

บทความวิจัย

บทบาทของอัยการในการใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีที่ไม่เป็น
ประโยชน์ต่อสาธารณชน: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสาธารณรัฐฝรั่งเศส
และราชอาณาจักรไทย*

The Role of Public Prosecutors in Using Alternative Measures
Instead of Non - Public Interest Prosecution: A Comparative
Study between France and Thailand

ปวีณา เอี่ยมศิริกุลมิตร¹

Paweena Iamsirikulamith²

สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
5 ธันวาคม 2550 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การใช้ดุลพินิจในคดีอาญาตามหลักการว่า
ด้วยคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ: ข้อวิเคราะห์ทางกฎหมายในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ” หลักสูตร
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต พ.ศ. 2565.

¹ นางสาวปวีณา เอี่ยมศิริกุลมิตร นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

² Miss Paweena Iamsirikulamith, LL.D. Student, Doctor of Laws Program, School
of Law, Rangsit University.

International Affairs Department, Office of the Attorney General, Rajaburi
Direkridhhi Building, Government Complex Chaeng
Wattana Road, Lak Si, Bangkok 10210

* Corresponding author E-mail: Nokbinnn@hotmail.com

วันที่รับบทความ : 24 กุมภาพันธ์ 2565 วันที่แก้ไขบทความ : 28 กุมภาพันธ์ 2565
วันที่ตอบรับ : 29 เมษายน 2565 วันที่เผยแพร่ : 8 ธันวาคม 2565

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงโครงสร้างองค์กรอัยการ ทฤษฎี หลักการฟ้องคดีอาญา และการใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนเปรียบเทียบระหว่างสาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรไทย ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดที่เกี่ยวข้อง

เมื่อทำการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้ใช้หลักการใช้ดุลพินิจเช่นเดียวกับฝรั่งเศส คือ อัยการไม่ต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดี หากเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ย่อมมีอำนาจไม่ฟ้องคดีอาญาได้ แต่อัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางโดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก และใช้มาตรการทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่าการฟ้องคดีอาญาได้ ในขณะที่อัยการไทยทั่วไปไม่มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยจะต้องเสนอความเห็นตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อสั่งไม่ฟ้อง ทั้งในกรณีที่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนยังไม่อาจกำหนดเงื่อนไขหรือใช้มาตรการทางเลือกอื่นใดแทนการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ทำให้ อัยการไทยเลือกไม่พิจารณาหลักเกณฑ์ประโยชน์ต่อสาธารณะก่อนการฟ้องคดีอาญา

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ให้อำนาจอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้สั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนให้มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขหรือใช้มาตรการทางเลือกแทนการไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เพื่อสนับสนุนให้อัยการต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ประโยชน์ต่อสาธารณะก่อนฟ้องคดีอาญาอันเป็นบทบาทสำคัญอันหนึ่งในการเป็นผู้ดูแลประโยชน์สาธารณะ

คำสำคัญ: พนักงานอัยการ, ดุลพินิจ, ประโยชน์สาธารณชน, มาตรการทางเลือก, สาธารณรัฐฝรั่งเศส

Abstract

This research aims to study the structure of the public prosecutor's organization, theories and principles of criminal prosecution and the implementation of alternative measures instead of bringing criminal prosecution for non-public interest case in comparative between France and Thailand according to the Prosecution Organization and Public Prosecutors Act, B.E. 2553 (2010) and the relevant regulations of the Office of the Attorney General.

The study found that Thailand adopted the same discretion principle as France. Public prosecutors are not required to prosecute all criminal cases. If any prosecution is not served public interest propose, the public prosecutors shall have the power to not prosecute criminal cases. However, French public prosecutos have the power to exercise broader discretion based on public interest and adopts any alternative measures that are more suitable than criminal prosecution. Thai public prosecutors do not have the power to not prosecute non-public interest case. They have to present the opinion to the Attorney General for non-prosecution order. In the case that the Attorney General orders a non-prosecution order, there are no other conditions or alternative measures available instead of a non-prosecution order. Therefore, Thai public prosecutors chose not to consider the public interest criteria prior making the prosecution order.

The author suggested that the Prosecution Organization and Public Prosecutors Act, B.E. 2553 (2010) should be amended to allow the Attorney General and authorized public prosecutor to have the power to apply alternative measures with the non-public interest case order to support the

public prosecutor to be allowed to consider the public interest criteria prior prosecuting any criminal cases, which is one of the important roles of public interest keeper.

Keywords: Public Prosecutor, Discretion, Public Interest, Alternative Measures, France

1. ความนำ

พนักงานอัยการในประเทศไทยเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมที่มีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีอาญาตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (The Opportunity Principle) เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนก็จะพิจารณาสำนวนคดีอาญาดังกล่าวเพื่อมีคำสั่งฟ้อง สอบสวนเพิ่มเติมหรือไม่ฟ้องคดีอาญา³ หากปรากฏว่าในทางคดีมีพยานหลักฐานพอฟ้อง พนักงานอัยการจะฟ้องคดีอาญาดังกล่าวไปยังศาลที่มีอำนาจตามกฎหมาย⁴ หรืออาจมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ ได้ หากพนักงานอัยการเห็นว่าคดีมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้องก็อาจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา หรือหากเห็นว่าการฟ้องร้องคดีอาญาใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน พนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดก็อาจเสนอความเห็นดังกล่าวต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ เพื่อความเห็นตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้พิจารณาสั่งไม่ฟ้องได้⁵ ซึ่งเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดโดยเฉพาะ ในอดีต มีตัวอย่างคดีผู้ต้องหาที่

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143.

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 157 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีอาญาให้ยื่นฟ้องต่อศาลใดศาลหนึ่งที่มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น”

⁵ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 21 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอ

เป็นแม่ชัรบรถจักรยานยนต์โดยประมาทเป็นเหตุให้บุตรถึงแก่ความตาย โดยเมื่อพิจารณาถึงการไม่มีเจตนากระทำความผิดของผู้ต้องหาประกอบกับผลร้ายที่เกิดขึ้นกับตัวผู้ต้องหาและครอบครัวของผู้ต้องหาเอง ที่ต้องสูญเสียบุตรไป การดำเนินคดีกับผู้ต้องหายิ่งซ้ำเติมความสูญเสียให้กับครอบครัวของผู้ต้องหาและผู้ตาย ไม่ได้ทำให้รัฐได้ประโยชน์อันใดจากการดำเนินการฟ้องคดีอาญา เมื่อคำนึงถึงปัจจัยทั้งปวงตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือ ต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ในคดีดังกล่าว อัยการสูงสุดจึงได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวด้วยเหตุว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน นอกจากนี้จากสถิติการไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ปี พ.ศ. 2555 – 2563 (ตามประเพณีฐานความผิด) ปรากฏจำนวนทั้งสิ้น 320 คดี⁶ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของอัยการสูงสุดตามกฎหมายไทยเป็นแนวทางการสั่งคดีเช่นเดียวกันกับที่อัยการในต่างประเทศที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณชนทุกครั้งก่อนที่จะฟ้องคดีอาญาอันเป็นบทบาทของสำคัญของอัยการในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ถือเป็นหลักสากลของนานาอารยประเทศ

อัยการในหลายประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาต่างมีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนกับความผิดที่มีโทษไม่ร้ายแรง ความผิดลหุโทษ ความผิดยอมความได้ หรือความผิดที่กระทำโดยประมาท และคดีที่ฟ้องแล้วไม่เกิดประโยชน์แก่สาธารณชน หรือ ประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวไม่ได้สัดส่วน กับ

ต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.”

