 และตามระเบียบดังกล่าวนี้้น้อยมาก จึงควรมีการส่งเสริมให้พนักงานอัยการได้ใช้ประโยชน์จากบทบัญญัติมาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2547 และให้ผู้กระทำความผิดสามารถตกลงกันได้มากยิ่งขึ้น จากปัญหาการใช้มาตรการเปรียบเทียบปรับในปัจจุบันมีดังนี้

4.1 ปัญหาประเภทคดีที่นำมาใช้กับมาตรการเปรียบเทียบปรับ

ความผิดลหุโทษเป็นความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท เป็นความผิดที่อาจเลิกคดีกันได้โดยการเปรียบเทียบปรับและบังคับใช้เป็นเวลานาน ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายอาญาในอัตราโทษปรับสำหรับความผิดลหุโทษ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. ให้มีการแก้ไขอัตราโทษปรับให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ เนื่องจากในขณะนี้อัตราโทษปรับที่กฎหมายบังคับใช้มีระดับเดียวกันทุกมาตรา คือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท ควรมีการแก้ไขเฉพาะอัตราโทษปรับให้มีแตกต่างกันตามลักษณะของความผิด เช่น มาตรา 367 “ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท” มาตรา 368 วรรคหนึ่ง “ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” มาตรา 368 วรรคสอง “ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” มาตรา 369 “ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท” มาตรา 37

“ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท” มาตรา 371 “ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท และให้ศาลมีอำนาจสั่งริบอาวรณ์” และ จนถึงมาตรา 397, 398 มีการแก้ไขอัตราโทษปรับเป็นไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ส่วนโทษคุกให้คงไว้เช่นเดิม

ผู้เขียนวิเคราะห์ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วนั้นควรได้รับการแก้ไขเนื่องจากมีอัตราค่าปรับในอัตราต่ำไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ เป็นเหตุให้เกิดข้อจำกัดไม่สามารถเปรียบเทียบปรับได้แม้ผู้กระทำความผิดจะตกลงกันได้ด้วยดี แต่จำต้องฟ้องคดีด้วยเหตุที่อัตราโทษปรับต่ำเกินไปและหากมีการแก้ไขอัตราโทษปรับแต่ละประเภทควรให้มีความแตกต่างกันและเหมาะสมกับความผิดแต่ละประเภท เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษและสามารถตกลงกันได้มากขึ้น ดังนั้นจึงสมควรแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาภาคความผิดโทษเพิ่มอัตราโทษที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้สูงขึ้นโดยการแก้ไขให้ความผิดโทษที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ คือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนเช่นเดิม แต่โทษปรับควรเพิ่มเป็นโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทซึ่งอาจช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้พอสมควร

นอกจากนี้แล้วความผิดโทษมีมาตรการในการยุติคดีกันได้โดยไม่ต้องดำเนินคดีมีเพียงมาตรการเปรียบเทียบคดี เพื่อเป็นการเพิ่มมาตรการทางกฎหมายที่ใช้เป็นทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ควรเพิ่มบทบาทในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยบัญญัติแก้ไขและเพิ่มเติมมาตรการทางเลือกอื่นเพิ่มเติมนอกจากการเปรียบเทียบ เช่น ประเทศเยอรมัน ญี่ปุ่น นำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ ประเทศฝรั่งเศสใช้มาตรการความตกลงทางอาญา ประเทศอังกฤษใช้มาตรการเดือน มาใช้เพื่อระงับข้อพิพาททางอาญาในชั้นอัยการให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและสังคม

4.2 ปัญหาการเปรียบเทียบปรับ

ในความผิดโทษสามารถเลิกคดีในชั้นพนักงานอัยการโดยการเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 37, 38, 39 อันมีผลให้คดีอาญาลีกกันและยุติคดีได้โดยการระงับตามเงื่อนไขของการระงับคดีอาญาดังที่ได้บัญญัติไว้ในระเบียบกรอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2547 ข้อ 54 และจากการศึกษาการ

ใช้มาตรการเปรียบเทียบปรับในชั้นพนักงานอัยการ โดยส่วนใหญ่มักจะไม่มีปัญหาในการปฏิบัติเนื่องจากพนักงานอัยการมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการเปรียบเทียบปรับ แต่เพื่อเป็นการส่งเสริมให้พนักงานอัยการได้นำมาตรการเปรียบเทียบปรับเพื่อตกลงกับผู้กระทำความผิดให้มากยิ่งขึ้นควรมีการแก้ไขอัตราโทษดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อปัญหาประเภทคดีที่นำมาใช้กับมาตรการเปรียบเทียบปรับ

นอกจากมาตรการเปรียบเทียบปรับที่เป็นมาตรการทางเลือกในการยุติคดีความผิดลหุโทษในชั้นพนักงานอัยการ ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วมีความเห็นว่าในต่างประเทศนำมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนการดำเนินคดีอาญาสำหรับความผิดลหุโทษได้หลากหลายมาตรการที่ใช้เป็นทางเลือกที่อาจนำมาใช้แทนการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การลงโทษและหลักอาชญาวิทยา หากนำมาตรการทางเลือกอื่นมาใช้กับความผิดลหุโทษซึ่งจะได้กล่าวในข้อต่อไปนั้นก็เป็นการเพิ่มมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนการดำเนินคดีอาญา

ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มมาตรการทางเลือกเพื่อใช้แทนการดำเนินคดีอาญาให้กับพนักงานอัยการในการยุติคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ควรบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเพิ่มทางเลือกที่ใช้แทนการดำเนินคดีอาญา และยังเป็นการช่วยกลั่นกรองและเบี่ยงเบนคดีไม่ร้ายแรงออกจากกระบวนการยุติธรรมได้มากยิ่งขึ้น

5. บทบาทของพนักงานอัยการในมาตรการทางเลือกอื่น

5.1 การชะลอการฟ้อง

จากแนวความคิดในการกลั่นกรองความผิดที่มีอัตราโทษไม่ร้ายร้ายและคำนึงถึงตัวผู้กระทำความผิดเพื่อให้โอกาสผู้กระทำความผิดมีการปรับปรุงแก้ไข บำบัดฟื้นฟูพฤติกรรมผู้กระทำความผิดจึงเป็นที่มาของแนวความคิดการชะลอการฟ้องและเป็นมาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญา อันเป็นอำนาจและหน้าที่สำหรับพนักงานอัยการในการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อระงับคดีไว้ชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤติ ซึ่งหลายประเทศที่พนักงานอัยการใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจ เช่น ประเทศ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา นำมาใช้กลั่นกรองและเบี่ยงเบนคดีไม่ร้ายแรง

ออกจากกระบวนการยุติธรรม และสำหรับในประเทศไทยยังไม่มีหรือนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้กับความผิดอาญาอย่างชัดเจน แต่พบว่าตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 หมวดที่ 7 มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญา มาตรา 86 และพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มาตรา 19, 21, 22, 23 และ 33 เป็นการนำแนวคิดการชะลอการฟ้องอย่างหนึ่งมาใช้สำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและได้ผลในการแก้ไขพฤติกรรมรวมทั้งบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้ผลดี โดยเริ่มต้นจากผู้ต้องหา รับสารภาพและยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนดเพื่อมิให้กระทำความผิดซ้ำ ภายใต้การควบคุม สอดส่องดูแล ในกรณีมีผู้เสียหายต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายด้วย หากผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้จะมีผลให้คดีดังกล่าวระงับและปล่อยตัวไป

เมื่อพิจารณาความผิดที่ควรนำเข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้องนั้นจึงควรเป็นความผิดอาญาเล็กน้อยและผู้กระทำความผิดมิใช่อาชญากรอาชีพ เพื่อให้การระงับการดำเนินคดีไว้ชั่วคราวกับผู้กระทำความผิดอยู่ภายใต้การคุมประพฤติได้แก้ไข บำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับเป็นพลเมืองดีของสังคมได้ ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นให้ดุลพินิจพนักงานอัยการสั่งคดีในการนำมาตรการชะลอการฟ้องได้อย่างกว้างขวางแม้จะเป็นร้ายแรง เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนาก็สามารถนำมาใช้กับมาตรการชะลอการฟ้องได้ แต่พิจารณาจากประชาชนในสังคมไทยนั้นมีระดับการศึกษาที่แตกต่างกันจึงเป็นการยากต่อความเข้าใจและสำนึกในการกระทำของตนได้อย่างแท้จริง ในประเทศไทยจึงควรนำมาใช้เฉพาะกับความไม่ร้ายแรงตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติ-มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. โดยกำหนดให้ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และต้องไม่ปรากฏว่าผู้กระทำความผิดเคยได้รับการชะลอการฟ้องเว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษหรืออยู่ในระหว่างได้รับโทษกักขัง กักกัน หรือกำลังได้รับโทษจำคุก หรือรอการลงโทษเข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้อง แต่มีความเห็นหลายความเห็นว่าจะนำมาใช้กับความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีอันจะถือว่าเป็นความผิดอาญาเล็กน้อยและเท่ากับประเภทคดีที่จะนำมาใช้กับมาตรการไกล่เกลี่ยซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีแต่ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการชะลอ

การฟ้องกับมาตรการไกล่เกลี่ยมีวัตถุประสงค์ต่างกัน เนื่องจากว่ามาตรการชะลอการฟ้องเป็น มาตรการให้ผู้กระทำความผิดมาอยู่ภายใต้เงื่อนไขคุมความประพฤติและปรับปรุงแก้ไข พฤติกรรมของตนให้เป็นคนดีจึงควรนำมาใช้กับความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษซึ่งเป็นความผิดที่ไม่มีความ ร้ายแรงต่อสังคมก็ควรนำมาเข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้องเพราะผู้กระทำความผิด ดังกล่าวกระทำความผิดโดยมิได้เกิดจากความตั้งใจหรือมีเจตนาที่จะกระทำความผิด ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่จึงมิใช่อาชญากร โดยอาชีพที่จะมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนถาวรที่ ยากต่อการแก้ไขพฤติกรรมให้กลับตนเป็นพลเมืองดีและประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการนี้ นอกจากความผิดที่ควรนำมาพิจารณาว่าสมควรนำมาใช้กับมาตรการชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานอัยการต้องพิจารณาพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้กระทำความผิดว่าควรนำมาสู่ การระบับคดีชั่วคราวหรือไม่ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะซึ่งน้ำหนักกว่าจะเป็น ประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดหรือไม่จึงนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้

ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนพิจารณาและวิเคราะห์ถึงเรื่องการคุมความประพฤติ จากการชะลอการฟ้องและการรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษ ซึ่งทั้งสองเรื่อง มีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันคือ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับเป็นพลเมืองดีโดยต้องปฏิบัติ ตามเงื่อนไขกำหนดภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤติ รวมทั้งเงื่อนไขในการนำคดี เข้าสู่การรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมีลักษณะเหมือนกันคือ ต้องไม่เคยได้รับ โทษจำคุกมาก่อนเว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ แต่ ความแตกต่างอยู่ที่ผลกระทบต่อตัวผู้ต้องหา คือ การชะลอการฟ้องซึ่งมิใช่คำพิพากษา- ลงโทษจึงคุมความประพฤติผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องฟ้อง แต่การรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษเป็นคำพิพากษาของศาลต้องเข้าสู่ศาลจึงจะมีการคุมความประพฤติ และที่สำคัญคือ หากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนด และจัดให้มี การคุมความประพฤติชั่วระยะเวลาหนึ่ง เมื่อครบกำหนดแล้วไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำ ความผิดขึ้นใหม่อีก ก็จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาและปล่อยตัวไป แต่ถ้ามีการกระทำความผิด ขึ้นใหม่อีก ก็จะถูกฟ้องทั้งคดีที่รอกการฟ้องไว้ และคดีที่ได้กระทำความผิดใหม่ด้วย