⁶ ตารางข้อมูลคดีอาญาไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนฯ ปี พ.ศ. 2555 – 2563 (ตามประเพณีฐานความผิด) ข้อมูลจากสำนักงานคดีกึ่งการอัยการสูงสุด ตามหนังสือที่ อส 0033 (อก)/พิเศษ ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2564.

ค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องสูญเสียไปจากการดำเนินคดีอาญาในเรื่องดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ มาตรการทางเลือกลงกล่าวถูกนำมาใช้ในการบริหารกระบวนการยุติธรรมและให้โอกาสผู้ต้องหาสำนึกผิด กลับตัวรวมทั้งฟื้นฟูพฤติกรรมให้สามารถกลับคืนสู่สังคม โดยไม่มีการกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนยิ่งกว่าการลงโทษผู้ต้องหาสำหรับการกระทำความผิดที่ไม่ได้มีพฤติการณ์กระทำความผิดเป็นปกตินิสัย

บทความนี้ผู้เขียนได้ศึกษาถึงโครงสร้างองค์กรอัยการ ทฤษฎีและหลักการใช้ดุลพินิจฟ้องคดีอาญาของอัยการ ตลอดจนการใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรไทย พบว่าตามกฎหมายไทยนั้นอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนนั้นเป็นของอัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวซึ่งไม่อาจมอบหมายได้ และกฎหมายไทยไม่ได้ให้อำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการไม่ฟ้องคดีอาญาให้กับคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน และไม่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ เพื่อให้ผู้ต้องหาต้องกระทำเพื่อเยียวยาสังคมหรือผู้เสียหาย ซึ่งเป็นการจำกัดบทบาทของพนักงานอัยการไทยในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นบทบาทสำคัญของอัยการแตกต่างจากอัยการฝรั่งเศสที่มีกฎหมายให้อำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการไม่ฟ้องคดีอาญาเป็นการทั่วไปรวมทั้งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ดังนั้นหากมีการแก้ไขกฎหมายให้พนักงานอัยการไทยมีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกแทนการไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยมีการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้รัฐ และรัฐไม่ต้องเสียงบประมาณไปโดยไม่ได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการฟ้องคดี

2. นิยามความหมายประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายต่างประเทศ

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายแตกต่างกันออกไป บางประเทศใช้คำว่า “Public Interest”, “Common Interest” หรือ “General Interest” ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรหลายฉบับ แต่ไม่ปรากฏความหมายที่ชัดเจน โดยเปิดโอกาสให้

ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ⁷ พจนานุกรมกฎหมายที่มีชื่อเสียงส่วนใหญ่ก็ได้นิยามความหมายไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น Black's law dictionary ได้ให้นิยามว่า ประโยชน์สาธารณะ หมายถึง สวัสดิภาพทั่วไปของสาธารณะที่เป็นการรับประกันการยอมรับหรือการคุ้มครอง และความหมายที่สอง หมายถึง บางสิ่งบางอย่างที่สาธารณชนโดยรวมมีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนได้เสียที่ชอบธรรมต่อระเบียบของรัฐ และพจนานุกรมของ Barron's ก็ให้นิยามความหมายในทำนองเดียวกันและเพิ่มเติมความหมายว่า หมายถึง สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมโดยรวม โดยให้ความหมายเพิ่มเติมว่า “ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของบุคคล เป็นต้นว่า ผู้พิพากษา หรือ ผู้ว่าการรัฐ หรือ กลุ่มบุคคลใด ๆ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ในการพิจารณาว่าอะไรคือสิ่งที่ดีสำหรับทุกคน ” อันเป็นการให้อำนาจผู้พิพากษาหรือผู้บังคับใช้กฎหมายใช้ดุลพินิจในการตีความ⁸ ซึ่งโดยรวมแล้วย่อมมีความหมายในทำนองเดียวกันกับประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

3. นิยามความหมายประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายไทย

นิยามความหมายประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายไทยย่อมขึ้นกับประเภทของกฎหมายที่คำดังกล่าวปรากฏอยู่ด้วย เช่น

1. ประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายมหาชน คือ การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการนั้น ๆ เอง⁹

⁷ Edwin Rekosh, who defines the public interest? Public Interest Law Strategies in Central and Eastern Europe. International Journal on human rights, issue 2, 2005. P.169.

⁸ Brian A. Garner (ed.), Black's Law Dictionary. 7th ed., St. Paul, Minn: West Publishing Co.,1979.

⁹ ฎริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, เอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชานิติปรัชญาและหลักกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 365.

2. ประโยชน์สาธารณะตามพจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส - ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard หมายถึง ข้อพิสูจนข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง¹⁰

3. ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย¹¹ ให้นิยามว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ หมายถึง ประโยชน์อันเกิดแก่ประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น”

นิยาม ประโยชน์สาธารณะจึงอาจแตกต่างกันตามแต่ละสังคม แต่ละประเทศ และตามแต่ละยุคสมัย ประโยชน์สาธารณะในยุคสมัยหนึ่ง อาจไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะของในอีกยุคสมัยก็ได้ “ประโยชน์สาธารณะ” จึงไม่อาจและไม่ควรมีความหมายที่แน่นอน และตายตัว ผู้บังคับใช้กฎหมายย่อมเป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเช่นใดจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ในทางกฎหมาย พนักงานอัยการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า คดีลักษณะใดจึงถือเป็นคดีที่มีประโยชน์ต่อสาธารณชน และคดีเช่นใดถือได้ว่าเป็นคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงของแต่ละคดี สำนักงานงานอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการส่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 โดยระเบียบข้อ 6 ได้กำหนดปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาว่าคดีใดเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน กล่าวคือ 1. สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด 2. อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา 3. ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้น

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ประโยชน์สาธารณะ,” <https://www.gotoknow.org/posts/521175>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2564).

¹¹ คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย : ฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ, 2548), 992-994.

จากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง 4. ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหวังถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง 5. ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน 6. ประโยชน์ที่รัฐจะได้จากการฟ้องคดี

นอกจากนี้ในระเบียบดังกล่าวข้อ 8 ได้บัญญัติว่าให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของแต่ละปัจจัยประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมตามรูปคดีโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาทุกปัจจัย โดยไม่ได้ให้คำอธิบายแนวทางการพิจารณาว่าคดีมีข้อเท็จจริงอย่างไรจึงถือว่าเป็นเรื่องคดีที่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่จากตัวอย่างคดีที่อัยการสูงสุดได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งถึงที่สุดแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงในทำนองว่า ในคดีเรื่องหนึ่ง ผู้ตายและผู้ต้องหาเป็นพี่น้องฝาแฝดกัน โดยผู้ต้องหาได้ขับขี้อักรยานยนต์โดยมีผู้ตายนั่งซ้อนท้ายมาด้วย เมื่อมาถึงบริเวณถนนที่เกิดเหตุ ผู้ต้องหาได้เบรกรถจักรยานยนต์เนื่องจากมีรถยนต์ขวางอยู่ด้านหน้าและเกิดการเสียหลัก ทำให้ผู้ตายหล่นจากรถจักรยานยนต์ตกลงบนถนนและถูกรถยนต์อีกคันที่ขับขี่สวนทางมาทับร่าง ทำให้ผู้ตายเสียชีวิต กรณีนี้พนักงานอัยการผู้เป็นเจ้าของสำนวนให้ความเห็นว่า แม้ว่าคดีดังกล่าวผู้ต้องหาจะให้การรับสารภาพว่าตนกระทำการโดยประมาทตามที่ถูกกล่าวหา แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องหาและผู้ตายที่เป็นพี่น้องฝาแฝด ย่อมมีความสัมพันธ์กันทางจิตใจและร่างกายกันมาตั้งแต่กำเนิด ทั้งเหตุการณ์ก็เกิดขึ้นด้วยความประมาท กรณีไม่ใช่ความผิดที่เป็นอาชญากรรมร้ายแรงที่รัฐจะต้องลงโทษผู้ต้องหาอย่างเด็ดขาด และเมื่อพิจารณาประกอบกับวุฒิภาวะ อายุ และการศึกษาของผู้ต้องหาที่กำลังศึกษาในช่วงชั้นอุดมศึกษา ถือเป็นกำลังสำคัญของชาติอาจะกระทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศได้มากในอนาคต ผู้ต้องหาได้รับการลงโทษจากการนึกคิดและจิตสำนึกของผู้ต้องหาเองอย่างเพียงพอแล้ว การฟ้องคดีอาญาจะเป็นการซ้ำเติมผู้ต้องหาและเป็นผลเสียมากกว่าผลดี ทั้งการฟ้องคดีจะไม่เป็นประประโยชน์ต่อสังคม และสังคมไม่ได้รับประโยชน์อะไรจากการฟ้องคดีอาญาดังกล่าว และอัยการสูงสุดมีความเห็นในทำนอง

เดียวกันและสิ่งไม่พึงคดีอาญาต่อผู้ต้องหาดังกล่าวอันเนื่องมาจากเป็นคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน¹²

4. การใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญากับคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของอัยการฝรั่งเศส

“อัยการ” (The procureur) หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาลต่าง ๆ มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย โดยดำเนินคดีในศาลฐานะเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีและบังคับตามคำพิพากษา รวมทั้งมีอำนาจทางปกครองอีกมากมายหลายประการนอกศาลอีกด้วย ด้วยอำนาจของกฎหมาย “The French Code d’Instruction Criminelle of 1808” ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการที่มีชื่อว่า “ministère public” บางครั้งรู้จักในชื่อ “The Parquet” ตามชื่อดั้งเดิมขององค์กร¹³ โครงสร้างของสำนักงานอัยการสาธารณฝรั่งเศสมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของศาล เพราะถือว่าอัยการเป็นส่วนหนึ่งของศาล องค์กรอัยการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Ministère Public) มีอัยการสูงสุด (The General Prosecutor) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งประจำอยู่ในศาลฎีกา มีผู้ช่วยอัยการสูงสุดประจำทั้งหกแผนกในศาลฎีกา และมีผู้ช่วยอัยการ¹⁴ ตำแหน่งของอัยการในองค์กรอัยการสามารถแบ่งแยกได้ดังต่อไปนี้ 1. อัยการสูงสุดประจำศาลฎีกาแห่งสาธารณฝรั่งเศส (Procureur général auprès de la cour de cassation) เป็นตำแหน่งสูงสุดของอัยการซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี

¹² ผู้เขียนศึกษาจากความเห็นและคำสั่ง (อก4) ของพนักงานอัยการ

¹³ Rada Smedovska and Francois Falletti, Report on the Prosecution Service in France, Article in Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness, Open Society Institute Sofia (2008), p. 177.

¹⁴ The Court of cassation. THE ROLE OF THE COURT OF CASSATION. Available at https://www.courdecassation.fr/about_the_court_9256.html. Access date 16 January 2021.

ตามคำแนะนำของรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม 2. หัวหน้าอัยการประจำศาลอุทธรณ์ (Procureur general auprès de la cour d'appel) ในปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แบ่งเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ออกเป็นจำนวน 35 เขต ดังนั้นจึงมีหัวหน้าอัยการประจำศาลอุทธรณ์จำนวน 35 คนโดยได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) โดยคำแนะนำจากรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม และ 3. อัยการแห่งสาธารณรัฐ (Procureur de la République) สำนักงานอัยการ 185 เขต จะกำกับดูแลโดยอัยการแห่งสาธารณรัฐ (Procureur de la République) ซึ่งเป็นหัวหน้าของสำนักงานอัยการเขต และมีอัยการผู้ช่วยเป็นตัวแทนอัยการประจำศาลชั้นต้น และศาลที่เกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจฟ้องคดีอาญา และมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานและการฟ้องคดีอาญา¹⁵

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจเปิดโอกาสให้อัยการฝรั่งเศสสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีอาญาได้ แม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้ต้องหาแล้ว ก็ไม่ได้เป็นการบังคับให้อัยการจะต้องฟ้องร้องคดีอาญาทุกคดีต่อศาล หากอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่มีความเหมาะสมหรือไม่ได้สัดส่วนต่อประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการฟ้องคดี อัยการก็สามารถสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้¹⁶ ซึ่งเป็นแนวคิดว่าการดำเนินคดีอาญาจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย และอัยการเป็นตัวแทนของรัฐ¹⁷ หรือผู้รักษผลประโยชน์ของรัฐย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาสมดุลของกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับทรัพยากรของรัฐที่ต้องหมดไปในการรักษาความยุติธรรมนั้น นอกจากนี้ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นก็มีการยอมรับว่าในทำนองเดียวกันว่าอัยการ

¹⁵ Gwladys Gillieron, *Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany*, Springer: Switzerland (2014).P.318.