ส่วนเรื่องการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเพื่อให้ พนักงานอัยการพิจารณาถึงประวัติ ภูมิหลังของจำเลยว่าควรได้รับการชะลอการฟ้องหรือไม่ และเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติต้องกำหนดไว้ด้วย ในการกำหนดเงื่อนไขนั้นต้องให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ หรืออาสาสมัครคุมประพฤติเป็นครั้งคราว เพื่อบุคคลดังกล่าวจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือหรือดักเตือนตามที่เห็นสมควร กระทำกิจกรรมบริการสังคม หรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติ และผู้ต้องหาเห็นสมควร ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ ให้ละเว้นการคบหาสมาคม หรือการประพฤติดุ อื่นอาจนำไปสู่การกระทำผิดในทำนองเดียวกันอีก ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น ให้เข้าไปรับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนาพฤตินิสัย ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำของตนเองโดยการชดเชยค่าเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำหรือมีโอกากระทำความผิดขึ้นอีก ส่วนระยะเวลาคุมความประพฤติตามต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามปีแต่ต้องไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้นและในระหว่างดำเนินคดีให้มีการชะลอการฟ้องควรกำหนดให้อายุความสะดุดหยุดอยู่จนกว่าผู้ต้องหาจะได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการต่าง ๆ ภายในกำหนด

ผู้เขียนศึกษาและวิเคราะห์ถึงการนำมาตราการชะลอการฟ้องแล้วควรมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการเพื่อเป็นมาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญาสำหรับความผิดที่มีอัตราโทษไม่ร้ายแรง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดปรับปรุงพฤติกรรมของตนให้กลับเป็นพลเมืองดีภายใต้เงื่อนไขที่ผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติตามที่พนักงานอัยการกำหนด เพื่อหลีกเลี่ยงหรือการเบี่ยงเบนคดีที่มีอัตราโทษไม่ร้ายแรงออกจากกระบวนการยุติธรรมจึงควรกำหนดให้เป็นความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ซึ่งรวมถึงความผิดลหุโทษ และความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทด้วย เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสปรับปรุงความประพฤติของตน อีกทั้งควรกำหนดให้ผู้กระทำความผิดที่มีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในระหว่างการชะลอการฟ้องควรกำหนดให้อายุความสะดุดหยุดอยู่จนกว่า

ผู้ต้องหาจะได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขและวิธีการต่าง ๆ ภายในกำหนด หากกระทำความผิดขึ้นใหม่นำมาฟ้องใหม่ได้ กล่าวคือ ฟ้องทั้งคดีใหม่และคดีเก่าและคดีใหม่รวมกันเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษต่อไป อันเป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต

5.2 การดักเตือน

การดักเตือนผู้กระทำความผิดในประเทศไทยถูกนำมาใช้โดยมีรูปแบบไม่เป็นทางการตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการ หรือศาลเตือนเด็กผู้กระทำความผิด บิดา มารดา ผู้ปกครอง นายจ้างของผู้กระทำความผิดช่วยเหลือความประพฤติ ผู้กระทำความผิดมิให้กระทำความผิดซ้ำอีก ในต่างประเทศมาตรการเตือนนำมาใช้เป็นมาตรการทางเลือกเพื่อเบี่ยงเบนคดีที่มีความผิดเล็กน้อยมิให้เข้าสู่ศาล สำหรับในประเทศไทย ญี่ปุ่นพนักงานอัยการใช้มาตรการการเตือนผู้กระทำความผิดซึ่งเรียกว่าเป็นมาตรการความผิดเล็กน้อยที่พนักงานอัยการใช้มาตรการนี้โดยสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการตามที่พนักงานอัยการมอบหมายให้ดำเนินการเตือนผู้ต้องหาระวังอนาคต และมีการเรียกผู้ปกครองหรือนายจ้างหรือบุคคลที่ควบคุมดูแลให้มาพบแล้วทำหนังสือว่าจะควบคุมอนาคตผู้ต้องหา รวมทั้งให้ผู้ต้องหาชดใช้ค่าเสียหาย หรือขอโทษ หรือกระทำการอื่นที่เหมาะสม ซึ่งอาจจะคล้ายกับมาตรการการเปรียบเทียบของประเทศไทยที่ให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการตามที่พนักงานอัยการเป็นผู้สั่งให้ดำเนินการเปรียบเทียบ โดยหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการความผิดเล็กน้อยที่พนักงานอัยการญี่ปุ่นใช้ในการระงับข้อพิพาทคดีอาญาจะใช้กับคดีความผิดลัทธิภัย น้อย โกง ยักยอกที่จำนวนค่าเสียหายสภาพเล็กน้อยและมีการชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้เสียหายโดยที่ผู้เสียหายไม่ประสงค์จะดำเนินคดี พนักงานอัยการเป็นผู้สั่งใช้มาตรการที่เรียกว่า “การดักเตือน” เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติตามเงื่อนไขในมาตรการความผิดเล็กน้อยที่มีการดักเตือนผู้กระทำความผิดมิให้กระทำความผิดซ้ำอีก ก็ไม่ต้องส่งคดีไปยังพนักงานอัยการเพียงแต่บันทึกเอกสารฉบับหนึ่งที่เรียกว่า “การจัดการคดีความผิดเล็กน้อย” เพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานอัยการเท่านั้น

ในประเทศอังกฤษดำเนินการโดยสำนักงานอัยการสูงสุดอังกฤษและเวลส์ก็นำมาตรการการดักเตือนมาใช้และมีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติด้วยแต่ต้องเป็นไปโดยชอบตามหลักเกณฑ์ประโยชน์สาธารณะและสอดคล้องกับกระทรวงมหาดไทย และสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินการ แต่การใช้มาตรการนี้ผู้ต้องหาต้องยอมรับในเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนด หากไม่เห็นชอบด้วยพนักงานอัยการก็จะดำเนินคดีต่อไป ส่วนสำนักงานอัยการสูงสุดสก็อตแลนด์พนักงานอัยการจะเป็นผู้ดักเตือนเองโดยอัยการอาจออกหนังสือเตือนหรือทำการว่ากล่าวดักเตือนผู้ถูกกล่าวหาและมีการรายงานความประพฤติต่ออัยการ และหากผู้ถูกกล่าวหา ยังคงมีพฤติกรรมกระทำความผิดซ้ำอีกจะถูกดำเนินคดี แต่สำนักงานอัยการสูงสุดไอร์แลนด์เหนือการใช้มาตรการการว่ากล่าวดักเตือนจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการดักเตือนจะมีสองระดับ คือ การว่ากล่าวดักเตือนในสถานเบา และในสถานหนักวิธีการนั้นอัยการจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจัดทำคำกล่าวดักเตือนเพื่อให้ผู้ต้องหารับทราบและถือปฏิบัติ แม้มิใช่คำตัดสินของศาล แต่ก็มีกระบวนการพิจารณาของผู้ต้องหาโดยกำหนดระยะเวลา ซึ่งการดักเตือนทั้งสองระดับจะแตกต่างกันที่ระยะเวลาในการบันทึกประวัติ คือ การว่ากล่าวดักเตือนในสถานเบาจะมีกำหนดระยะเวลา 12 เดือน ส่วนการว่ากล่าวสถานหนัก มีกำหนดระยะเวลา 30 เดือนสำหรับเยาวชน และสำหรับผู้ใหญ่มีกำหนดระยะเวลา 5 ปี

หากประเทศไทยจะนำมาตรการการดักเตือนในชั้นพนักงานอัยการอย่างเป็นทางการเพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับใช้แทนการฟ้องคดีอาญา ผู้เขียนมีความเห็นว่าการนำมาตรการดักเตือนมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการจะเป็นเรื่องยากต่อการปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลเพราะเมื่อพิจารณาถึงประวัติ พฤติกรรมต่างที่เกี่ยวกับผู้กระทำความผิดหากนำมาใช้จะไม่อาจแก้ไข บำบัด พื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคมและสร้างความสงบสุขได้อย่างได้ผลประกอบกับความผิดส่วนใหญ่ไม่เพียงแต่รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหาย แต่ความผิดส่วนใหญ่เอกชนก็เป็นผู้เสียหายด้วย ซึ่งหากนำมาตรการนี้มาใช้เพียงมาตรการเดียวโดยมิได้นำมาตรการทางเลือกอื่นมาใช้ควบคู่กันด้วยอาจไม่ได้รับความพอใจจากผู้เสียหายในความเป็นกลางของพนักงานอัยการที่ใช้อำนาจสั่งให้ใช้มาตรการการว่ากล่าวดักเตือน แม้การใช้มาตรการการว่ากล่าวดักเตือนจะต้องคำนึงถึง