¹⁶ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, *หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563), 150.

¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 31.

สามารถใช้มาตรการอื่นแทนการฟ้องคดีอาญาได้ เช่น ในการกระทำความผิดครั้งแรกอาจ ตักเตือนและคาดโทษไว้ หรือ การทำความตกลงทางอาญา หรือการต่อรองคำรับสารภาพ ด้วยเหตุผลว่าการฟ้องคดีอาญามีวิธีวิธีทางที่เหมาะสมที่สุดสำหรับทุกคดี เป็นต้น

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 บัญญัติให้อัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง อัยการ ฝรั่งเศสสามารถฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดตามวิถีทางปกติของการ ดำเนินคดีอาญาได้ ในขณะที่เดียวกันอัยการฝรั่งเศสก็ไม่จำเป็นที่จะต้องสั่งฟ้องคดีอาญาทุก คดีไปยังศาลเพื่อให้ลงโทษผู้กระทำความผิด อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตน ในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความ สงบเรียบร้อยของสังคมได้¹⁸ เช่น เลือกฟ้องข้อหาที่หนักหรือเบากว่าได้อย่างอิสระ ไกล เกลี่ยคดี เป็นต้น รวมถึงใช้มาตรการทางเลือกแทนการไม่ฟ้องคดีอาญา หากเห็นว่า เหมาะสมกว่าเพื่อให้ผู้ต้องหาสำนึกผิด กลับใจแก้ไขปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไม่ให้มากระทำความ ผิดซ้ำอีก อีกทั้งทำให้สังคมสามารถกลับคืนสู่ความปกติสุขได้โดยเร็วซึ่งจะเป็น ประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก มาตรการ ดังกล่าวมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้¹⁹

1) การไกล่เกลี่ยทางอาญา (Médiation pénale)

กรณีการกระทำความผิดอาญาเล็กน้อย สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 41-1²⁰ บัญญัติว่าถ้ามีมาตรการที่มี

¹⁸ Robert Vouin, "The Role of the Prosecutor in French Criminal Trials" Oxford University Press, p. 483.

¹⁹ Hodgson, Jacqueline and Soubise, Laurene. Prosecution in France. (United Kingdom: University of Warwick, 2017), 2-3.

²⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส, มาตรา 41-1 ซึ่งมีกรแก้ไข เพิ่มเติมบัญญัติว่า "S'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou

แนวโน้มที่จะสามารถชดเชยความเสียหายที่เหยื่อได้รับ หรือสามารถยุติความเดือดร้อน รำคาญที่เหยื่อได้รับจากการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิด อัยการอาจดำเนินการ หรือมอบหมายให้ดำเนินการ 1) กำหนดหน้าที่ให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตาม 2) โดยคำนึงถึงภาวะสุขภาพ สภาพสังคม และองค์วิชาชีพของผู้กระทำความผิด 3) กำหนดให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามกฎหมายตามสถานการณ์ที่กำหนดไว้ 4) กำหนดให้ผู้กระทำความผิดเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิด 5) หากคู่ความทั้งสองฝ่ายยินยอม ให้เริ่มกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยดังกล่าว²¹ นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขกระบวนการไกล่เกลี่ยที่เรียกว่า “Composition Pénale” สำหรับการกระทำความผิดอาญาที่มีโทษเล็กน้อย ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 41-2 และ 41-3 เพื่อเจรจายุติในเรื่องค่าเสียหายที่สามารถตีเป็นราคาเงินได้ โดยความยินยอมจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และมีผลให้ผู้เสียหายจะต้องได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม และผู้กระทำความผิดสำนึกในการกระทำของตนและต้องปรับปรุงแก้ไขตนเองเพื่อกลับคืนเข้าสู่สังคมด้วย

de contribuer au reclassement de l'auteur des faits, le procureur de la République peut, préalablement à sa décision sur l'action publique, directement ou par l'intermédiaire d'un officier de police judiciaire, d'un délégué ou d'un médiateur du procureur de la République” โดยแปลเป็นภาษาไทยได้ความหมายว่า “ก่อนฟ้องคดี อัยการแห่งสาธารณรัฐ อาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้ ถ้าหากผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยินยอม และอัยการแห่งสาธารณรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าการไกล่เกลี่ยทางอาญาจะเป็นหลักประกันการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย ทำให้ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำความผิดสิ้นสุดลง และจะมีส่วนช่วยในการที่ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม”

²¹ Jean Pradel, Procédure Pénale. (CUJAS (September 1, 2006) Cujas, 13 édition, 2006.p.367.

2) ความตกลงทางอาญา (La composition pénale)

ความตกลงทางอาญาเป็นมาตรการที่ประยุกต์มาจากมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining) ซึ่งเป็นมาตรการของกฎหมายอเมริกัน เพื่อบริหารจัดการคดีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษไม่ร้ายแรง โดยอัยการจะตกลงเกี่ยวกับข้อตกลงกับผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อพิจารณา หากศาลเห็นชอบกับข้อตกลงดังกล่าว จึงจะถือว่าคดีเป็นอันยุติ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มาตรา 41-2²² ซึ่งบัญญัติให้ ก่อนการฟ้องคดี อัยการอาจจัดให้มีหรือมอบหมายบุคคลใดให้จัดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยใน การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งยอมรับว่าได้กระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานที่มีโทษทางอาญา เช่น ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น โดยอัยการอาจมีคำสั่งดังต่อไปนี้ 1) ให้จ่ายค่าปรับให้รัฐตามที่มีการไกล่เกลี่ย โดยมีอัตราไม่เกิน 3,750 ยูโร หรือไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราค่าปรับขั้นสูงสำหรับการกระทำความผิดฐานนั้น โดยให้กำหนดค่าปรับให้สอดคล้องกับความร้ายแรงของข้อเท็จจริง และ รายได้ และค่าใช้จ่ายของผู้กระทำความผิด โดยอาจแบ่งชำระเป็นงวดตามที่อัยการกำหนดโดยกำหนดไม่เกินระยะเวลาหนึ่งปี 2) ให้นำส่งวัตถุที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือเจตนาใช้ในการกระทำความผิด หรือผลิตเพื่อใช้ในการกระทำความผิด 3) ให้ส่งคืนหรือเพิกถอนใบอนุญาตในการขับรถมีระยะเวลาอย่างสูงหกเดือนหรืออนุญาตให้เสมือนของศาลชั้นต้น ดำเนินการไม่เกินสี่เดือน 4) ให้ทำงานเพื่อชุมชนโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนเป็นจำนวนขั้นสูง 60 ชั่วโมง หรือ มากกว่า 60 ชั่วโมง แต่ไม่เกิน 6 เดือน หรือ ติดตามการอบรมเกี่ยวกับสุขภาพ สังคม หรืออาชีพ ไม่เกิน 3 เดือน โดยเมื่ออัยการรู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้กระทำความผิดตกลงรับข้อเสนอ อัยการต้องแจ้งให้ผู้เสียหายและประธานตุลาการศาล

²² เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม Code de procédure pénale ตามพระราชบัญญัติหมายเลข 2019-964 ลงวันที่ 18 กันยายน 2019 มาตรา 35(v) และ 41-3 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดโดยพระราชบัญญัติ หมายเลข 2016-1547 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2016 มาตรา 15(v)

the Tribunal de Grande Instance เพื่อขออนุมัติให้มีการเจรจาไกล่เกลี่ยดังกล่าว โดยไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมต่อมาตรการ หรือ การเจรจาไม่ได้รับการอนุมัติจากศาล หรือ ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามมาตรการ ฯ ไม่ครบถ้วน อัยการย่อมมีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการฟ้องร้องหรือไม่ต่อไป แต่หากกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยสำเร็จ อัยการย่อมไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเรื่องดังกล่าวต่อผู้กระทำความผิดอีก²³

3) การฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง (“Comparution sur Reconnaisance Préalable de Culpabilité -CRPC)

ผู้กระทำความผิดสามารถร้องขอต่ออัยการได้ เมื่อเสนอบทลงโทษที่ผู้ต้องหาจะได้รับและผู้ต้องหายินยอมตามข้อเสนอ ศาลต้องอนุมัติมาตรการดังกล่าว ซึ่งหากศาลไม่อนุมัติ อัยการจะต้องเริ่มกระบวนการฟ้องคดีอาญาไปตามกฎหมายปกติ มีลักษณะใกล้เคียงกับมาตรการความตกลงทางอาญา (Composition pénale) แต่มีความแตกต่างกันบางประการ กล่าวคือ การต่อรองคำรับสารภาพซึ่งกระทำในชั้นก่อนฟ้องนั้น ผู้ต้องหาต้องมีที่ปรึกษากฎหมายในขณะที่พิจารณาข้อตกลง หากไม่มีก็ถือว่ากระบวนการเสียไปทั้งหมด แต่มาตรการความตกลงทางอาญาไม่ถือว่าเรื่องดังกล่าวจะมีผลถึงกับทำให้มาตรการไม่สมบูรณ์ การต่อรองรับคำสารภาพในชั้นก่อนฟ้องได้ให้อำนาจอัยการเสนอให้ทำการลงโทษจำคุกให้จำคุกได้ ในขณะที่มาตรการความตกลงทางอาญาให้อำนาจพนักงานอัยการใช้วิธีการเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งไม่มีบทบัญญัติลงโทษจำคุก

²³ Peter J.P. Tak, “METHODS OF DIVERSION USED BY THE PROSECUTION SERVICES IN THE NETHERLANDS AND OTHER WESTERN EUROPEAN COUNTRIES”, https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No74/No74_07VE_Tak.pdf.p. 59. (สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2564).

มาตรการนี้ใช้กับความผิดที่อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี²⁴ เช่นเดียวกันกับ มาตรการความตกลงทางอาญา แต่มาตรา 495-16 ได้กำหนดข้อยกเว้นหลายกรณี เป็นต้นว่า ไม่ให้ใช้บังคับกับความผิดที่มีโทษร้ายแรงบางประเภท เช่น ความผิดที่เกี่ยวกับการเมือง ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยไม่เจตนา หรือความผิดตามกฎหมายพิเศษบางฐาน ความผิด เป็นต้น ตลอดจนคดีร้ายแรงอื่น²⁵ เช่น การฆาตกรรม หรือการข่มขืนกระทำชำเรา เป็นต้น อัยการยังสามารถทำความตกลงกับผู้ต้องหากรณีความผิดมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีโดยปรับเงินเพียงอย่างเดียวก็ได้ โดยมีการปรับตามปัจจัยหน้าที่การงานของผู้ต้องหา หรือ ฐานะทางการเงินของผู้ต้องหา เป็นต้น นอกจากนี้ อัยการสามารถนำ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ได้โดยไม่ต้องมีคู่ความฝ่ายใดรองของก็ได้²⁶ อัยการจะเป็นผู้พิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะใช้มาตรการและอัตราโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำ ความผิดนั้นโดยสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการที่จะเสนอโทษที่เหมาะสม อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำและตัว ผู้กระทำผิดเป็นสำคัญ และหากผู้ต้องหาให้ความยินยอมก็จะถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการ รับฟังและอนุมัติในชั้นศาลที่เรียกว่า “approval hearing” เพื่อทำการตรวจสอบ

²⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส, มาตรา 495-7 บัญญัติว่า “ให้อำนาจอัยการเสนอข้อตกลงให้การผู้ต้องหาเพื่อให้การรับสารภาพในความผิดซึ่งกระทำในชั้นก่อน ฟ้องโดยใช้กับความผิดที่อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี”

²⁵ ความร้ายแรงของฐานความผิดตามกฎหมายอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นสามารถแบ่งออกได้ เป็น 3 ระดับ คือ ความผิดที่มีโทษเล็กน้อย เรียกว่า contraventions ความผิดที่มีโทษร้ายแรง กล่าวคือ ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่สองเดือน ถึง 10 ปี เรียกว่า delit และความผิดอุจฉกรรจ์ เรียกว่า crimes ซึ่งมีโทษอาจถึงขั้นประหารชีวิต

²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส, มาตรา 495-7 บัญญัติว่า “ให้อำนาจอัยการเสนอข้อตกลงให้การผู้ต้องหาเพื่อให้การรับสารภาพในความผิดซึ่งกระทำในชั้นก่อน ฟ้องโดยใช้กับความผิดที่อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี”

ข้อเท็จจริงของคดีและข้อกฎหมายว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตรงกันกับคำรับสารภาพของผู้ต้องหาหรือไม่ รวมทั้งพิจารณาว่าโทษที่ถูกกำหนดให้ผู้ต้องหาเหมาะสมหรือไม่²⁷

4. การใช้ดุลพินิจลดข้อหาหนักเป็นเบา

ส่วนในทางปฏิบัติ ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ให้อัยการสามารถลดข้อหาลงได้อย่างชัดเจนเหมือนในกรณีเรื่องของการใช้มาตรการการไกล่เกลี่ยทางอาญาหรือความตกลงทางอาญาหรือการฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง แต่เป็นวิธีปฏิบัติที่มีมานานโดยปรับมาจากมาตรการต่อรองคำรับสารภาพของกฎหมายอเมริกัน โดยในการดำเนินคดีความผิดที่มีโทษร้ายแรง (delit) ซึ่งพนักงานอัยการอาจจะยื่นฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลโดยมีวิธีการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับการดำเนินคดีความผิดร้ายแรงชั้นอุกฉกรรจ์ (Crime) หรืออัยการจะร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนทำการเปิดคดีเลยก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติอัยการฝรั่งเศสจะร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนเข้ามาเฉพาะในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น เพราะทำให้คดีมีความล่าช้า ในทางปฏิบัติอัยการจึงมักเลี่ยงไม่ส่งคดีให้ผู้พิพากษาไต่สวน โดยอัยการจะใช้ดุลพินิจลดความร้ายแรงของข้อหาในคดีความผิดร้ายแรงชั้นอุกฉกรรจ์ (Crime) ลงมาเป็นข้อหาที่เป็นความผิดที่มีโทษร้ายแรง (delit) เพื่อให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลชื่อว่า Le Tribunal correctionnel ได้ วิธีการนี้เรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า วิธีการ “Correctionnalisation judiciaire” เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าในการดำเนินคดีของผู้พิพากษาไต่สวนแล้ว และความไม่แน่นอนของการลงโทษจำเลยอีกด้วย เพราะคดีจะไม่ต้องถูกส่งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของลูกขุน (La cour d’assises) เนื่องจากการพิจารณาในศาลแบบมีลูกขุนมีความไม่แน่นอนในเรื่องการลงโทษจำเลย การใช้มาตรการดังกล่าวได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการฝรั่งเศสไปโดยปริยายแล้ว แต่อัยการจะใช้

²⁷ Doris Jonas Freed, “Aspects of French Criminal Procedure,” Louisiana Law Review 17, (1957):96.

วิธีการนี้จะต้องได้รับความยินยอมของคู่ความทั้งสองฝ่ายและความเห็นชอบจากศาลด้วย²⁸

5. การทำข้อตกลง CJIP เพื่อเลื่อนการฟ้องคดีออกไปก่อน (Deferred Prosecution)

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการออกกฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตที่เรียกว่า “Sapin II” ซึ่งมีบทบัญญัติ Conventions Judiciaire d’Interet Public (CJIPs) หรือ Judicial Public Interest Agreement เป็นมาตรการทางเลือกหนึ่งแทนการฟ้องคดีของอัยการฝรั่งเศส โดยได้แบบอย่างมาจากกฎหมายอเมริกัน และกฎหมายอังกฤษ แม้จะยังไม่เข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องคดีอาญาโดยอัยการก็ตามแต่สามารถใช้มาตรการนี้ได้เฉพาะในความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตบางประเภทและบางกรณีเท่านั้น เช่น การทุจริตที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศและความผิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทำให้คดียุติเร็วขึ้น เป็นต้น และเน้นความร่วมมือในเรื่องการสืบสวนระหว่างประเทศ โดยอัยการจะทำข้อตกลงบนพื้นฐานของปัจจัยในเรื่องผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อสาธารณะ (Public Interest) ก่อนเพื่อนำไปสู่การเจรจาต่อรองหรือข้อตกลงในการไกล่เกลี่ย²⁹ โดยอัยการฝรั่งเศสจะคำนึงผลที่ตามมาว่า ถ้าเจรจาสำเร็จแล้วจะทำให้เกิดผลประโยชน์ 4 กรณีนี้ กล่าวคือ ระยะเวลาในการ

²⁸ Gwladys Gillieron, Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany, (Switzerland: Springer, 2014),301.

²⁹ Roger Burlingame, Karen Coppens, Laurent Martinet and Jacques Sivignon, Dechert, “How the New French Guidance on Deferred Prosecution Eligibility Affects Settlement Negotiations”, <https://info.dechert.com/10/13166/uploads/acr-how-the-new-french-guidance-on-deferred-prosecution-eligibility.pdf>. (Accessed April 15,2021).

สืบสวนลดลง มีประสิทธิภาพของงานยุติธรรมมากขึ้น มีการชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้เสียหาย มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เพื่อป้องกันการกระทำความผิดซ้ำซาก³⁰

กล่าวโดยสรุป อัยการฝรั่งเศสสามารถใช้มาตรการทางเลือกดังกล่าวกับกรณีความผิดอาญาโดยทั่วไปและคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนโดยอาจมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไปตามระดับความร้ายแรงในการกระทำความผิดอาญา และ ต้องได้รับการอนุมัติจากศาล

5. การใช้มาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของอัยการไทย

มาตรา 248 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีความเป็นอิสระ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง เพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนตามกฎหมาย โดยมีโครงสร้างขององค์กรประกอบด้วย 1) คณะกรรมการอัยการ 2) อัยการสูงสุด เป็นตำแหน่งประมุขขององค์กรอัยการ³¹ และ 3) พนักงานอัยการอื่น³² ทั้งนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ³³ ซึ่งเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานสอบสวนก็จะทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการเพื่อ

³⁰ French Authorities Release New Guidelines for Settlement Agreements in Corporate Prosecutions, FCPA Professor (2019).

³¹ สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, *หลักกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563), 11-13.

³² พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 9.

³³ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 14.

พิจารณาว่าจะดำเนินคดีอย่างไรหรือไม่ นอกจากนี้พระราชบัญญัติองค์การและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง ให้อำนาจพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเสนอความเห็นไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อสั่งไม่ฟ้องคดี แต่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุดใช้มาตรการทางเลือกอื่นในชั้นก่อนฟ้อง กรณีสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาหรือยุติการดำเนินคดีอาญาเพราะเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

ปัจจุบัน กฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานอัยการใช้มาตรการทางเลือกแทนการไม่ฟ้องคดี ในกรณีดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 86 กรณีมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญา

มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาให้ผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งพนักงานอัยการมีบทบาทไม่ต่างจากการชะลอฟ้องคดีอาญา ในคดีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ถ้าปรากฏว่าเด็กหรือเยาวชนไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หากเด็กหรือเยาวชนสำนึกในการกระทำก่อนฟ้องคดี โดยเมื่อคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ และเหตุแห่งการกระทำความผิดแล้ว หากผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง ให้จัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูให้เด็กหรือเยาวชนปฏิบัติเพื่อแก้ไขปรับเปลี่ยนความประพฤติของเด็กหรือเยาวชน บรรเทา ทดแทน หรือชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ชุมชนและสังคม โดยผู้อำนวยการสถานพินิจจะดำเนินการส่งแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา โดยได้รับความยินยอมจากเด็กหรือเยาวชนและผู้เสียหายด้วย เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้พนักงานอัยการเห็นชอบกับแผนดังกล่าวและให้มีการดำเนินการตามแผน

แก้ไขบำบัดฟื้นฟูทันที โดยต้องรายงานให้ศาลทราบ แต่หากเด็กหรือเยาวชนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจรายงานให้พนักงานอัยการทราบและแจ้งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป เมื่อมีการปฏิบัติตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูครบถ้วนแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้น³⁴ โดยคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการให้เป็นที่สุด ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป

2) การไกล่เกลี่ยคดีอาญาพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าวหมายความว่าความรวมถึง พนักงานอัยการซึ่งได้ขึ้นทะเบียนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในคดีอาญาตามความผิดที่แนบท้ายพระราชบัญญัติได้แม้ว่าจะไม่เป็นความผิดที่ยอมความได้ ใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาท โดยได้กำหนดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาให้กระทำได้สำหรับความผิด³⁵ กล่าวคือ 1. ความผิดอันยอมความได้ 2. ความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา หากคดีอยู่ในระหว่างการสอบสวน หรือพิจารณาคดีของ พนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ย รอการสอบสวน การสั่งคดี การพิจารณาคดีหรือการพิพากษาคดีแล้วแต่กรณี จนกว่าจะรู้ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกรณีที่คู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาททางอาญากันได้ ให้ส่งสำเนาบันทกข้อตกลง ดังกล่าวไปด้วย แต่ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาไม่เป็นประสพผลสำเร็จ ให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล สอบสวน สั่งคดี หรือพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป ซึ่งพนักงานอัยการไทยมีอำนาจได้แต่เฉพาะในประเภทคดีที่กำหนดเท่านั้น ซึ่งต้องอาศัยความตกลงของคู่กรณี

³⁴ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553, มาตรา 86 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559

³⁵ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562, มาตรา 35.

สำหรับ มาตรการทางเลือกหรือการชะลอฟ้องนอกเหนือจากกรณีที่กำลังกล่าวมาแล้วสำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยเสนอ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน พ.ศ. ... และมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญา และการชะลอฟ้อง อันเป็นการนำร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน ซึ่งเสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมกับร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... ซึ่งได้เสนอโดยสำนักงานอัยการสูงสุดเข้าไว้ด้วยกัน แต่ปัจจุบันก็ยังไม่สามารถตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญามาบังคับใช้ได้

6. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญากับคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนในประเทศไทย

พนักงานอัยการไทยไม่มีอำนาจสั่งชะลอฟ้องคดีอาญาปกติทั่วไป และในคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน พนักงานอัยการก็มีอำนาจเพียงทำความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเสนอตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อสั่งไม่ฟ้องได้เท่านั้น แต่อัยการสูงสุดก็ไม่สามารถใช้มาตรการเบี่ยงเบนคดีอาญาได้ แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติรับรองให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาได้อย่างอิสระ³⁶ ไม่ต่างจากอำนาจการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศส³⁷ ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการฝรั่งเศสรับคำร้องทุกข์และคัดกล่าวโทษแล้วจะพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคัดกล่าวโทษนั้นต่อไป³⁸ แต่พนักงานอัยการไทยกลับถูกจำกัดการใช้ดุลพินิจเพียงแค่สั่งฟ้องคดีอาญา สั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ไม่ว่าจะด้วยเหตุว่า

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143.

³⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 40.

³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, มาตรา 40.

พยานหลักฐานไม่เพียงพอ หรือ เป็นกรณีการใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติองค์กร อัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ในกรณีสิ่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ ต่อสาธารณชนเท่านั้น โดยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับการใช้อำนาจในการสั่งชะลอ ฟ้องคดี นอกเหนือจากกรณีการชะลอฟ้องเพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และ การชะลอฟ้องคดีผู้ต้องหาที่เป็นเด็กหรือเยาวชนตามกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี เยาวชนและครอบครัว ที่ผ่านมาแล้วว่าจะมีความพยายามร่างพระราชบัญญัติชะลอการ ฟ้อง พ.ศ. ... ซึ่งได้เสนอโดยสำนักงานอัยการสูงสุด และ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการ แทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญา และการ ชะลอฟ้อง อันเป็นการนำร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน ซึ่งเสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมกับร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... ซึ่งได้เสนอโดยสำนักงานอัยการสูงสุด แม้ปัจจุบันได้มีมาตรการตามพระราชบัญญัติการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 พนักงานอัยการไทยก็ยังไม่อำนาจใช้มาตรการทางเลือก แทนการฟ้องคดีอาญาได้เฉกเช่นเดียวกับอัยการฝรั่งเศส

ส่วนในทางปฏิบัติพนักงานอัยการไทยมักจะสั่งฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐาน เพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลอยู่เสมอ เนื่องจากหลักการและขั้นตอนของการสั่งไม่ฟ้อง คดีอาญาด้วยเหตุว่าเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนมีขั้นตอนมากกว่าการสั่งไม่ ฟ้องคดีอาญาด้วยเหตุว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอ เมื่อมีการสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุ ดังกล่าวจะทำให้สำนวนคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนต้องถูกเสนอตามลำดับชั้น หลายชั้นกว่าจะถึงอัยการสูงสุดทำให้คดีมีความล่าช้าประกอบกับพนักงานอัยการไม่ สามารถใช้มาตรการทางเลือกแทนการสั่งฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ได้ ในทาง กลับกันแม้ศาลจะไม่สามารถยุติการดำเนินคดีอาญาในศาลเพราะเป็นคดีที่ไม่เป็น ประโยชน์ต่อสาธารณชน แต่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการ ลงโทษได้ จากปัญหาดังกล่าวทำให้พนักงานอัยการส่วนใหญ่เลือกหนทางในการสั่งฟ้อง คดีอาญาเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษา แม้จะเป็นคดีอาญาเล็กน้อยก็ตาม ดังนั้นการให้ พนักงานอัยการไทยสามารถใช้มาตรการทางเลือกแทนการไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็น

ประโยชน์ต่อสาธารณชนโดยมีการตรวจสอบดุลพินิจอย่างเหมาะสมจะช่วยสนับสนุนให้พนักงานอัยการมีบทบาทเป็นตัวแทนประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

7. บทส่งท้าย

กฎหมายให้อำนาจอัยการฝรั่งเศสใช้ดุลพินิจฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง และเป็นอิสระ โดยสิ่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่มีประโยชน์ที่จะดำเนินคดีต่อไปหรือมีเหตุอันไม่สมควรที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหา รวมตลอดทั้งสามารถใช้กระบวนการทางเลือกอื่นแทนการฟ้องคดีอาญา หากเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่ได้สัดส่วนต่อภาระที่รัฐต้องแบกรับเพื่อดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือจำเลย อันเป็นบทบาทสำคัญของอัยการฝรั่งเศสในการใช้หลักการใช้ดุลพินิจในการไม่สั่งฟ้องได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม โดยหากเป็นคดีที่การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน อัยการฝรั่งเศสสามารถใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญา³⁹ ภายใต้เงื่อนไขว่าผู้เสียหายได้รับการเยียวยาและสามารถยุติปัญหาที่มาจากกรกระทำผิดและมีส่วนช่วยให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ ไม่ว่าจะ เป็นมาตรการความตกลงทางอาญา⁴⁰ การต่อรองคำรับสารภาพขึ้นก่อนฟ้อง มาตรการใช้ดุลพินิจลดข้อหาหนักเป็นเบา การชะลอฟ้องสำหรับความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินห้าปี มาตรการฟ้องคดีที่มีคำรับสารภาพก่อนฟ้อง การทำข้อตกลงเพื่อเลื่อนการฟ้องคดีออกไปก่อนภายใต้ความเห็นชอบจากศาลเหล่านี้ถือเป็นมาตรการทางเลือกแทนการไม่ฟ้องคดีอาญาที่อาจนำมาใช้กับคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนได้ของอัยการสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในทางตรงกันข้าม พนักงานอัยการไทยมีอำนาจเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจสิ่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนของอัยการ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่

³⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 41 วรรค 7.

⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 41-2 .

เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560 โดยพนักงานอัยการต้องเสนอความเห็นไม่ฟ้องดังกล่าวตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อสั่งไม่ฟ้อง โดยกฎหมายไทยไม่ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการใช้มาตรการทางเลือกอื่นแทนการฟ้องคดีอาญา ในทางปฏิบัติ เมื่อคดีมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แม้อัยการดังกล่าวจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน แต่พนักงานอัยการส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนดังกล่าวไปสู่ศาล เนื่องจากการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนนั้น มีขั้นตอนที่ต้องใช้ระยะเวลา นานกว่าการสั่งฟ้องคดีอาญา ทั้งยังไม่มีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกอื่นแทนการฟ้องคดีอาญาที่มีความเหมาะสม อันเป็นการจำกัดบทบาทของพนักงานอัยการในการเป็นตัวแทนประโยชน์สาธารณะซึ่งนานาอารยประเทศกำหนดให้อัยการมีบทบาทดังกล่าว ดังนั้นหากมีการแก้ไขกฎหมายให้พนักงานอัยการไทยมีอำนาจใช้มาตรการทางเลือกอื่นแทนการฟ้องคดีอาญาโดยมีการตรวจสอบอำนาจของพนักงานอัยการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นการรักษาผลประโยชน์ให้รัฐสามารถประหยัดทรัพยากรหรืองบประมาณที่รัฐต้องสูญเสียไปโดยไม่ได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญ

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ดังต่อไปนี้

มาตรา 21/1 “ภายใต้บังคับมาตรา 21 วรรคสอง ในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี หากผู้ต้องหาไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดที่รับโทษจำคุกมาก่อน เว้นแต่เป็นการกระทำความผิดโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งให้มีการชะลอฟ้องไว้ก่อนพร้อมกับกำหนดให้ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดที่ชอบด้วยกฎหมายและมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เสียหายและสังคมได้รับการชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ต้องหาให้ได้”

การเพิ่มเติมมาตรา 21/1 ของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ให้อำนาจอัยการสูงสุดในการใช้มาตรการชะลอฟ้องกับคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนควบคู่กับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จะช่วยให้คดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือคดีที่การฟ้องคดีอาญาไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะไม่ต้องขึ้นสู่ศาลซึ่งสามารถลดภาระในด้านงบประมาณและบุคลากรของรัฐที่ต้องใช้ไปในกระบวนการยุติธรรม เพิ่มประสิทธิภาพให้กระบวนการยุติธรรมไปใช้กับคดีที่มีความสำคัญกับสาธารณชนมากกว่ายอมทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่

References

Act No. 2016-1547

Act No. 2019-964

Brian A. Garner (ed.). Black's Law Dictionary. 7th ed., St. Paul, Minn: West Publishing Co.,1979.

Criminal Procedure Code

Dispute Mediation Act, B.E. 2562

Doris Jonas Freed. "Aspects of French Criminal Procedure." Louisiana Law Review 17, (1957).

Edwin Rekosh. who defines the public interest? Public Interest Law Strategies in Central and Eastern Europe. International Journal on human rights, issue 2, 2005.

French Authorities Release New Guidelines for Settlement Agreements in Corporate Prosecutions, FCPA Professor (2019).

French Criminal Procedure Code, 1958.

Gwladys Gillieron, Public Prosecutors in the United States and Europe: A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany, Springer: Switzerland (2014).P.318.

Hodgson, Jacqueline and Soubise. Laurène. Prosecution in France. (United Kingdom: University of Warwick, 2017.

Jean Pradel. Procedure Pénale. (CUJAS (September 1, 2006) Cujas, 13 édition, 2006.

Juvenile and Family Court and Juvenile and Family Case Procedure, Act B.E. 2553 (2010)

Kanin Boonsuwan. A Dictionary of Parliament and Thai Politics: The Complete Edition. Bangkok: Sukkhabajai Publishing, 2005.

Nantawat Boramanan. “Public Interest.” <https://www.gotoknow.org/posts/521175>. (Retrieved on 19 March 2021).

Office of the Attorney General, Letter No. Aor Sor 0033 (Aor Kor)/Special dated 15 February 2021, Non Public Interest Criminal Case Table, Year 2012 - 2020 (Offenses Categories).

Peter J.P. Tak. “methods of diversion used by the prosecution services in the netherlands and other western european countries” https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RNo74/No74_07VE_Tak.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2564).

Phurichaya Watanarung. Principles of Public Law, “Legal Philosophy and Public Law Handout,” Faculty of Law, Ramkhamhaeng University.

Prosecution Organization and Public Prosecutors Act, B.E. 2553 (2010)

- Rada Smedovska and Francois Fallettti. Report on the Prosecution Service in France. Article in Promoting Prosecutorial Accountability Independence and Effectiveness, Open Society Institute Sofia (2008).
- Robert Vouin. "The Role of the Prosecutor in French Criminal Trials." Oxford University Press.
- Roger Burlingame. Karen Coppens, Laurent Martinet and Jacques Sivignon, Dechert. "How the New French Guidance on Deferred Prosecution Eligibility Affects Settlement Negotiations", <https://info.dechert.com/10/13166/uploads/acr-how-the-new-french-guidance-on-deferred-prosecution-eligibility.pdf>. (Accessed April 15,2021).
- Suriya Panpan and Anuwat Bunnan. *Principles of Law on Prosecution Organization and Public Prosecutors*. 7th Edition, Bangkok: Winyuchon, 2020.
- The Court of cassation. The Role Of The Court Of Cassation. Available at https://www.courdecassation.fr/about_the_court_9256.html. Accessed date 16 January 2021.