หลักเกณฑ์เรื่องประโยชน์สาธารณะด้วยก็ตาม ผู้เขียนจึงเห็นว่าการนำมาตรการการว่ากล่าวตักเตือนมาใช้เป็นทางเลือกเพื่อใช้แทนการฟ้องคดีในชั้นพนักงานอัยการ ควรนำไปใช้กับการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ มาตรการการไต่ถามถ้อยคำประณอมข้อพิพาท เช่นเดียวกับการใช้มาตรการการไต่ถามถ้อยคำทางอาญาในประเทศฝรั่งเศสที่นำเรื่องการว่ากล่าวเตือนไปบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรการการไต่ถามถ้อยคำให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเช่น การชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย เป็นต้น ซึ่งหากพนักงานอัยการจะนำมาตรการการไต่ถามถ้อยคำมาใช้อาจกำหนดการเตือนให้ผู้กระทำความผิดมิให้กระทำความผิดซ้ำอีกมิฉะนั้นจะถูกดำเนินคดี หรือนำไปใช้กับมาตรการชะลอการฟ้องในระหว่างที่ถูกคุมประพฤติอยู่พนักงานอัยการอาจตักเตือนให้ผู้ปกครอง ผู้ควบคุมดูแลมาพบเพื่อหนังสือว่าจะควบคุมดูแลผู้ต้องหาให้กระทำความผิดอีก เป็นต้น

ดังนั้นควรนำมาตรการตักเตือนมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ ควรนำไปใช้กับมาตรการอื่นในชั้นนี้ อันได้แก่มาตรการไต่ถามถ้อยคำประณอมข้อพิพาท การชะลอการฟ้องเพื่อเป็นมาตรการเสริมให้มีการยุติคดีในชั้นพนักงานอัยการอย่างมีประสิทธิภาพ

5.3 ความตกลงทางอาญา

พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นมาตรการทางเลือกสำหรับใช้แทนการดำเนินคดีอาญาแต่เป็นคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาดเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชน และไม่มีกระบวนการทางกฎหมายมารองรับให้มีการแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำความผิดรวมทั้งเยียวยาความเสียหายที่เป็นเหตุจากการกระทำความผิด เช่น การกันตัวผู้ต้องหาเป็นพยาน เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่าการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะแม้จะมีประโยชน์ แต่ในบางกรณีก็ไม่เกิดประโยชน์กับผู้กระทำความผิดเมื่อชั่งน้ำหนักแล้ว หากเห็นว่าความผิดใดควรนำไปใช้กับมาตรการทางเลือกอื่นจะเป็นประโยชน์กว่าก็ควรใช้ดุลพินิจเลือกใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาแทน แต่ต้องเกิดจากการที่ผู้กระทำความผิดรับสารภาพและสำนึกผิดด้วย อันเป็นเรื่องของความตกลงระหว่างผู้ต้องหา กับพนักงานอัยการว่าจะปฏิบัติตามข้อเสนอของพนักงานอัยการเพื่อแลกกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล แต่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้

อย่างชัดเจนในการนำดุลพินิจมาใช้เพื่อให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้อีกทั้ง
 ไม่มีกระบวนการแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำความผิดรวมทั้งมีการเยียวยาความเสียหายให้กับ
 ผู้เสียหาย ทั้งที่มีมาตรการทางกฎหมายโดยไม่ต้องลงโทษโดยใช้กระบวนการทางศาล
 และไม่ต้องใช้โทษจำคุก แต่สามารถยุติคดีในความผิดเล็กน้อยในชั้นพนักงานอัยการได้
 ซึ่งความตกลงทางอาญาระหว่างผู้กระทำความผิดกับพนักงานอัยการเป็นมาตรการที่ใช้
 เป็นทางเลือกแทนการดำเนินคดีในชั้นพนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศส กระทำโดย
 พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจยื่นข้อเสนอทำความตกลงทางอาญากับผู้ต้องหาแล้วเสนอ
 เรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งนำมาใช้กับความผิดที่มีโทษเบาฐาน
 ความผิดซึ่งเห็นว่าไม่มีความร้ายแรงและเป็นความผิดลหุโทษบางฐานเท่านั้น เช่น
 การทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถประกอบกิจการได้เป็นเวลาเกิน 8 ความผิด-
 ฐานโกงเจ้าหนี้ และความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น ส่วนมาตรการที่พนักงานอัยการ-
 ฝรั่งเศสใช้ในความตกลง คือ (1) การชำระเงินแก่คลังแผ่นดิน (2) การยอมให้ทรัพย์สิน
 ตกเป็นของแผ่นดิน (3) การส่งมอบใบอนุญาตขับขี่ หรือ (4) การทำงานเพื่อประโยชน์
 สาธารณะชุมชนโดยไม่มีค่าตอบแทน และไม่จำกัดให้ใช้ได้มาตรการเดียวเท่านั้น
 พนักงานอัยการอาจจะยื่นข้อเสนอให้ผู้ต้องหาพิจารณาสองหรือสามมาตรการก็ได้
 แต่ต้องทำภายในระยะเวลาก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล แต่ห้ามมิให้ยื่นข้อเสนอระหว่างที่
 ผู้ต้องหายังถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ มิฉะนั้นผู้ต้องหาอาจร้องขอให้เพิกถอน
 กระบวนการดังกล่าวได้ เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติตามข้อเสนอที่ได้รับความเห็นชอบจากศาล
 คดีอาญาก็จะระงับ ในทะเบียนประวัติอาชญากรจะไม่มีการบันทึกเรื่องความตกลงทาง
 อาญา เนื่องจากไม่มีการฟ้องคดีอาญา และไม่มีคำพิพากษาให้ลงโทษ ส่วนสิทธิของ
 ผู้เสียหายก็ยังได้รับความคุ้มครองอยู่ ถ้าผู้เสียหายไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายจากความตกลง
 ทางอาญาหรือไม่ครบถ้วน สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายในส่วนแบ่งได้ และในระหว่าง
 การใช้มาตรการนี้ให้อายุความสำหรับการฟ้องคดีอาญาสะดุดหยุดอยู่ในระหว่างที่
 พนักงานอัยการยื่นข้อเสนอให้มีความตกลงทางอาญาจนกระทั่งระยะเวลาที่กำหนดให้
 ผู้ต้องหาปฏิบัติหน้าที่ตามความตกลงทางอาญาสิ้นสุดลง

จากการศึกษาและวิจัยถึงมาตรการความตกลงทางอาญาที่กล่าวมาข้างต้น
 ผู้เขียนเห็นว่าควรนำมาเป็นมาตรการทางเลือกในชั้นพนักงานอัยการ แม้จะเป็นความตกลง

ระหว่างพนักงานอัยการเพื่อแลกกับคำสั่งไม่ฟ้อง แต่การรับสารภาพมิได้เกิดจากการ
เจรจาของพนักงานอัยการเพื่อให้มีการรับสารภาพแต่อย่างใดแต่เกิดจากความสมัครใจ
ว่าได้กระทำความผิด และผู้กระทำความผิดเป็นผู้เลือกมาตรการที่พนักงานอัยการเสนอ
เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขให้ศาลพิจารณาให้ความเห็นชอบในการระงับคดีอาญา

จึงเห็นว่า มาตรการนี้นำมาใช้ได้สำหรับความผิดไม่ร้ายแรงซึ่งผู้กระทำ
ความผิดได้สำนึกในการกระทำ เห็นควรให้โอกาสกลับตัวจึงควรนำมาใช้กับความผิด-
ลหุโทษซึ่งเป็นความผิดที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันการกระทำความผิดที่ละเมิดระเบียบ
สังคม ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดอาญาแผ่นดินที่มีอัตราโทษจำคุก
ไม่เกิน 3 ปี แต่การสั่งไม่ฟ้องเพียงเพราะผู้กระทำความผิดรับสารภาพและสำนึก
ในการกระทำอาจไม่เกิดผลในการป้องกันมิให้กระทำความผิดซ้ำอีก ในมาตรการ
ความตกลงทางอาญาจึงต้องกำหนดข้อเสนและเป็นข้อเสนอที่กฎหมายให้อำนาจ
ไว้ด้วย เพื่อให้ศาลพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากศาลพิจารณาให้ความเห็นชอบและ
ผู้ต้องหาปฏิบัติตาม พนักงานอัยการจึงมีคำสั่งไม่ต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและ
สั่งยุติการดำเนินคดีต่อไป อันเป็นการช่วยกลั่นกรองและเบี่ยงเบนคดีที่ไม่ร้ายแรงออก
จากศาล อีกทางเลือกหนึ่งที่ควรนำมาเป็นมาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญา