

การนำมาตรการชะลอการฟุ้งมาใช้ในการป้องกันปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม



นางกรรณิกา พลเยี่ยม

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-1191-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

IMPLEMENTATION OF SUSPENDED PROSECUTION MEASURES IN THE PREVENTION  
OF POLLUTION CAUSED BY FACTORIES

MRS. KANNIKA PHONYIAM



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-13-1191-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในการป้องกันปัญหามลพิษจาก  
โรงงานอุตสาหกรรม

โดย

นางกรรณิกา พลเยี่ยม

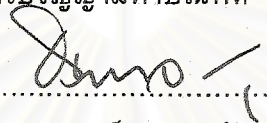
สาขาวิชา

นิติศาสตร์


อาจารย์ที่ปรึกษา

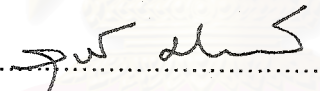
ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์

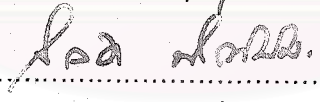
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

  
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
( รองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ )

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
( ศาสตราจารย์ คณิง ภาไชย )

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
( ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ )

  
..... กรรมการ  
( นายเรวัต ฉ่ำเฉลิม )

  
..... กรรมการ  
( ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มุรธา วัฒนชะวีระกุล )

  
..... กรรมการ  
( ดร. ประเสริฐ ตปนียางกูร )

กรณีศึกษา พลเยี่ยม : การนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ในการป้องกันปัญหามลพิษจาก  
โรงงานอุตสาหกรรม . ( IMPLEMENTATION OF SUSPENDED PROSECUTION  
MEASURES IN THE PREVENTION OF POLLUTION CAUSED BY FACTORIES)  
อาจารย์ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร.สุทินีย์ มัลลิกะมาลย์, 135 หน้า. ISBN 974-13-1191-5

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำเอามาตรการชะลอการฟ้องซึ่งเป็นวิธีการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม โดยวิธีการนี้จะสามารถนำมาใช้บังคับให้ผู้กระทำผิดเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขเยียวยาผลกระทบมลพิษที่เกิดขึ้นให้กลับคืนสู่สภาพปกติ ซึ่งมีแนวคิดและวิธีการแตกต่างไปจากมาตรการทางกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ผลของการศึกษาวิจัยพบว่า วิธีการชะลอการฟ้องที่จะนำมาใช้กับผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมมีส่วนทำให้การนำมาตราการทางกฎหมายมาใช้ในการป้องกันปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น การชะลอการฟ้อง เป็นขั้นตอนในชั้นการบังคับคดีของพนักงานอัยการ โดยก่อนมีคำสั่งชะลอการฟ้อง จะมีการพิจารณาถึงประวัติและความประพฤติของผู้ต้องหา ลักษณะของความเสียหายที่เกิดต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ความยินยอมของผู้เสียหาย ความประสงค์ของผู้ต้องหาที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองคดี ทั้งที่เป็นเงื่อนไขทั่วไปและเงื่อนไขพิเศษ ซึ่งพนักงานอัยการจะพิจารณาจากความเห็นของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญหลายด้าน โดยมุ่งที่จะให้ผู้กระทำผิดรับผิดชอบในการจัดการแก้ไขและป้องกันมิให้เกิดปัญหาซ้ำอีก รวมถึงการเยียวยาฟื้นฟูความเสียหายด้วย การชะลอการฟ้องจึงเป็นวิธีที่ช่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมจากการประกอบการ โรงงานได้อีกทางหนึ่ง

การวิจัยเรื่องนี้จึงเสนอแนะให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจนำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 โดยอาจกำหนดเป็นหมวดใหม่ว่าด้วยการชะลอการฟ้องที่ประกอบด้วย การให้อำนาจแก่พนักงานอัยการ การมีคณะกรรมการช่วยเหลือพนักงานอัยการ กระบวนการในการนำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้

ภาควิชา .....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่อนิติสด .....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

ปีการศึกษา.....2543.....

## 4086054234 : MAJOR LAW

KEY WORD : SUSPEND / PROSECUTION / POLLUTION / FACTORIES

KANNIKA PHONYIAM : IMPLEMENTATION OF SUSPENDED PROSECUTION  
MEASURES IN THE PREVENTION OF POLLUTION CAUSED BY FACTORIES.

THESIS ADVISOR : PROF. SUNEEL MALLIKAMARL, Ph.D.,135 pp.ISBN 974-13-1191-5

The purpose of this research is to study the implementation of prosecution suspension measures to prevent and resolve pollution originated by factories. These legal measures are employed to force the offenders to participate in the remedy of the pollution caused by them in order to restore normal conditions. The concept and procedures are different from those of other legal measures currently in effect.

The study reveals that prosecution suspension measures to be applied to factory operators help enhance the efficiency of the implementation of legal measures in the prevention of pollution problems caused by factories. Prosecution suspension is one of the prosecution procedures carried out by public prosecutor. Prior to the prosecution suspension, past records and behaviour of the accused will be investigated and consideration will be made into the nature of damage inflicted upon the society and the environment. The consent of the injured party, the desire of the accused in complying with probationary requirements whether general or specific will also be looked into. The public prosecutor will also consider the opinion of committee comprising experts from various fields in order to impose in the offenders the responsibility of pollution problem rectification and prevention of problem recurrence as well as remedial and restorative obligation. Prosecution suspension is therefore another means to protect the environment from effects of factory operations.

It is proposed that the Factory Act, B.E. 2535 (A.D. 1992) be amended to include the authority of the public prosecutor to implement prosecution suspension on offences under the Factory Act, B.E. 2535 (A.D. 1992), by adding a new chapter on prosecution suspension comprising provisions on granting of authority to public prosecutor, setting up of committee to support the public prosecutor, and procedure for implementation of prosecution suspension.

Department ....Law.....

Student's signature .....

Field of study ... Law .....

Advisor's signature .....

Academic ....2000.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ก็ด้วยความกรุณาอย่างสูงของศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนอย่างดียิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์คณิง ภาไชย ท่านเรวัต ฉ่ำเฉลิม รองอธิการสูงสุด ผู้ช่วยศาสตราจารย์มูรธา วัฒนะชีวะกุล และ ดร.ประเสริฐ ตปนียางกูร ที่กรุณาได้รับเป็นประธานและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ให้ข้อคิดและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างมากต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอบพระคุณท่านโกเมท ทองภิญโญชัย พนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการต่างๆ ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสุภานันท์ ปัญญาชาติรักษ์ คุณปริญา จันสุระวงษ์ คุณนุชนารถ จันสุระวงษ์ คุณนันทพล กาญจนวัฒน์ คุณวิไลวรรณ อิมสหาย คุณรุ่งเพชร องอาจ คุณสลักฤทัย ลีนทองคำ และเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลศาลจังหวัดพิษณุโลกที่มีส่วนช่วยในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อและคุณแม่ ที่ได้กรุณาให้การส่งเสริมสนับสนุนผู้เขียนในทุกด้าน เพื่อให้ได้รับการศึกษาอย่างดียิ่งตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณท่านทรงพล พลเยี่ยม ผู้พิพากษาศาลจังหวัดพิษณุโลก สามีผู้เขียนที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนช่วยเหลือแนะนำและเป็นกำลังใจอย่างมากในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จลุล่วงตลอดมา และขอขอบใจ ด.ช.กัณฑ์พล พลเยี่ยม บุตรชายของผู้เขียนที่ทำให้ผู้เขียนมีกำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐาน.....	14
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	14
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	14
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	15
1.6 วิธีการวิจัย.....	15
บทที่ 2 แนวคิด หลักการและวิธีการชะลอการฟุ้ง	
2.1 มาตรการชะลอการฟุ้งในประเทศไทย.....	20
2.1.1 แนวคิดในการชะลอการฟุ้ง.....	25
2.1.2 หลักและวิธีการชะลอการฟุ้ง.....	35
2.1.3 เปรียบเทียบการชะลอการฟุ้งกับการรอกการลงโทษหรือ รอกการกำหนดโทษ.....	44
2.2 มาตรการชะลอการฟุ้งในต่างประเทศ.....	47
2.2.1 มาตรการชะลอการฟุ้งในประเทศญี่ปุ่น.....	47
(ก)แนวคิดในการชะลอการฟุ้ง.....	47
(ข)หลักและวิธีการชะลอการฟุ้ง.....	52
2.2.2 มาตรการชะลอการฟุ้งในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	58
(ก)แนวคิดในการชะลอการฟุ้ง.....	58
(ข)หลักและวิธีการชะลอการฟุ้ง.....	59
2.3 เปรียบเทียบการใช้มาตรการชะลอการฟุ้งของประเทศไทย ญี่ปุ่นและ สหรัฐอเมริกา.....	61

## สารบัญ(ต่อ)

หน้า

### บทที่ 3 กลไกของการชะลอการปล่อยในคดีสิ่งแวดล้อม

3.1 การนำมาตรการชะลอการปล่อยมาใช้กับโรงงานอุตสาหกรรม.....	64
3.1.1 ประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะเข้าสู่ มาตรการชะลอการปล่อย.....	64
3.1.2 ลักษณะความผิดที่จะใช้มาตรการชะลอการปล่อย.....	72
3.1.3 ขั้นตอนการเข้าสู่มาตรการชะลอการปล่อย.....	77
(ก) การเริ่มต้นคดี.....	77
(ข) การรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน.....	81
(ค) ความประสงค์ของผู้กระทำผิด.....	82
(ง) การพิจารณาสำนวนคดีของพนักงานอัยการ.....	84
3.2 เงื่อนไขในการชะลอการปล่อย.....	91
3.2.1 เงื่อนไขที่เป็นมาตรการทั่วไป.....	92
(ก) เงื่อนไขทั่วไป.....	92
(ข) เงื่อนไขพิเศษ.....	93
3.2.2 เงื่อนไขที่เป็นมาตรการเฉพาะ.....	96
(ก) การเข้าสู่เงื่อนไขการจ่ายค่าปล่อยมลพิษ (emission charge).....	96
(ข) การเข้าสู่เงื่อนไขการจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อการจัดการ มลพิษ (pollution management fee).....	96
(ค) การวางเงินประกันความเสียหายในอนาคต.....	96
3.2.3 ผลของการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข.....	98
3.2.4 การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข.....	99
3.3 องค์กรที่บังคับใช้เกี่ยวกับเงื่อนไขในการชะลอการปล่อย.....	100
3.3.1 องค์กรที่พิจารณาเงื่อนไขในการชะลอการปล่อย.....	101
3.3.2 องค์กรที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขของ โรงงานอุตสาหกรรม.....	104

### บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป.....	113
4.2 ข้อเสนอแนะ.....	118



รายการอ้างอิง..... 122

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. ระเบียบว่าด้วยการระลอกการฟ่อง พ.ศ.2520..... 125

ภาคผนวก ข. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย  
วิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องระลอกการฟ่อง..... 130

ประวัติผู้เขียน..... 135



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากข้อเท็จจริงที่เป็นที่รู้จักกันอยู่โดยทั่วไปว่าโรงงานอุตสาหกรรมนั้น เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษหลักแหล่งหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดหรือเป็นที่มาของแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายต่อชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือรัฐเสียหาย นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง และมากขึ้นทุกขณะจนถึงขั้นวิกฤติ เพราะโรงงานอุตสาหกรรมเป็นทั้งผู้ใช้ทรัพยากรในรูปวัตถุดิบต่าง ๆ ซึ่งในอดีตจะพบว่ามีการนำทรัพยากรมาใช้กันอย่างฟุ่มเฟือย โดยไม่มีใครคิดว่าสักวันมันจะต้องหมดไป เนื่องจากยังมีปริมาณทรัพยากรในธรรมชาติอยู่เป็นจำนวนมาก และโรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งที่ทำการปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมากที่สุด เพราะผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีความต้องการที่จะแสวงหาผลกำไรจากการประกอบธุรกิจของเขาเป็นจำนวนมาก ๆ ฉะนั้นการบำบัดของเสียต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในขบวนการผลิตนั้นมีค่าใช้จ่ายมาก และเป็นการเพิ่มรายจ่ายโดยไม่จำเป็น ดังนั้นผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม อันเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนสร้างความเดือดร้อนรำคาญต่อการดำเนินชีวิตตามปกติสุข

การก่อปัญหาของมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนี้ ในอดีตรัฐมิได้ให้ความสนใจกับปัญหาที่เกิดขึ้นมากนัก เนื่องจากประเทศไทยยังมีโรงงานเป็นจำนวนไม่มาก จนกระทั่งภาครัฐได้มุ่งเน้นการดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาประเทศไปในด้านการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมเพื่อยกระดับฐานะของประเทศจากประเทศกำลังพัฒนา(ประเทศเกษตรกรรม) ไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ จึงส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมของประเทศมีการขยายตัวออกไปเป็นวงกว้าง ในอัตราที่สูงและมีความต่อเนื่องลงไปในทุก ๆ ภูมิภาคของประเทศ แต่ในขณะทางภาครัฐมุ่งเน้นที่นโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความมั่งคั่งของประเทศนั้น เป็นการมองที่ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวโดยไม่ได้มองถึงผลร้ายซึ่งเป็นผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ติดตามมา ดังนั้นทางภาครัฐมิได้ให้ความสำคัญในการสร้างกลไกเพื่อที่จะทำการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมให้จัดการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาของมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมเพียงพอไม่

ดังนั้นโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงลดต้นทุนทางด้านการผลิตด้วยการพยายาม ที่จะไม่ไปลงทุนด้านระบบบำบัดเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม และประกอบกับที่มีการนำ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในธรรมชาติมาใช้อย่างมากมายและฟุ่มเฟือย โดยลี้มนึกไปว่าทรัพยากรทั้งหลายที่มีในประเทศนั้น ย่อมที่จะมีขีดจำกัดของการบริโภคและมีวันที่จะ ร่อยหรอหมดลงไป หากทรัพยากรที่ได้มีการใช้ไปนั้นไม่ได้รับการฟื้นฟู หรือสร้างขึ้นมาทดแทน บ้าง เหล่านี้เองที่เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหามลพิษสะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อมทั่ว ๆ ไปไม่ว่าจะเป็น มลพิษทางน้ำ อากาศ ดิน และขยะอุตสาหกรรม นอกจากนั้นยังมีผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ด้วย เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า และแร่ เป็นต้น ซึ่งนับวันก็ยิ่งจะค่อย ๆ หมด ไปจากประเทศ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้เองที่ส่งผลกระทบต่อประเทศและประชาชนของ ประเทศโดยตรง ดังปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในเหตุการณ์ซึ่งถือว่าเป็นวิกฤตการณ์ทาง สิ่งแวดล้อมมากมาย เช่น กรณีปัญหาอากาศเป็นพิษ ส่งผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจของ ประชาชนที่อยู่ใกล้โรงงาน เช่น ปัญหาโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง<sup>1</sup> น้ำ พองเน่าเสีย<sup>2</sup> เกิดจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่สองฝั่งลำน้ำพอง ซึ่งมี เหตุการณ์ของปัญหาเกิดขึ้นหลายครั้ง อาทิเช่น เมื่อเดือนมีนาคม 2535 มีการนำน้ำเสียจาก บ่อพักน้ำของโรงงานอุตสาหกรรมไปดับไฟซึ่งไหม้โรงงานไม้อัดที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้กัน น้ำเสียจึง ไหลลงสู่ลำน้ำพอง และก่อนหน้านั้นถึงบรรจุโมลาสของโรงงานน้ำตาล เกิดแตกรั่วทำให้กากน้ำ ตาลไหลออกมาจำนวนมากทะลักลงบ่อพักน้ำของโรงงานไม้อัดและได้มีการนำน้ำดังกล่าวไปดับ ไฟด้วย น้ำผสมกากน้ำตาลจึงไหลลงสู่ลำน้ำพอง ทำให้ลำน้ำพองเน่าเสียครั้งใหญ่และส่งผลให้ ลำน้ำซีกกับลำน้ำมูลซึ่งไหลผ่านหลายจังหวัดในภาคอีสานเน่าเสียไปด้วย และกรณีที่มีการปล่อย น้ำเสียของโรงงานฟีนิกซ์ ซึ่งเป็นโรงงานผลิตเยื่อกระดาษ ทำให้ลำน้ำพองระยะทาง 4 กิโลเมตร เน่าเสีย ปลาและสัตว์น้ำตายเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ยังมีกรณีแม่น้ำตาปีเน่าเสีย<sup>3</sup> ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเกิดจากโรงงาน ผลิตสุราปล่อยน้ำเสียออกจากโรงงานโดยไม่ผ่านการบำบัดเสียก่อน ส่งผลให้เกิดความเสีย

<sup>1</sup> กรมควบคุมมลพิษ, รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย พ.ศ. 2535 (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2535) หน้า 24.

<sup>2</sup> ทรงพล พลเยี่ยม, “มาตรการทางอาญากับปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษของโรงงาน อุตสาหกรรม” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 4-7.

<sup>3</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, “ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อ สุขภาพจากมลพิษ”, รายงานผลการวิจัยการศึกษา เสนอกรมโรงงานอุตสาหกรรม วันที่ 2 สิงหาคม 2531, หน้า 48-49.

หายแก่ผู้มีอาชีพการประมง ทำให้สูญเสียรายได้จากการจับปลาหลายหมื่นล้านบาทและยังสร้างความเสียหายแก่ระบบน้ำประปาและเกษตรกรอีกด้วย และกรณีแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างเน่าเสีย

จากวิกฤติการณ์ทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนี้เองที่ทำให้ภาครัฐตื่นตัวหันมาให้ความสนใจในการนำเอามาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมมีการจัดการสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะปล่อยของเสียต่าง ๆ ออกสภาพสิ่งแวดล้อมภายนอกโรงงานและหนึ่งในมาตรการเหล่านั้นก็คือ มาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้เพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้นกว่าในอดีต โดยกฎหมายเหล่านี้จะประกอบด้วยกลไกที่ใช้ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานหลายรูปแบบ เป็นต้นว่าการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจัดทำมีระบบบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย การกำจัดสารเคมีและขยะเป็นพิษ เป็นต้น และที่สำคัญก็คือการใช้มาตรการบังคับเพื่อลงโทษแก่ผู้ประกอบการและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องหลายลักษณะ ได้แก่ มาตรการทางปกครอง มาตรการทางแพ่งและมาตรการทางอาญาซึ่งจะมีกระบวนการหรือขั้นตอนการลงโทษที่แตกต่างกันทั้งในด้านเนื้อหาสาระและองค์กรที่เป็นผู้บังคับใช้

มาตรการทางปกครอง เป็นมาตรการที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยรัฐให้อำนาจเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองใช้คำสั่งดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการควบคุมการประกอบกิจการอุตสาหกรรม นับตั้งแต่กระบวนการในการขออนุญาตตั้งและประกอบกิจการโรงงาน การเข้าตรวจค้นโรงงาน การขยายโรงงาน ตลอดจนจนถึงการหยุดประกอบกิจการและปิดโรงงาน ซึ่งมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจควบคุมดูแล โดยมีสภาพบังคับเป็นสองระบบ กล่าวคือ ระบบการอนุญาตและระบบค่าปรับทางปกครอง

ระบบอนุญาต มีกลไกในการไม่อนุญาต การสั่งพักใบอนุญาต คำสั่งปิดโรงงาน หรือคำสั่งอื่นตามที่กฎหมายให้อำนาจ หรืออาจกำหนดเงื่อนไขของการประกอบการไว้ตามที่เจ้าพนักงานเห็นเหมาะสมกับการควบคุมการประกอบการ<sup>4</sup>

ระบบค่าปรับทางปกครอง ใช้กลไกการปรับเป็นเครื่องมือ เมื่อมีการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง สามารถกำหนด ค่าปรับให้ผู้ฝ่าฝืนชำระ อาจเสียครั้งเดียวหรือมีกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดจนกว่าจะหยุดฝ่าฝืน ถือว่าเป็นการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อผู้ฝ่าฝืน โดยไม่ต้องส่งฟ้องต่อศาล

<sup>4</sup> สุณีัย มัลลิกะมาลย์, “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม” (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 261-262.

มาตรการทางปกครองนี้แม้จะถูกมองว่าเป็นมาตรการที่มีความยืดหยุ่นและมีลักษณะเป็นการป้องกันปัญหามลพิษได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวพันกันระหว่างกฎหมายหลายฉบับและจำเป็นต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายหลายฉบับด้วย โดยที่กฎหมายแต่ละฉบับยังให้อำนาจแก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ในการบังคับการตามกฎหมายต่างกันออกไป ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งจะมีกรมเจ้าท่าเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายในด้านการรักษาคุณภาพน้ำ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กรมควบคุมมลพิษเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยองค์กรต่าง ๆ ของรัฐเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้<sup>5</sup> ในทางปฏิบัติจึงมีลักษณะต่างคนต่างทำงานในอำนาจของตน แต่ขาดการประสานงานและไม่มีความเป็นเอกภาพ บางกรณีมีลักษณะซ้ำซ้อนและไม่ต่อเนื่อง ทำให้เกิดช่องว่าง เนื่องจากเจ้าพนักงานเกรงว่าจะเป็นการก้าวล่วงซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าออกคำสั่งในลักษณะที่รุนแรง เช่น คำสั่งให้หยุดหรือปิดโรงงาน เนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลของผู้ประกอบกิจการหรือเกรงใจผู้ประกอบกิจการไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม และที่สำคัญคือนโยบายของรัฐในการส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีปัจจัยในทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ การออกคำสั่งในลักษณะรุนแรงดังกล่าว อาจกระทบและขัดขวางต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในด้านการลงทุน รวมถึงรายได้ของแรงงานซึ่งอาจต้องตกงานจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ยิ่งกว่านั้นกิจการบางประเภทอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนจำนวนมาก เช่น โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การบังคับใช้มาตรการทางปกครอง ไม่อาจส่งผลในทางป้องกันปัญหามลพิษอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ควรจะเป็น

มาตรการทางแพ่ง เป็นการนำความรับผิดชอบในทางแพ่งมาเป็นสภาพบังคับ ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเอาจากผู้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดไว้เป็นการทั่วไปในกฎหมายลักษณะละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และยังได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่ง

<sup>5</sup> สุณี๋ย มัลลิกะมาลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 309.

ชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 และ 97 \* โดยมีการนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) ซึ่งมีหลักให้ผู้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต้องรับผิด แม้จะไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันจะเป็นผลกบฏการพิสูจน์ไปยังผู้ก่อให้เกิดมลพิษ โดยผู้เสียหายเพียงพิสูจน์ว่า แหล่งกำเนิดมลพิษใดเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิสูจน์ของผู้เสียหายหรือโจทก์อย่างมาก และตามมาตรา 97 กำหนดให้รัฐเป็นผู้เสียหายในกรณีที่มีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อความเสียหายขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้มาตรการทางแพ่งนี้ ยังคงต้องมีการฟ้องร้องและดำเนินคดีกันในชั้นศาลหลังจากเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ(end of pipe)เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อีกประการหนึ่ง แม้กฎหมายจะเป็นคุณแก่ผู้เสียหายแต่ก็ยังคงอยู่ในกระบวนการที่ต้องดำเนินคดีทางศาลซึ่งเป็นวิธีการที่คนไทยไม่นิยม และก็ยังมีความไม่มั่นใจว่าจะชนะคดีเสมอไป นอกเหนือไปจากเสียเวลาและมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น

\* **มาตรา 96** แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายถึงชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากกากระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือเสียหายเองหรือบุคคลอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่าความรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

**มาตรา 97** ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น

เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่ามาตรการนี้ก็ยังไม่มีสภาพเป็นการป้องกันการก่อให้เกิดปัญหามลพิษอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างแท้จริงนัก

มาตรการทางอาญา เป็นมาตรการที่นำโทษทางอาญา อันได้แก่ จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สินมาเป็นสภาพบังคับ หากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยได้มีการนำมาใช้ทั้งในลักษณะเป็นมาตรการทางอาญาโดยตรง กล่าวคือ มีการกำหนดให้การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นความผิด และกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 228, 237, 238, 239, 375 และ 380 \* เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวเหล่านั้นเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำทั้งสิ้น และยังไม่มียุทธศาสตร์เกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางสิ่งแวดล้อมด้านอื่น การกำหนดความผิดในลักษณะเช่นนี้ถือว่าเป็นความผิดในตัวเอง (Mala in se) ส่วนอีกประการหนึ่งเป็นการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในขณะที่เป็นมาตรการประกอบ (Subsidiary measure) โดยเป็นการนำโทษทางอาญามาเป็นสภาพบังคับต่อการกระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดโทษจำคุกหรือปรับไว้ เช่น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นต้น ซึ่งการนำมาใช้ในขณะที่เป็นมาตรการประกอบนี้ เสมือนเป็นการลงโทษการฝ่าฝืนหรือละเมิดคำสั่งทางปกครองแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตาม

\* **มาตรา 228** ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ เพื่อให้เกิดอุทกภัย หรือเพื่อให้เกิดขัดข้องแก่การใช้น้ำซึ่งเป็นสาธารณูปโภค ถ้าการกระทำนั้นน่าจะเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ต้องระวางโทษ ....

**มาตรา 237** ผู้ใดเอาของที่มีพิษหรือสิ่งที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหารหรือในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระหรือที่ขังน้ำใด ๆ และอาหารหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษ .....

**มาตรา 238** ถ้าการกระทำผิดตามมาตรา 237 เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ผู้กระทำต้องระวางโทษ .....

**มาตรา 239** ถ้าการกระทำผิดตามมาตรา 237 เป็นการกระทำโดยประมาทและใกล้จะเป็นอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่น ผู้กระทำต้องระวางโทษ...

**มาตรา 375** ผู้ใดทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำหรือท่อระบายของโสโครก อันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษ...

**มาตรา 380** ผู้ใดทำให้เกิดปฏิภูมิก่อกำน้ำในบ่อ สระหรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษ .....

คำสั่งของเจ้าพนักงานหรือไม่ดำเนินการตามกฎหมายที่รัฐกำหนดความผิดประเภทนี้จึงมิใช่ความผิดในตัวเอง (Mala in se) แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด (Mala prohibita) ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะบัญญัติไว้ลักษณะเช่นนี้ในอดีตการกระทำผิดตามกฎหมายประเภทนี้ถูกมองว่าเป็นการกระทำที่มีโทษอาชญากรรมร้ายแรง ผู้กระทำผิดมิใช่อาชญากร เพราะมิได้มีเจตนาชั่วร้ายที่จะกระทำผิด และเป็นเพียงการกระทำที่ขัดต่อข้อกำหนดของกฎหมาย หรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น สังคมไม่ใส่ใจที่จะลงโทษหรือประณามการกระทำหรือผู้กระทำเท่าใดนัก โดยมีความคิดกันว่าสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องไกลตัว แต่เมื่อกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการนำทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานรวมทั้งสารเคมีอันตรายไปใช้มากขึ้น และต่อเนื่องกันตลอดมาทำให้มีปริมาณการปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมทั้งในรูปของวัตถุ และพลังงานเป็นจำนวนมากขึ้น ในขณะที่ยังไม่มีการจัดการของเสียดังกล่าวก่อนถูกปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม ซึ่งอาจเนื่องมาจากการมีเทคโนโลยีต่ำหรือผู้ประกอบการไม่ลงทุนที่จะใช้เทคโนโลยีในกระบวนการผลิตที่เหมาะสมหรือถูกต้องในการจัดการของเสียแต่ขณะที่สภาพแวดล้อมที่มีอยู่มีปริมาณคงที่และต้องรองรับของเสียที่เกิดขึ้นตลอดเวลา จนเกิดการสะสมกระทั่งสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศน์ไม่สามารถจัดการของเสียที่เกิดขึ้นและทำให้สิ่งแวดล้อมคืนสู่สภาพปกติได้ จึงเกิดมลพิษและความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันเมื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองคนในสังคมเมืองก็มีความเป็นอยู่ดีขึ้น จึงเริ่มหันมาสนใจสภาวะสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพราะสภาพเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมเริ่มส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของผู้คนอย่างรุนแรง สังคมจึงเริ่มที่จะตระหนักถึงผลร้ายของการทำลายสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งถือว่าเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดมลพิษในปริมาณที่มากและรวดเร็วที่สุด สังคมจึงเริ่มประณามการกระทำดังกล่าวพร้อมกับเรียกร้องให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษอย่างรุนแรง ในต่างประเทศมีแนวคิดว่าการกระทำผิดในสิ่งแวดล้อมเป็นการก่ออาชญากรรมที่ร้ายแรงประเภทหนึ่งและผู้กระทำเป็นอาชญากรที่สมควรได้รับการลงโทษอย่างรุนแรงและมีการพยายามนำเอากลไกทางอาญามาใช้ในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลดังกล่าวเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม<sup>6</sup> โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การกำหนดสภาพบังคับทางอาญาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและกฎหมายปกครอง<sup>7</sup> ซึ่งขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายและการพัฒนาทางกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ตัวอย่างประเทศที่นำมาตราการทางอาญามาใช้เป็นสภาพบังคับกับผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม ได้

<sup>6</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, บทบาทอัยการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม, วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 1 (2538), หน้า 58-59.

<sup>7</sup> Gunther Heine, Environment Protection and Criminal Law, Frontiers of Environmental Law (London : Chancery Law Publishing, 1991), p.81-86.



แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา อิตาลี ฝรั่งเศส เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ สวีเดน ญี่ปุ่น จีนและอินเดีย เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามการที่จะลงโทษบุคคลใดนั้น ได้มีทฤษฎีการลงโทษอยู่หลายทฤษฎีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการลงโทษว่าเพื่อให้เกิดผลอย่างไร ซึ่งวัตถุประสงค์ของการลงโทษย่อมแตกต่างกันไปตามค่านิยม วัฒนธรรม จารีตประเพณี ตลอดจนความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการ เป็นปัจจัยสำคัญ การลงโทษผู้กระทำความผิดในสมัยแรก มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้นทดแทน เน้นวิธีการลงโทษที่ป่าเถื่อน รุนแรง ทารุณโหดร้าย ซึ่งไม่เกิดผลดีต่อตัว ผู้กระทำความผิดและไม่มีผลเป็นการป้องกันสังคมแต่อย่างใด ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้น (Vergeltungs theories) และเห็นว่าการลงโทษควรจะทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าการลงโทษนั้นจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้นและเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน กับเห็นว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดประสงค์เพื่อ “การป้องกันพิเศษ” (Spezialprvention) กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีกและเพื่อให้เขากลับสู่สังคมอีกได้<sup>8</sup> การลงโทษในลักษณะเช่นนี้จึงต้องเลือกใช้โทษที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวเพราะเป็นโทษที่จะส่งผลกระทบต่อตัวเขาและครอบครัวของเขา จากแนวคิดเช่นนี้ เฟอร์รี (Ferri) นักอาชญาวิทยา มีความคิดในเรื่องการลงโทษว่า “การกำหนดโทษควรพิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีผลให้อาชญากรกระทำความผิดด้วย และการลงโทษควรมุ่งที่จะให้เกิดผลดีในการแก้ไขสาเหตุของอาชญากรรม โดยพยายามให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดี”<sup>9</sup> จากปรากฏการณ์เช่นนี้ จึงได้เกิดแรงกระตุ้นหาวิธีการที่จะช่วยเหลือผู้กระทำความผิดโดยลดความเชื่อในเรื่องการลงโทษจำคุกและตระหนักถึงผลเสียของการจำคุก จึงได้เกิดแนวความคิดศึกษาผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลเพื่อจะเป็นแนวทางในการแก้ไขผู้กระทำความผิดให้ปรับตัวเข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม ด้วยวิธีการที่ผ่อนปรนปรานีตามสภาพและความร้ายแรงของความผิด ในระยะหลังจึงเกิดการตื่นตัวในความคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (noninstitutional treatment) การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในชุมชน (community-based corrections) การลดการใช้โทษจำคุก (deinstitutionization) และการใช้วิธีการลงโทษแบบอื่นแทนการจำคุก (alternative to imprisonment) ซึ่งมีความหมายไปในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้โดยมุ่งที่จะสลัดหรือ

<sup>8</sup> คณิต ฒ นคร, รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร อัยการสูงสุด (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2540), หน้า 38.

<sup>9</sup> Stanley E. Grupp, The Positive School of Crimiologist Three lectures by Exrico Ferri (New York: University of pittsburg tress, 1968) , p.9

หันเหผู้กระทำผิดออกไปจากกระบวนการยุติธรรม (diversion from criminal justice system) ซึ่งวิธีการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการหรือการชะลอการฟ้องก็เป็นวิธีการอย่างหนึ่ง

ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำนั้นจะเป็นการใช้มาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดบางประเภท เช่นบุคคลที่มีข้อมูลประวัติที่ดี แต่ได้กระทำความผิดเป็นครั้งแรก และเป็นความผิดเพียงเล็กน้อยหรือมิได้เจตนา เป็นต้น ในรูปแบบอื่น ๆ แทนมาตรการจำคุกผู้กระทำผิดไว้ในเรือนจำ ซึ่งอาจจะมีขึ้นได้ก่อนที่ผู้กระทำผิดจะถูกจำคุกในเรือนจำ เช่น การปล่อยอย่างมีเงื่อนไขในชั้นของตำรวจ อัยการ และของศาล และอาจจะมีขึ้นภายหลังจากที่ผู้กระทำผิดได้ถูกจองจำในเรือนจำแล้ว เช่น ได้รับการปล่อยอย่างมีเงื่อนไขออกไปก่อนครบกำหนดโทษ เป็นต้น

จากแนวความคิดในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเพื่อเป็นการป้องกันสังคมและเป็นการป้องกันอาชญากรรมดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นที่มาของการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในหลายประเทศทั่วโลก เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และในกลุ่มประเทศยุโรป โดยพนักงานอัยการของประเทศเหล่านี้จะคำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากการฟ้องคดีควบคู่ไปกับการปราบปรามอาชญากรรมอยู่เสมอ โดยเฉพาะการใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อการฟ้องคดีผู้กระทำผิดในความผิดบางฐานนั้นอาจเป็นผลร้ายแก่ชีวิตและอนาคตของผู้กระทำผิดมากเกินไปไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำ โดยเฉพาะการจำคุกระยะสั้นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาพบว่าไม่ได้ผลในการแก้ไขปรับปรุงทางด้านผู้กระทำผิดเนื่องจากความผิดที่ได้กระทำนั้นเป็นความผิดไม่ร้ายแรงและระยะเวลาที่ศาลพิพากษาให้จำคุกไม่นานพอที่จะแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำผิดอย่างได้ผล การฟ้องคดีไปจึงเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี

ในคดีบางประเภทกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอยู่ไม่สามารถจะเข้าไปช่วยแก้ปัญหาได้ เช่น คดีความผิดโดยประมาท ความผิดระหว่างสมาชิกในครอบครัว ความผิดที่กระทำโดยเยาวชน ฯลฯ เหล่านี้ หากได้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม และผู้เสียหายไม่ได้ตัดสินใจเอาความ การลงโทษผู้กระทำผิดโดยกลไกทางอาญาที่เป็นอยู่อาจจะไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ตัวผู้กระทำผิดเอง ผู้เสียหาย หรือสังคมส่วนรวม แต่ในทางตรงข้ามอาจทำให้เกิดปัญหาในสังคมมากขึ้นอีก นอกจากนี้ในทางอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา การสั่งดำเนินคดีและการจำคุกบุคคลในระยะสั้นนั้น จะมีผลกระทบต่อผู้กระทำผิดเอง และต่อสังคมด้วย เป็นที่ยอมรับกันว่าผู้ต้องโทษที่ได้รับการปลดปล่อยกลับเข้าสู่สังคมจะประสบความยุ่งยากนานาประการ ในทางตรงข้ามเป็นการผลักดันให้เขามีโอกาสได้เข้าไปคบหาสมาคมกับอาชญากรได้มากขึ้น บางคนไม่สามารถปรับตัวเข้าสู่สังคมได้ จึงอาจกระทำผิดซ้ำขึ้นอีกและต้อง

กลับเข้ารับโทษในเรือนจำใหม่ ทำให้คดีรอกศาล ทำให้ผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยไม่จำเป็น เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานเรือนจำอย่างยิ่งไม่ว่าในด้านควบคุมหรือด้านอบรมแก้ไข นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างรอยมลทิน (stigma) ให้กับตัวผู้ต้องขังเป็นการเสียประวัติไม่มีใครอยากคบหาสมาคม เป็นการยากในการทำงานหรือศึกษาต่อ การใช้โทษจำคุกระยะสั้นอาจทำให้ผู้ต้องขังนี้กลายเป็นอาชญากรร้ายแรงต่อไป เกิดการถ่ายทอดนิสัยชั่วร้ายจากผู้มีสันดานเป็นอาชญากรทำให้ผู้ต้องขังเจ็บช้ำน้ำใจจากการต้องโทษจำคุก จึงอาจจะประชดสังคมโดยกระทำความผิดประเภทร้ายแรงยิ่งขึ้นได้ เป็นการตัดผู้กระทำผิดออกจากสังคมภายนอก ทำให้ครอบครัวต้องเดือดร้อน หหมดโอกาสทำมาหากินเลี้ยงดูครอบครัวได้ และเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินโดยใช่เหตุ เพราะทางราชการจะต้องสร้างบ้านที่คุมขังเพิ่มเติม และต้องเสียงบประมาณในการเลี้ยงดูผู้ต้องโทษเป็นจำนวนเงินมากมายมหาศาล ในทางตรงข้ามจะเป็นการลดการเพิ่มเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ลดการเพิ่มผู้พิพากษาและศาล ทำให้ประหยัดงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศอื่น

ผลเสียการฟ้องคดีโดยไม่มีดุลพินิจจะทำให้ประชาชนซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาต้องเสียค่าใช้จ่าย เช่นค่าทนายความ ค่าพาหนะเดินทางมาศาล ค่าเช่าหลักทรัพย์ประกันตัว เสียเวลาในการทำมาหากิน เสียสุขภาพจิตโดยไม่จำเป็น เป็นต้น

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาจะเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยพัฒนาการสอบสวนดำเนินคดีอาญาในประเทศให้ทันสมัย เพราะแต่ดั้งเดิมมาพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพื่อมุ่งพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาเท่านั้น การสั่งคดีของพนักงานอัยการอาศัยสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนนำมา โดยการสอบสวนมิได้มุ่งประสงค์ที่จะสอบสวนถึงรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติ ความประพฤติ ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาเลย ทำให้ดูประหนึ่งว่าพนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่ฟ้องร้องให้ผู้อื่นต้องรับโทษอยู่ตลอดเวลา ก่อนให้เกิดความเข้าใจผิดแก่ประชาชนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นอย่างยิ่ง

การที่เราสามารถให้ความยุติธรรมเสียตั้งแต่ในเบื้องต้นตั้งแต่ชั้นอัยการจะเป็นสิ่งที่ดี เพราะเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่งและเพราะการทำให้ความยุติธรรมล่าช้าไป หมายถึงความยุติธรรมประการหนึ่ง

ในต่างประเทศ “มาตรการแทนการดำเนินคดีอาญา (Diversion)” ได้รับการนำมาใช้ โดยถูกต้องตามกฎหมายหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น โปแลนด์ เยอรมัน ฯลฯ เป็นต้น โดยถือว่าเป็นมาตรการทางปฏิบัติที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้เกี่ยวข้องในด้านประหยัดค่าใช้จ่าย ประหยัดเวลา ช่วยลดภาระอันไม่จำเป็นของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดกลับตัวเป็นคนดีโดยไม่ต้องถูกตราหน้าว่ามีประวัติต้องโทษ

รวมทั้งช่วงลดความเค้นเคื่องซึ่งจะนำไปสู่การแตกแยกในสังคม พนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้อง โดยมีเงื่อนไขบางประการโดยเหตุผลในแง่มนุษยธรรมหรือในแง่สังคม เพื่อควบคุมความประพฤติที่ผู้ต้องหาจะต้องปฏิบัติในช่วงระยะหนึ่ง ซึ่งหากผู้ต้องหาสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้ครบถ้วนตลอดช่วงเวลานั้น พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วปล่อยตัวไป แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้ พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องและนำตัวผู้ต้องหาส่งฟ้องต่อศาลต่อไป

ในประเทศไทยบทบัญญัติกฎหมายที่รัฐออกกำหนดให้การกระทำอันก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมเป็นความผิดทางอาญานั้นหลายฉบับมีการกำหนดโทษจำคุกและปรับไว้และในปัจจุบันรัฐได้นำเอามาตรการทางอาญาดังกล่าวมาใช้ดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการและผู้ที่มีส่วนร่วมก่อให้เกิดมลพิษในทางปฏิบัติมากขึ้นกว่าในอดีต เป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้รับโทษ ตัวอย่างเช่น พนักงานอัยการประจำศาลแขวงสมุทรปราการ โจทก์ ได้ยื่นฟ้องบริษัทผู้ประกอบการกับพวกที่เกี่ยวข้องเป็นจำเลยในความผิดฐานปล่อยน้ำเสียสกปรกลงสู่น้ำเจ้าพระยาซึ่งก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศน์และสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในน้ำ และศาลมีคำพิพากษาว่าจำเลยทั้งสองมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 119, 119 ทวิ, 204 ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 เป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมายหลายบท ลงโทษตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย มาตรา 119 ทวิ ซึ่งเป็นบทหนัก จำเลยที่ 1 เป็นนิติบุคคลปรับ 60,000 บาท จำเลยที่ 2 จำคุก 1 ปี จำเลยทั้งสองให้การรับสารภาพ ลดโทษให้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 กึ่งหนึ่ง จำเลยที่ 1 คงปรับ 30,000 บาท จำเลยที่ 2 คงจำคุก 6 เดือน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด 1 ปี คุมประพฤติดำเลยที่ 2 เป็นเวลา 1 ปี \*

จากตัวอย่างคำพิพากษาของศาลทั้งสองคดีดังกล่าว เห็นว่า ศาลใช้ดุลพินิจในการพิพากษาเน้นการลงโทษปรับแก่ผู้ประกอบกิจการในฐานะเป็นนิติบุคคล และเน้นลงโทษจำคุกเอาแก่ผู้กระทำผิดในฐานะส่วนตัว แต่โทษปรับที่ศาลลงแก่นิติบุคคลนั้นจำนวนเงินค่าปรับกลับไม่สูงนักและยอมอยู่ในฐานะที่ผู้ประกอบกิจการสามารถชำระได้โดยสะดวก ทั้งโทษจำคุกที่ลงแก่ผู้กระทำผิดก็มีระยะเวลาสั้น ๆ และสุดท้ายศาลก็ยังรอการลงโทษจำคุกจำเลยไว้จึงไม่มีการลงโทษจำคุกจริง อย่างไรก็ตามแม้ได้ความว่าโทษที่จะลงเอาแก่ผู้กระทำความผิดในลักษณะนี้จะมilderโทษไม่สูงเท่าใดนักก็ตาม แต่การดำเนินคดีอาญาแก่บุคคลเหล่านี้ย่อมเกิดมีผลกระทบในทางสังคมอยู่บ้างอย่างน้อยที่สุดคือ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำผิด ทำให้ผู้กระทำผิด

\* คำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ 8930/2537 และ 6991/2536 ของศาลแขวงสมุทรปราการ

ต้องมีประวัติอาชญากรหรือปรากฏใบแดงแจ้งโทษในฐานะที่ต้องตกเป็นจำเลยในคดีอาญา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของผู้กระทำผิดรวมทั้งในฐานะส่วนตัวด้วยและหากศาลใช้ดุลพินิจไม่รอกการลงโทษให้ ผู้กระทำความผิดดังกล่าวก็ต้องถูกจำคุกเป็นตราบาปหรือ Stigma ติดตัวไปตลอดและยังเกิดผลเสียหลายอื่นตามมากล่าวคือ การจำคุกในระยะสั้นนั้นนอกจากไม่ก่อให้เกิดผลเป็นการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดแล้ว ยังจะเป็นการผลักดันให้ผู้กระทำความผิดจำต้องสัมผัสกับผู้ที่เป็นอาชญากรร้ายแรงอื่น ๆ ในคุกและรับเอาพฤติกรรมที่ชั่วร้ายติดตัวออกมาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเมื่อพ้นโทษแล้วผู้กระทำความผิดดังกล่าวอาจไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมอันจะเป็นผลร้ายต่อตัวผู้กระทำความผิดมากกว่าเป็นการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิด นอกจากนี้การดำเนินคดีดังกล่าวแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการลงทุน เนื่องจากนักลงทุนเกรงกลัวว่าจะถูกใช้มาตรการทางอาญาทำให้ไม่กล้าลงทุนในประเทศ นอกจากนี้การบังคับใช้กฎหมายอาญาในลักษณะที่เคร่งครัดกับผู้ประกอบการที่กระทำความผิดในบางกรณี เช่น เป็นการกระทำความผิดครั้งแรกหรือการกระทำที่มีได้ตั้งใจหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างร้ายแรง ย่อมทำให้ผู้ประกอบการดังกล่าวเกิดความเกรงกลัวว่าจะถูกดำเนินคดีและถูกลงโทษ จึงอาจหาช่องทางหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดี โดยวิธีให้สินบนเจ้าพนักงานหรือโดยวิธีการอื่นอันมิชอบ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ฉะนั้นหากจะพิจารณาถึงผลกระทบโดยรวมของการนำเอามาตรการทางอาญาที่มีโทษทางอาญาเป็นสภาพบังคับมาใช้ควบคุมการก่อให้เกิดปัญหาหมอลพิษทางสิ่งแวดล้อมแล้ว เห็นว่า การใช้มาตรการอาญาในลักษณะเช่นนี้อาจจะยังไม่มีความเหมาะสมกับแนวความคิดที่จะผลักดันให้ผู้ที่มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาหมอลพิษดังกล่าวเข้ามามีส่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเขาเองได้ เนื่องจากการใช้โทษทางอาญาเพียงสถานเดียวย่อมไม่ก่อให้เกิดผู้กระทำความผิดต่อสิ่งแวดล้อมเกิดความรู้สึกรับผิดชอบในผลร้ายหรือมลพิษที่ตนก่อเกิดขึ้นทั้งที่ภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นยังคงมีอยู่และก่อปัญหาตามมามากมาย

นอกจากนี้การใช้มาตรการทางอาญาดังกล่าวก็ไม่มีผลในตัวเองเป็นการคุ้มครองสภาวะแวดล้อมที่เสียไปจากการกระทำของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ประกอบกับในปัจจุบันนานาประเทศได้พากันปรับเปลี่ยนแนวความคิดเรื่องการใช้โทษทางอาญาจากที่เคยมุ่งประสงค์เพื่อการแก้แค้นไปสู่รูปแบบที่มุ่งเน้นให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสปรับปรุงแก้ไข และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดโดยกำหนดภาระหน้าที่ให้ผู้กระทำความผิดมีส่วนร่วมในการเยียวยาแก้ไขผลร้ายที่เกิดต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการใช้มาตรการทางอาญากับปัญหาหมอลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบการอุตสาหกรรมยังไม่มีที่ยึดหยุ่นเพียงพอและยังไม่มีประสิทธิภาพเป็นการคุ้มครองแก้ไขหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสียไปจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและไม่มีผลเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกของผู้กระทำความผิดให้มีความรับผิดชอบในผลของการกระทำของตนเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐนำเอามาตร

การทางอาญามาใช้กับการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎหมายซึ่งมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงหรือในกรณีที่ผู้ประกอบการมิได้ตั้งใจหลีกเลี่ยงหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขของกฎหมายในเรื่องการควบคุมการปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม แต่ผลเสียหายเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมด้วยสาเหตุอื่น เช่น การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีของระบบบำบัดไม่ทันตามที่กฎหมายกำหนดหรือระบบบำบัดเกิดขัดข้องในระบบปฏิบัติเป็นผลให้เกิดการกระจายของมลพิษ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ หากรัฐจะได้ผ่อนคลายการใช้การบังคับใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด โดยเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้แก้ไขในเหตุการณ์ที่กระทำให้เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขการควบคุมความประพฤติของผู้กระทำผิดอย่างเข้มงวด โดยชะลอการนำตัวผู้กระทำความผิดฟ้องต่อศาลเพื่อให้ลงโทษทางอาญาในสถานหนักหน้าจะเป็นหนทางที่มีผลเป็นการเปิดโอกาสและจูงใจให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบแก้ไขข้อขัดข้องในการกำจัดของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตของตนซึ่งแพร่กระจายออกไปทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม อันนับได้ว่าเป็นมาตรการที่ช่วยแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของการก่อให้เกิดมลพิษซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของ การชะลอการฟ้อง โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติ ได้แก่ การคุมความประพฤติผู้กระทำผิด การชดเชยค่าเสียหายหรือเสียค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงแก้ไข สิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพปกติ การแก้ไขข้อบกพร่องอันเป็นต้นเหตุของการก่อให้เกิดปัญหามลพิษ นอกจากนี้ยังอาจนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มากำหนดเป็นเงื่อนไขพิเศษ ได้แก่ ค่าปล่อยมลพิษ (Emission Charge : EC) \* และค่าธรรมเนียมเพื่อการจัดการมลพิษ (Pollution Management Fee: PMF) \*\* ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรม บำบัดหรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐานที่กำหนดและเป็นการลดปัญหาการเกิดมลพิษจากกระบวนการผลิต การชะลอการนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องดังกล่าวนี้มีวิธีการเริ่มต้นโดยผู้ก่อให้เกิดมลพิษยื่นคำร้องขอต่อพนักงานอัยการเพื่อให้มีคำสั่งชะลอการฟ้องโดยยอมรับที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไข ซึ่งพนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐจะได้กำหนดให้เหมาะสมแก่ลักษณะการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดซ้ำขึ้นอีกและยังเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย โดยในระหว่างที่มีการปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังกล่าวนั้นจะมีองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขของการชะลอฟ้องตามที่พนักงานอัยการกำหนดและเมื่อผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว พนักงานอัยการจะ

\* ค่าปล่อยมลพิษ หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่รัฐเรียกเก็บจากเจ้าของแหล่งกำเนิดในกรณีที่ปล่อยมลพิษออกสู่ภายนอก ทั้งที่เกินและไม่เกินมาตรฐาน โดยคำนึงถึงความสูญเสียทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพอนามัย

\*\* ค่าธรรมเนียมเพื่อการจัดการมลพิษ หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่ทำการเรียกเก็บโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมปรับปรุงกระบวนการผลิต ซึ่งจะทำให้เกิดการลดปริมาณของเสียหรือมลพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งโรงงานสามารถเลือกดำเนินการอย่างไรก็ได้ ตามแต่ฐานะทางเศรษฐกิจจะเอื้ออำนวย เพื่อนำไปสู่การลดมลพิษจากการดำเนินกิจการ

มีคำสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดแล้วปล่อยตัวไป มาตรการชะลอฟ้องจึงเป็นมาตรการที่น่า จะมีความเหมาะสมและก่อให้เกิดผลดีทั้งแก่ตัวผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายหรือแม้แต่ สภาพแวดล้อมที่จะได้รับการแก้ฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วน รวมโดยตรง ส่วนผลที่เกิดขึ้นในทางอ้อมนั้นยังอาจนับได้ว่าเป็นมาตรการที่มีผลเป็นการส่งเสริม สนับสนุนให้การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมสามารถที่จะดำเนินควบคู่ไปกับการพิทักษ์ สิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาค้นคว้าถึงกลไกที่เหมาะสมของมาตรการชะลอที่จะนำ มาใช้กับการกระทำผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อไป

## 1.2 สมมติฐาน

การนำมาตรการทางอาญาในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ เป็นต้นเหตุของการเกิดมลพิษ มีผลทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษทางอาญาและเป็นผลร้ายแก่ ผู้ประกอบกิจการโรงงาน วิธีเช่นนี้ยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อการจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการโรงงาน มีการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อไม่ให้เกิดมลพิษ หากรัฐนำเอามาตรการการพิจารณาสั่งคดีของ พนักงานอัยการ โดยผู้กระทำความผิดร้องขอต่อพนักงานอัยการและยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ พนักงานอัยการหรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นกำหนดภายในเวลาอันสมควร ซึ่งจะส่งผลให้ พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องและสั่งไม่ฟ้องมาใช้กับผู้กระทำความผิดแล้ว นอกจากจะ ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ถูกฟ้องแล้วเป็นจำเลยแล้ว น่าจะเป็นมาตรการบังคับและจูงใจให้ผู้กระทำ ผิดมีการจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษและทำลายสิ่งแวดล้อม และเป็น มาตรการที่ส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางการส่งเสริมนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ให้ดำเนินควบคู่ไปกับแนวนโยบายการรักษาสิ่งแวดล้อม

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาว่าการชะลอการฟ้องเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมนโยบายการ พัฒนาเศรษฐกิจที่มีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นภาคนำให้ดำเนินควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาถึงการนำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดการประกอบ กิจการโรงงานอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสมและถูกต้อง
3. เพื่อศึกษาว่าการนำมาตรการการชะลอการฟ้องมาใช้บังคับจะเกิดประโยชน์อย่างไร

4. เพื่อศึกษาถึงสภาพบังคับที่จะนำมาใช้แก่ผู้กระทำความผิดในคดีสิ่งแวดล้อมที่ละเมิดเงื่อนไขการชะลอการฟ้อง

#### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาเฉพาะกรณีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดมลพิษอันเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม
2. ขั้นตอนหรือมาตรการชะลอการฟ้องในชั้นพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการก่อนยื่นฟ้องต่อศาล
3. ศึกษาถึงเงื่อนไขของการชะลอการฟ้องผู้กระทำความผิด
4. ศึกษาถึงสภาพบังคับที่จะนำมาใช้แก่ผู้กระทำความผิด ที่ประพฤติดังเงื่อนไขการชะลอการฟ้อง

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงผลกระทบอันเกิดจากการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในการก่อให้เกิดปัญหามลพิษ อันเป็นอุปสรรคต่อนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและการลงทุนในประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงความจำเป็นและความเหมาะสม ในการใช้มาตรการชะลอการฟ้องกับผู้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม
3. เพื่อพัฒนาการใช้มาตรการทางอาญา ในทางส่งเสริมสนับสนุนให้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่มีอุตสาหกรรมเป็นภาคนำสามารถดำเนินควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อม

#### 1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศซึ่งจะได้มาจากการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนศึกษาข้อมูลจากตำรา บทความ โดยข้อมูลดังกล่าวนี้มีแหล่งที่มาจากห้องสมุดต่าง ๆ เช่น ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยผู้วิจัยจะทำ



การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากเอกสารต่าง ๆ แล้วเรียบเรียงและอ้างอิงประกอบเนื้อหาการวิจัย  
ในแต่ละบทต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### แนวคิดหลักการและวิธีการชะลอการฟ้อง

จากบริบทของสังคมสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่และขยายตัวอย่างรวดเร็วต่อเนื่องที่ไร้ขอบเขตจำกัดและมีกิจกรรมต่าง ๆ มากมายหลายประการ ซึ่งส่งผลให้แต่ละคนในสังคมต่างมีความคิด ความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันไปนั้น นับว่าเป็นแรงผลักดันที่สำคัญยิ่งที่ก่อให้เกิดการใช้สิทธิแห่งตนเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ จนนำมาซึ่งความแตกแยกหรือร้ายฉานในสังคมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การใช้สิทธิแห่งตนเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ในสังคมที่เกินขอบเขตแห่งกฎหมายและเป็นความผิดต่อกฎหมายเช่นนี้ ไม่ว่าจะเป็นความผิดที่สามารถรู้ได้ด้วยตัวเองที่แม้ผู้กระทำความผิดก็รู้หรือควรรู้ว่าตนทำผิด (mala in se) เช่น การทำร้ายร่างกายซึ่งกันและกัน การเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจือลงในอาหารหรือในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำใด ๆ โดยอาหารและน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ตามความในมาตรา 395 และ 375 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้นหรือเป็นความผิดเพราะละเมิดต่อข้อห้าม (mala prohibita) เช่น การกระทำละเมิดหรือฝ่าฝืนคำสั่งของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานใดหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว ตามความในมาตรา 39 และ 65 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น จึงปรากฏให้เห็นเพิ่มมากขึ้นเป็นเท่าทวีคูณทั้งในด้านปริมาณและความรุนแรง โดยจากสถิติคดีศาลทั่วประเทศประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 เห็นว่ามีคดีค้างทั้งสิ้น 252,466 เรื่องและจากสถิติของกรมราชทัณฑ์พบว่าจำนวนผู้ต้องขังได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ซึ่งขณะนั้นมีผู้ต้องขังอยู่เพียง 19,802 คน และในรอบสามปีที่ผ่านมาจำนวนผู้ต้องขังได้เพิ่มมากขึ้นจาก 103,202 คน เป็น 209,070 คน เป็นการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 35,000 คนและคาดว่าภายในสองปีข้างหน้าจำนวนผู้ต้องขังจะเพิ่มขึ้นเป็น 300,000 คน ในขณะที่อัตราความจุของเรือนจำจะขยายได้ไม่ทันต่อการเพิ่มขึ้นของผู้ต้องขัง<sup>1</sup>

นอกจากนี้ การนำเอาตัวผู้กระทำความผิดกล่าวลงโทษ ภายใต้แนวความคิดเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนผู้กระทำความผิดเป็นประการสำคัญ ทั้งที่ลักษณะและประเภทของความผิดที่เกิดขึ้นก็ดี ประวัติการศึกษา ความประพฤติ ตำแหน่งหน้าที่การงานในสังคมของผู้กระทำความผิดก็ดี มีความแตกต่างกันนั้น เช่น การนำเอาผู้กระทำความผิดตามกฎหมายโรงงานซึ่งเป็นบุคคลที่ประกอบกิจการการลงทุนขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาล ก่อไอเสีย

<sup>1</sup> กองนโยบายและแผน, รายงานการศึกษาแนวทางการควบคุมอาชญากรรมและการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงยุติธรรม), หน้า 1.

แก่ประชาชนในประเทศ และประชาชนมีรายได้สูงขึ้น ส่งผลดีต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและเป็นบุคคลที่กระทำความผิดเป็นครั้งแรกเข้ามาสู่กระบวนการลงโทษเช่นเดียวกับอาชญากรที่มีประวัติการกระทำผิดร้ายแรงและเป็นผู้กระทำความผิดติดนิสัย เช่น ผู้กระทำความผิดในคดียาเสพติด ความผิดต่อชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของผู้อื่น ล้วนเป็นแนวทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อผู้กระทำความผิดเลยแม้แต่น้อย เพราะนอกจากจะเป็นวิธีการที่ไม่สามารถแก้ไขจิตใจและพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้แล้ว ยังเป็นการผลักดันให้ผู้กระทำความผิดที่ประวัติการศึกษา ความประพฤติดี เข้าไปปะปนอยู่ร่วมกับผู้กระทำผิดที่มีประวัติการกระทำผิดร้ายแรง หรือแม้แต่ในกรณีศาลอาจรอการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่มีประวัติการศึกษา ความประพฤติและสถานะทางสังคมที่ดีก็ตาม แต่ผลจากคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิด ให้ลงโทษจำคุกแก่ผู้กระทำความผิด ย่อมทำให้ผู้กระทำผิดปรากฏประวัติการเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะทางสังคมและความน่าเชื่อถือในภาคธุรกิจเป็นอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุนี้ ในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา จึงได้พยายามที่จะศึกษาค้นคว้าเสาะหาแนวทางหรือยุทธวิธีและมาตรการใหม่ เพื่อนำมาบังคับใช้แทนมาตรการการลงโทษแบบดั้งเดิม โดยมุ่งเน้นที่จะแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเข้าสู่สังคมได้โดยปราศจากประวัติอาชญากร อีกทั้งยังเป็นการลดภาระแก่หน่วยงานภาครัฐ ทั้งในด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายในการควบคุมผู้กระทำความผิดและด้านอื่น ๆ อีกมากมาย ยุทธวิธีหรือมาตรการใหม่ที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้ดังกล่าวจะมีความหลากหลายและ “การชะลอการฟ้อง” ก็เป็นยุทธวิธีหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ โดยจะปรากฏข้อเท็จจริงว่าในประเทศยุโรปหลายประเทศได้นำเอาหลักการชะลอการฟ้องนี้ไปใช้ในคดีทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมากไม่น้อย<sup>2</sup> ทั้งนี้โดยมีอัยการเป็นองค์กรผู้ใช้ดุลพินิจและออกคำสั่งเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แม้จะมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง แต่หากอัยการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องคดีนั้นจะไม่ได้ประโยชน์ต่อสังคมหรือประโยชน์ที่จะได้จากการฟ้องคดีมีน้อยกว่าผลเสียต่อสังคมหรือตัวผู้กระทำความผิด อัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีเสมอไป

การฟ้องคดีของพนักงานอัยการในปัจจุบันจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยสองประการ กล่าวคือ

1. การฟ้องคดีนั้นเป็นการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดหรือไม่ และผลร้ายที่จะเกิดแก่ชีวิตและอนาคตของผู้กระทำความผิดได้สัดส่วนเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำไปหรือไม่ เนื่องจากผู้กระทำความผิดจำนวนมากมิได้มีจิตใจชั่วร้ายที่มุ่งจะก่ออาชญากรรม แต่ตามประวัติ การศึกษา

<sup>2</sup> Peter J.P. Tak, *The Legal Scope of Non-Prosecution in Europe* (Helsinki, 1986), p. 11,30.

ความประพฤติ ตำแหน่งหน้าที่การงานและฐานะทางสังคม บุคคลดังกล่าวเป็นคนดี หากแต่ บุคคลดังกล่าวนี้ได้กระทำความผิดครั้งแรกอันเป็นความผิดเล็กน้อยไม่ร้ายแรง หรือได้กระทำ โดยประมาท หรือกระทำความผิดกฎหมายที่มีได้เป็นความผิดในตัวเอง แต่เป็นความผิดเพราะมี กฎหมายห้ามเป็นต้น ซึ่งการฟ้องคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดดังกล่าวย่อมเป็นผลร้ายต่อ ชีวิต และอนาคตของบุคคลนั้น ทำให้ต้องเสีย ชื่อเสียง เสียประวัติ ถูกออกจากงานหรือเลิกจ้าง อันเป็นการทำลายสถานะทางสังคมของผู้กระทำความผิดอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ การลงโทษจำคุก ยังทำให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวมีโอกาสไปสัมผัสกับอาชญากรร้ายอื่น ๆ ในคุกและรับเอา พฤติกรรมชั่วร้ายติดตัวออกมาด้วย และถึงแม้ว่าในบางกรณีศาลอาจรอการลงโทษจำคุกให้ แต่ บุคคลนั้นก็เสียชื่อเสียงและมีประวัติอาชญากรไปตลอดชีวิต ดังนั้นการฟ้องผู้กระทำความผิด ด้วยสาเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นผลร้ายต่อชีวิตและอนาคตของผู้กระทำความผิดมากเกินไป ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำและไม่ได้ผลในทางแก้ไขปรับปรุง ส่วนทางด้านผู้กระทำความผิดนั้น เนื่องจากความผิดที่ได้กระทำเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงและระยะเวลาที่ศาล พิพากษาให้จำคุกไม่นานพอที่จะแก้ไขปรับปรุงอย่างได้ผล ผลร้ายจึงเกิดมากกว่าผลดี<sup>3</sup> ซึ่งใน กรณีเช่นว่านี้นักอาชญาวิทยา Raymond Salleilles เห็นว่า การใช้มาตรการลงโทษควรให้สอดคล้องกับบุคคลิกภาพของ ผู้กระทำความผิดเพื่อมุ่งประโยชน์ในการส่งเสริมให้ผู้กระทำความผิดกลับความ ประพฤติเป็นคนดี ด้วยการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดด้วยกัน 3 ส่วน คือ การฟื้นฟูบุคคลิกภาพทาง สังคม การแก้ไขปรับปรุงจิตใจและปรับสภาพของผู้กระทำความผิด<sup>4</sup>

2. การฟ้องคดีจะเป็นผลดีต่อสังคมอย่างไรหรือไม่ ในการฟ้องคดีดังกล่าวทุกฝ่ายต้อง เสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและคดีไปค้างอยู่ที่ศาลจำนวนมาก ทำให้รัฐต้องเสียค่า ใช้จ่ายในส่วนนี้ไปโดยไม่จำเป็นและรัฐยังต้องจัดหาที่คุมขังหรือเรือนจำสำหรับขังผู้ต้องขังใน ระหว่างการดำเนินคดีหรือพักโทษและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุคคลเหล่านั้น ซึ่งปัจจุบัน ราชทัณฑ์ก็มีปัญหาหนักโทษล้นเรือนจำอยู่แล้ว นอกจากนี้ การฟ้องคดีดังกล่าวก็ยังไม่ได้ผลใน ทางป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมมากนัก

เมื่อได้พิจารณาถึงปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวแล้ว หากเห็นว่าการฟ้องผู้กระทำความผิด ไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคม หรือเป็นประโยชน์แต่น้อยมากเมื่อเทียบกับผลเสียที่ได้รับ อัยการก็ไม่ ควรจะฟ้องคดีต่อศาล

<sup>3</sup> เรวัต นัจเฉลิม, ชะลอการฟ้อง, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 16-17.

<sup>4</sup> ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑ์วิทยา (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2523), หน้า 68.

มาตรการที่จะลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลและผลกระทบในด้านลบต่อตัวผู้กระทำผิดนั้น วิธีการหนึ่งได้แก่ การชะลอการฟ้อง (Suspend Prosecution)<sup>5</sup>

มาตรการชะลอการฟ้อง เป็นวิธีการที่ให้อำนาจอัยการในการรอกการสั่งฟ้องผู้กระทำ ความผิดไว้ในระยะเวลาหนึ่ง โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อควบคุมความประพฤติให้ผู้กระทำผิด ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้กระทำผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนอัยการจะมีคำสั่ง ไม่ฟ้อง แต่หากผู้กระทำผิดประพฤติผิดเงื่อนไข อัยการจะมีคำสั่งฟ้องและสั่งฟ้องเพื่อให้ศาลลง โทษต่อไป

การชะลอการฟ้องจะมีผลดีในการป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดซ้ำอีก เป็นการ เปิดโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีและเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐในการดำเนินคดีที่ไม่ จำเป็นให้น้อยลงและมีการใช้ในหลายประเทศ เช่น เกาหลีใต้ นอร์เวย์ และสหรัฐอเมริกาบางมล รัฐ รวมทั้งใช้ได้ผลดีมาแล้วในประเทศญี่ปุ่น<sup>6</sup>

ความคิดเกี่ยวกับการชะลอฟ้องดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนจากการประชุมนัก กฎหมายทั่วโลกเกี่ยวกับกฎหมายอาญา ครั้งที่ 9 ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี 2507 ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นตอนหนึ่งว่า

“.....อัยการอาจสั่งไม่ฟ้อง โดยมีเงื่อนไขบางประการโดยเหตุผลในแง่มนุษยธรรมหรือ ในแง่สังคม การสั่งไม่ฟ้องในกรณีดังกล่าวอาจมีผลดีในเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางครอบครัว ถึงแม้ในกรณีความผิดร้ายแรง การไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความ เชื่อมั่นในตนเองและเกิดความรู้สึกว่ายังมีโอกาสอีกครึ่งหนึ่ง ซึ่งเมื่อสมทบกับความรู้สึกว่าตนยังมีโอกาสจะถูกฟ้องได้อยู่อีกแล้ว ก็จะเป็นประโยชน์ในอันที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวได้ดี ยิ่งกว่าการลงโทษ และในขณะเดียวกันก็จะเป็นประโยชน์แก่สังคมด้วย เราจะต้องไม่ประมาณค่า ของผลในทางจิตวิทยาของการไม่ฟ้องในกรณีนี้ต่ำเกินไป.....”<sup>7</sup>

<sup>5</sup> เรวัช กลั่นเกษร, ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมต่อการชะลอการฟ้อง, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527.

<sup>6</sup> กุลพล พลวัน, หลักการชะลอการฟ้อง, วารสารกฎหมาย, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ฉบับที่ 2, (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520), หน้า 20.

<sup>7</sup> อุททิศ แสนโกศิก, บทบาทอัยการในการดำเนินคดีอาญา, อัยการนิเทศ 27(2508), หน้า 42-45.

การไม่ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไข<sup>8</sup> ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือประมวลกฎหมายอาญาในประเทศภาคพื้นยุโรปหลายประเทศ ซึ่งอัยการจะไม่ฟ้องคดีเมื่อผู้กระทำความผิดตกลงปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการสั่งไม่ฟ้อง การไม่ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไขนี้เห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นการผันคดีโดยวิธีไกลเกลี่ย ส่วนเงื่อนไขที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวนั้นจะแยกออกเป็นสองรูปแบบ กล่าวคือ เงื่อนไขทั่วไป ได้แก่ เงื่อนไขที่กำหนดว่าผู้กระทำความผิดจะต้องไม่กระทำความผิดอีกในระหว่างระยะเวลาคุมประพฤติและระยะเวลาดังกล่าวเป็นเงื่อนไขปกติในการไม่ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไข โดยในแต่ละประเทศจะกำหนดระยะเวลาไว้แตกต่างกัน แต่ต้องไม่ยาวกว่าอายุความของความผิดที่กระทำ และอีกรูปแบบคือเงื่อนไขพิเศษ ได้แก่ เงื่อนไขที่กำหนดขึ้นเพื่อการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดให้แก่สังคมหรือเพื่อเปลี่ยนแปลงความประพฤติในอนาคตของผู้กระทำความผิด เป็นต้น

เงื่อนไขในการไม่ฟ้องของอัยการ ส่วนใหญ่จะเป็นเช่นเดียวกับเงื่อนไขในการรอกการลงโทษของศาล ได้แก่

- การละเว้นจากการดื่มสุราและเสพยาเสพติด
- การบำบัดรักษาการติดยาเสพติด
- การบำบัดทางจิต
- การปฏิบัติตามคำสั่งคุมประพฤติ
- การจ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดู
- การชำระเงินให้แก่องค์กรที่ไม่หวังผลกำไรหรือกระทรวงการคลัง
- การทำงานบริการชุมชนหรืองานอื่นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรการชะลอการฟ้อง ในแต่ละประเทศจะกำหนดไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ บางประเทศกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยมากมักจะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในบางประเทศ แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนก็จะมีกรนำมาใช้ในรูปของแนวทางการดำเนินการหรือการปฏิบัติของอัยการที่กระทำมาเป็นเวลานานจนเป็นที่ยอมรับ ซึ่งในรายละเอียดนั้นผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดและหลักการของมาตรการชะลอการฟ้องในประเทศไทยและในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นต่อไป

## 2.1 มาตรการชะลอการฟ้องในประเทศไทย

<sup>8</sup> Peter J.P. Tak, Ibid, pp. 67-69.

ประเทศไทยได้ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (public prosecution) และโดยประชาชน (popular prosecution) ผสมผสาน โดยการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นใหม่โดยถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งก็คือพนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสอบสวนฟ้องร้องคดี โดยถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้ ตำรวจจึงเป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการในคดี ส่วนแนวคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (popular prosecution) โดยที่การอยู่ร่วมกันของคนในสังคม หากเกิดมีการกระทำความผิดต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งขึ้นก็ถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวที่บุคคลนั้นต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษเอง บุคคลอื่นจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับตัว ดังนั้น ฝ่ายของผู้ถูกกระทำหรือผู้เสียหาย ซึ่งรวมถึงญาติพี่น้องจะทำการแก้แค้นฝ่ายผู้กระทำความผิดอย่างรุนแรงและขยายขอบเขตออกไปจนเกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม ต่อมาภายหลังจึงเกิดแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน โดยให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีอาญาเองได้ แนวคิดเช่นนี้มีรากฐานอยู่ในประเทศอังกฤษ หลักการดำเนินคดีอาญาของอังกฤษถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิฟ้องร้องคดีอาญาเองได้ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่<sup>9</sup> อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายเป็นโจทก์นั้น หลายครั้งได้กระทำในลักษณะที่บกพร่อง หละหลวมและยังมีการสมยอมกันระหว่างโจทก์กับจำเลย ทำให้รูปคดีเสียหายและไม่เป็นธรรม ประเทศอังกฤษจึงได้พยายามที่จะจัดให้มีอัยการดำเนินคดีอาญาดังเช่นประเทศในภาคพื้นยุโรป แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ได้มีการออกกฎหมายจัดตั้ง Director of Public Prosecution (D.P.P.) ขึ้นในปี ค.ศ. 1879 ในการดำเนินคดีอาญาบางประเภทเท่านั้น ได้แก่ คดีความผิดอาญาที่มีโทษประหารชีวิต คดีความผิดที่ส่วนราชการได้เสนอมา และ D.P.P. พิจารณาแล้วเห็นว่าควรฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป และคดีความผิดอาญาที่ D.P.P. พิจารณาเห็นว่า มีความยุ่งยากหรือมีเหตุผลจำเป็นเข้ามาแทรกแซง โดยกำหนดให้ตำรวจต้องรายงานคดีอาญาประเภทที่กระทบกระเทือนต่อสาธารณชน เพื่อ D.P.P. จะให้ทนายความเป็นผู้ฟ้องคดีและ D.P.P. ก็ไม่ใช่อัยการ<sup>10</sup> และเนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษมีลักษณะเอกชนฟ้องร้องกันเอง คู่ความจึงมีฐานะเท่าเทียมกันเช่นเดียวกับคดีแพ่ง โจทก์มีหน้าที่นำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด โดยศาลจะวางตัวเป็นกลางและการดำเนินคดีมีหลักเกณฑ์การต่อสู้คดีอย่างเคร่งครัดมาก

<sup>9</sup> คณิต ฒ นคร, รวมบทความของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฒ นคร อัยการสูงสุด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

<sup>10</sup> Carvell L.G., Criminal Law and Procedure (London: Sweet and Maxwell, 1970), p.191.

ส่วนอำนาจในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดนั้น จะมีอัยการทำหน้าที่เป็นโจทก์ผู้ฟ้องคดีแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งเดิมมีแนวคิดที่ว่า เมื่อปรากฏมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะต้องฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลเพื่อให้ศาลลงโทษเสมอ ปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนไปโดยแม้ปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แต่การจะฟ้องคดีหรือไม่อัยการจะต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านอื่นด้วย เช่น ในแง่ตัวผู้กระทำความผิดนั้นจะพิจารณาด้วยการฟ้องคดีและการลงโทษจะเกิดผลกับตัวผู้กระทำความผิดเพียงใด ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดหรือไม่หรือเป็นการปรับปรุงตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ และในแง่ของสังคมจะพิจารณาว่าการฟ้องคดีและการลงโทษจะเกิดประโยชน์กับสังคมเพียงใด เป็นต้น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ที่ประเทศยุโรปหลายประเทศใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดในคดีอาญา โดยหลักการนี้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงในแต่ละคดี โดยพิจารณาถึงตัวผู้กระทำความผิด สภาพการณ์แวดล้อม ตลอดจนนโยบายทางสังคมหรือรัฐประศาสนนโยบาย (Public policy) เป็นสำคัญ แม้ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะอัยการอาจไม่ดำเนินคดีต่อไป โดยใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง โดยคำนึงถึงอายุ บุคลิกลักษณะ การศึกษา สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิดและเหตุอื่น ๆ ประกอบว่าการดำเนินคดีหรือฟ้องคดีจะเป็นผลในการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดและจะเกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมหรือไม่เพียงใด หลักการดำเนินคดีเช่นนี้เป็นไปตามทฤษฎีทางอาญาว่าด้วยการป้องกันสังคม

นอกจากนี้การใช้อำนาจดำเนินคดีอาญาเช่นนี้ถือว่าการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ส่วนฝ่ายตุลาการนั้น ถือว่าเป็นอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี (adjudication) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นอิสระส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย<sup>11</sup> ระบบความยุติธรรมทางอาญาที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ จึงเป็นระบบที่ให้เจ้าพนักงานในฝ่ายบริหารมีบทบาทเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ (indispensable organ) ในกระบวนการยุติธรรม<sup>12</sup> การดำเนินการในชั้นจับกุมสอบสวนเป็นภารกิจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ตำรวจและอัยการ ศาลจะมีบทบาทเกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น การจับกุม คุ่มขัง คั่น เป็นต้น สำหรับการฟ้องร้องดำเนินคดี ได้เปิดโอกาสให้อัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ได้อย่างกว้างขวาง โดยคำนึงถึงปัจจัยในด้านสังคมและด้านอาชญาวิทยาเป็นส่วนประกอบด้วย ในระบบนี้ศาลไม่มี

<sup>11</sup> Clifford A. Bowitz, Criminal Process in Latin America (New York: Oceana, 1969) pp. 171-172.

<sup>12</sup> เรวัต น้าเฉลิม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.



อำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบ (review) ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หากแต่การควบคุมการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะทำในรูปของการควบคุมภายในองค์กรหรือควบคุมตามสายงาน<sup>13</sup> และเมื่อยื่นฟ้องคดีแล้วอัยการอาจพิจารณาถอนฟ้องคดีได้ ส่วนรูปแบบและเนื้อหาของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีมีลักษณะของการดำเนินคดีระบบกล่าวหา โดยเปิดโอกาสให้โจทก์และจำเลยต่อสู้คดีกันอย่างเต็มที่และศาลจะวางตัวเป็นกลาง โดยการดำเนินคดีระบบกล่าวหา (Accusatorial system) เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ โดยแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากการพิจารณาพิพากษาคดี โดยกำหนดให้อัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง และศาลวางตัวเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งจะมีการวางหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อให้ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาได้ต่อสู้คดีกันอย่างเป็นธรรม โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน ศาลจะเป็นผู้ควบคุมการพิจารณาคดีให้เป็นไปตามกฎหมายและพิจารณาพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่าย เพื่อตัดสินคดีด้วยความเป็นกลางไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดและมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันในกระบวนการ (check and balance)<sup>14</sup> ในระบบนี้จะให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่และยังให้สิทธิประชาชนในการร้องทุกข์กล่าวโทษฟ้องร้องกันเองได้ จึงถือได้ว่าเป็นการนำแนวคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยมาใช้ด้วยประเทศไทยรับเอาระบบการดำเนินคดีระบบกล่าวหามาใช้และมีการจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นเป็นทางการเป็นครั้งแรก ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยกำลังเร่งพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามแนวทางของประเทศตะวันตก<sup>15</sup>

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่ามีความแตกต่างจากประเทศอื่นบางประเทศ ซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial system)

การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial system) ถือเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาแบบเก่า มีการรวมการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาและพิพากษาคดีไว้ในองค์กรเดียวกัน คือ ศาล ผู้พิพากษามีฐานะเป็นผู้ไต่สวนโดยจะมีฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นอัยการและตำรวจช่วยกันค้นหาความจริงร่วมกับศาล การที่ผู้พิพากษาทำหน้าที่ไต่สวนค้นหาความจริงและพิพากษาคดีไปด้วย จึงถูกมองว่าผู้ถูกไต่สวนอาจไม่ได้รับความยุติธรรม เพราะการไต่สวนมุ่งแต่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกไต่สวน โดยไม่มีการคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดี จน

<sup>13</sup> เรวัต ฉ่ำเฉลิม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>14</sup> P.L.Reichel, Comparative Criminal Justice Systems (New Jersey: Prentice Hall, 1994) p.151.

<sup>15</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, 100 ปีอัยการ (กรุงเทพมหานคร: ฉลองรัตน, 2536), หน้า 65.

บางครั้งมีการค้นหาความจริงโดยวิธีการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวน ระบบนี้ถือว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและรัฐเท่านั้นที่จะฟ้องคดีอาญาได้ ยกเว้นความผิดบางประเภทเท่านั้นที่ราษฎรมีสิทธิฟ้องคดีได้เอง

ในกระบวนการยุติธรรม อัยการเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญา ที่เริ่มต้นจากพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีแล้วเสนอมายังอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา โดยอำนาจหน้าที่ของอัยการนี้ทำให้อัยการมีบทบาทในการคุ้มครองประโยชน์และความสงบสุขของสังคม แต่อย่างไรก็ดีได้มีแนวคิดขึ้นใหม่ว่า นอกจากอัยการจะมีหน้าที่ในการคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนได้เสียของสังคมแล้ว อัยการยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองส่วนได้เสียของผู้เสียหาย ผู้ต้องหาและจำเลยไปพร้อมกันด้วย แนวคิดใหม่ดังกล่าวมีปรากฏในรายงานการประชุมนักกฎหมายทั่วโลกเกี่ยวกับกฎหมายอาญา ครั้งที่ 9 ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี 2507 ในเรื่องของบทบาทอัยการในการดำเนินคดีอาญา<sup>16</sup> โดยสรุปบทบาทของอัยการได้ว่า

- (1) อัยการควรให้ความสนใจผู้กระทำความผิดในฐานะที่เป็นมนุษย์ สนใจต่อศักดิ์ศรีและสิทธิส่วนตัวได้เสียของเขา ดังนั้น วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดจึงต้องให้เหมาะสมแก่แต่ละบุคคลและเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะปรับปรุงผู้กระทำความผิดให้กลับเข้าสู่สังคมได้
- (2) อัยการย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีมนุษยธรรม ทั้งในกระบวนการสอบสวน ฟ้องร้องและขอให้ลงโทษ โดยต้องคุ้มครองส่วนได้เสียทั้งของสังคมและจำเลยด้วย
- (3) อัยการมีหน้าที่ต้องแนะนำจำเลยให้ทราบถึงสิทธิตามกฎหมายที่เขาควรได้รับ แม้ว่าเขาจะมีทนายความอยู่แล้วก็ตาม

จากแนวความคิดใหม่นี้ อัยการจึงไม่ใช่คู่ความฝ่ายตรงข้ามกับผู้ต้องหาหรือจำเลย ตรงกันข้ามอัยการจะเป็นผู้คุ้มครองสิทธิและประโยชน์แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วย ซึ่งการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยนี้ นานาประเทศได้ยอมรับและนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาเป็นเวลานานแล้ว หลักการคุ้มครองดังกล่าว มีหลักเช่น<sup>17</sup>

- (1) บุคคลย่อมไม่ถูกกล่าวหา จับกุม ตรวจค้น เว้นแต่มีกำหนดกำหนด
- (2) ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด
- (3) ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะให้การหรือไม่ก็ได้

<sup>16</sup> อุททิศ แส่นโกติก, อัยการนิเทศ 27, เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-45.

<sup>17</sup> เรวัต นำเฉลิม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-15.

- (4) ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะมีทนายความในการต่อสู้คดี
- (5) ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว โดยจะมีประกันตัวหรือไม่ก็ได้

นอกจากจะได้รับการคุ้มครองสิทธิแล้ว ผู้ต้องหาหรือจำเลยยังได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือเพื่อการกลับตัวเป็นคนดีและเข้าสู่สังคมได้หลายวิธี ได้แก่

(1) ในชั้นสังคมคดีของอัยการ แม้ว่ามีพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง แต่อัยการอาจจะยังไม่ฟ้องโดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาประพฤติภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อปรับปรุงแก้ไขและให้กลับตัวเป็นคนดี เมื่อปฏิบัติครบถ้วนแล้ว อัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องต่อไป ซึ่งเรียกว่าการชะลอฟ้อง

(2) ในชั้นพิจารณาดีของศาล แม้ศาลพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดจริง ศาลก็อาจพิจารณารอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษจำเลยไว้โดยกำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติจำเลยไว้

(3) ในชั้นหลังมีคำพิพากษา ผู้ต้องโทษอาจได้รับการลดหย่อนโทษ การอภัยโทษหรือพักการลงโทษได้

เห็นได้ว่าการคุ้มครองช่วยเหลือผู้กระทำผิดทั้งสามขั้นตอนดังกล่าว ได้นำหลักวิชาอาชญาวิทยามาใช้ให้เป็นประโยชน์มากขึ้น ทำให้ผู้กระทำผิดไม่ถูกซ้ำเติมให้เสียอนาคตไปมากกว่าที่เป็นอยู่และได้หาหนทางให้ความช่วยเหลือแก้ไขผู้กระทำผิดให้มีโอกาสกลับตัวเป็นคนดีในสังคมได้อีก

### 2.1.1 แนวคิดในการชะลอการฟ้อง

แนวคิดในการชะลอการฟ้องของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่ามีพื้นฐานมาจากระบบการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจดังกล่าวข้างต้น ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ได้บัญญัติไว้ว่า “ เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้ ”

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง...”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีโดยอิสระ แม้ว่าการสอบสวนจะปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำผิด แต่หากพนักงานอัยการเห็นว่ามิเหตุไม่ควรฟ้อง เช่น ด้วยเหตุผลทางหลักวิชาอาชญาวิทยา เหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความจำเป็นทางพยานหลักฐาน พนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งทำให้เกิดความยืดหยุ่นและเป็นธรรม

นอกจากบทบัญญัติในมาตรา 143 ดังกล่าวแล้ว บทบัญญัติที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยว่าเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ก็คือบทบัญญัติในมาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “ คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญา อาจยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ “

จะเห็นได้ว่านอกจากกฎหมายจะให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้แล้ว ยังให้อำนาจใช้ดุลพินิจในการถอนฟ้องคดีได้อีกด้วย อันเป็นหลักสำคัญของระบบการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

ข้อสนับสนุนอีกประการหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้แม้ปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำผิด โดยได้มีการบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ.2494 หมวด 4 การฟ้องคดีอาญา มาตรา 29 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ปรากฏตามสำนวนการสอบสวนว่าเด็กหรือเยาวชนได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เมื่อผู้อำนวยการสถานพินิจ หรือคณะกรรมการพินิจและคุ้มครองเด็กพิจารณาโดยคำนึงถึง อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมของเด็กหรือเยาวชนแล้ว เห็นว่าเด็กหรือเยาวชนอาจกลับตัวเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้องร้อง และเด็กหรือเยาวชนนั้นก็ยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจหรือสำนักงานของคณะกรรมการพินิจและคุ้มครองเด็กแล้ว ก็ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจหรือคณะกรรมการพินิจและคุ้มครองเด็กแล้วแต่กรณีแจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วย ก็ให้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นได้ คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการให้เป็นที่สุด

การควบคุมเด็กหรือเยาวชนในสถานพินิจ หรือสำนักงานของคณะกรรมการพินิจและคุ้มครองเด็กตามความในวรรคก่อนให้มิกำหนดเวลาตามที่ผู้อำนวยการสถานพินิจหรือคณะกรรมการพินิจและคุ้มครองเด็ก แล้วแต่กรณีเห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสองปี

บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีความผิด ซึ่งกฎหมายกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไป”

หลักการดังกล่าวยังได้ถูกนำมาใช้จนถึงปัจจุบัน โดยได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 หมวด 6 การฟ้องคดีอาญา มาตรา 63 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิด เมื่อผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาโดยคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนและพฤติการณ์ต่าง ๆ แห่งคดีแล้ว เห็นว่าเด็กหรือเยาวชนอาจกลับตัวเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง และเด็กหรือเยาวชนนั้นยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจด้วยแล้ว ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจแจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วย ให้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นได้ คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นให้เป็นที่สุด

การควบคุมเด็กหรือเยาวชนในสถานพินิจตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดเวลาตามที่ผู้อำนวยการสถานพินิจเห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสองปี

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกเกินกว่าห้าปีขึ้นไป”

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ให้อำนาจพนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องได้และคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนี้เป็นที่สุด อย่างไรก็ตามแม้จะมีบทบัญญัติอย่างชัดแจ้งถึงวิธีการดังกล่าวซึ่งเป็นประโยชน์ต่อเด็กและเยาวชนอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีการนำมาใช้เลยตั้งแต่ พ.ศ.2494 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจตามบทบัญญัตินี้ได้จะต้องเริ่มต้นที่ผู้อำนวยการสถานพินิจแจ้งความเห็นมายังพนักงานอัยการเสียก่อน แต่นับตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ก็ไม่เคยปรากฏว่าผู้อำนวยการสถานพินิจได้แจ้งความเห็นมายังพนักงานอัยการ ปัจจุบันบุคลากรในกระทรวงยุติธรรมเริ่มหันมาสนใจที่จะให้มีการนำมาใช้ปฏิบัติอย่างแท้จริง

แม้การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจะเป็นเรื่องสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็น แต่เพื่อให้การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรม

จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจดังกล่าว การควบคุมการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ คือ

(1) การควบคุมภายใน

เป็นการควบคุมดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรอัยการเอง กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการมีอำนาจติดตามตรวจสอบ กลั่นกรองการพิจารณาการสั่งคดีของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องอีกชั้นหนึ่ง

(2) การควบคุมภายนอก

(2.1) การควบคุมโดยฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่งมีหลักการว่า กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องซึ่งไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุดในกรุงเทพมหานคร ให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ทำการแทน ถ้าในจังหวัดอื่นให้ไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา ถ้าอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ทำการแทนหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้เสนออัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

(2.2) การควบคุมโดยผู้เสียหาย เนื่องจากประเทศไทยอนุญาตให้ ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาดัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่” ดังนั้นแม้พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้อง ผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวด้วยตนเอง

การตรวจสอบอำนาจฟ้องร้องของพนักงานอัยการ ในกรณีมีคำสั่งไม่ฟ้องนี้มีทั้งการตรวจสอบจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอกแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังกำหนดให้มีการตรวจสอบอัยการสูงสุด โดยการขับออกจากตำแหน่ง ทำนองเดียวกับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดไว้ในมาตรา 303 ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งรวมทั้งอัยการสูงสุด(และพนักงานอัยการอื่น ๆ )ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้<sup>18</sup>

<sup>18</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, รายงานการศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับการปรับ การสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง การชะลอการฟ้อง การต่อรองคำรับสารภาพและความผิดอันยอมความได้, (กรุงเทพมหานคร:2543), หน้า 149-150.

การที่พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีใดนั้นจะต้องกระทำอย่างระมัดระวัง โดยพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยละเอียด และเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้องคดี ดังนี้ คือ<sup>19</sup>

- การสั่งฟ้อง เป็นการสั่งชี้ขาดว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาและไม่มีเหตุที่ผู้ต้องหาไม่ควรต้องรับโทษ กับทั้งไม่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหาและเมื่อพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็จะฟ้องหรือดำเนินการเพื่อให้ได้ตัวมาฟ้องต่อไป

- การสั่งไม่ฟ้อง เป็นการสั่งชี้ขาดโดยวิธีใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นความผิดอาญา
- (2) ชี้ขาดว่าพยานหลักฐานรับฟังไม่ได้ว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่ ถูกกล่าวหา
- (3) ชี้ขาดฟังได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดตามที่ ถูกกล่าวหา แต่มีเหตุตามหมายที่ ผู้ต้องหาไม่ต้องรับโทษ
- (4) ชี้ขาดว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดและไม่มีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ต้องรับโทษ แต่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้หา

ข้อพิจารณาในการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการ มี 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก พิจารณาว่าการกระทำครบองค์ประกอบของความผิดอาญาหรือไม่  
ประการที่สอง คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่  
ประการที่สาม การฟ้องคดีนั้นจะสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะหรือไม่

ในการวินิจฉัยตามข้อพิจารณาประการแรกและประการที่สองดังกล่าว พนักงานอัยการ จำเป็นต้องวินิจฉัยโดยอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในทางวิชาชีพ แต่สำหรับข้อพิจารณาประการที่สามนั้น เป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีโดยแท้<sup>20</sup>

<sup>19</sup> คณิต ฌ นคร, การสั่งคดีและคำสั่งคดีของพนักงานอัยการ, วารสารอัยการ 1 (2521) : หน้า 27.

<sup>20</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการเรื่องกระบวนการยุติธรรมกับการสร้างความปลอดภัยและระบบการตรวจสอบตามแนวทางในรัฐธรรมนูญใหม่, โรงแรม แชนการ์ลีลา กรุงเทพมหานคร, 23 กันยายน 2541.

ตัวอย่างคดีที่อัยการสูงสุด ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีแม้ผู้ต้องหากระทำความผิด เช่น <sup>21</sup>

คดีเลขรับที่ 2/2538 ผู้ต้องหากระทำชำเราผู้เสียหาย ซึ่งขณะนั้นมีอายุสิบสี่ปีเศษ บิดาผู้เสียหายไปแจ้งความ ผู้ต้องหาจึงหลบหนีไป ตำรวจได้ออกหมายจับไว้ ต่อมาอีกห้าปี จึงจับผู้ต้องหาได้ ขณะถูกจับผู้เสียหายอายุยี่สิบปีแล้วและได้อยู่กินกับผู้ต้องหาจนสามีภริยาและมีบุตรชายหนึ่งคน โดยบิดาผู้เสียหายยอมยกผู้เสียหายให้แต่งงานกับผู้ต้องหาตามประเพณี ผู้เสียหายไม่ขอเอาเรื่องผู้ต้องหา การฟ้องผู้ต้องหาเป็นคดีจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน กลับจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อครอบครัวของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย

คดีเลขรับที่ 3/2538 ผู้ต้องหาขับรถจักรยานยนต์โดยประมาทในทางโค้งล้าเข้าไปในเส้นทางของรถยนต์ที่สวนทางมา แล้วชนกับรถยนต์คันดังกล่าว เป็นเหตุให้รถทั้งสองคันได้รับความเสียหาย ผู้ต้องหาได้รับอันตรายสาหัส ขาขวาขาด แขนขวาต้องตามเหล็กใช้งานไม่ได้ นิ้วเท้าซ้ายขาด ศีรษะด้านซ้ายถูกตัดออก ผู้นั่งซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์ได้รับอันตรายสาหัส แขนขวาหักและขาหักทั้งสองข้าง ผู้นั่งมาในรถยนต์ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย ผู้ได้รับความเสียหายต่างไม่ติดใจดำเนินคดีและเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้ต้องหา เมื่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดมีเพื่อป้องกันสังคมมิให้ผู้กระทำความผิดอีก แต่สภาพของผู้ต้องหาภายหลังเกิดเหตุมีความทุพพลภาพถึงพิการตลอดชีวิต ไม่อาจกลับไปขับรถจักรยานยนต์ก่อความเสียหายต่อผู้อื่นได้อีก เป็นการได้รับกรรมมากกว่าการถูกจำคุกเพื่อมนุษยธรรม การฟ้องจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนไม่ว่าในทางใด รังแต่จะเกิดความสมเพทแก่ผู้พบเห็น

คดีเลขรับที่ 12/2538 ผู้ต้องหาเป็นหญิงหม้ายอายุหกสิบเจ็ดปี ฐานะยากจนมาก ไร้ที่อยู่อาศัย ได้ปลุกบ้านลักษณะเป็นเพิงพักไม่แข็งแรง เก่าชอมซ่อ ล้ำทะเล 81 ตารางเมตร โดยมีได้รับอนุญาต เป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 117 , 118 ที่แก้ไขแล้ว แต่ผู้ต้องหาได้รื้อถอนบ้านแล้ว การฟ้องคดีย่อมไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

คดีเลขรับที่ 49/2539 ผู้ต้องหาอายุสิบสามปี ขับขี่รถจักรยานยนต์โดยประมาทชนเสาหินข้างทาง เป็นเหตุให้เพื่อนผู้นั่งซ้อนท้ายตายหนึ่งคน ได้รับอันตรายสาหัสสองคน ผู้ต้องหาขาหักได้รับอันตรายสาหัส แต่ผู้ต้องหาไม่เคยกระทำความผิดอาญามาก่อน ผู้เสียหายทุกคนได้รับการชด

<sup>21</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, รายงานการศึกษาเชิงวิจัยเรื่องการชะลอการฟ้องสมควรมานำมาใช้ในสภาวะปัจจุบันหรือไม่, (กรุงเทพมหานคร:2543), หน้า 23-25.



ใช้ค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจแล้ว ประกอบกับผู้ต้องหาเป็นนักเรียน การฟ้องผู้ต้องหาจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี การฟ้องคดีย่อมไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

นอกจากนี้ อธิบดีกรมอัยการยังคงสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งพนักงานสอบสวนได้สอบสวนบุคคลดังกล่าวไว้ในฐานะพยานจนสามารถดำเนินคดีต่อเจ้าพนักงานได้และศาลมีคำพิพากษาลงโทษเจ้าพนักงานผู้รับสินบน โดยอาศัยคำของผู้นั้น ต่อมาภายหลังพนักงานสอบสวนกลับมาดำเนินคดีแก่พยานดังกล่าวในฐานะให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน โดยมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่ในที่สุดอธิบดีกรมอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้อง ผู้ให้สินบนดังกล่าว โดยอาศัยหลักการยุติธรรม<sup>22</sup>

จะเห็นได้ว่าตามคดีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นแม้จะพิจารณาได้ว่าการกระทำของผู้ต้องหาจะเป็นความผิดต่อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสั่งฟ้องคดี แต่อัยการสูงสุดหรืออธิบดีกรมอัยการก็ได้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดี ทั้งนี้โดยอัยการสูงสุดหรืออธิบดีกรมอัยการได้คำนึงถึงหลักการยุติธรรมและคำนึงถึงว่าการฟ้องคดีดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่

ในชั้นการสั่งคดีของพนักงานอัยการที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น เป็นการอำนวยความสะดวกอย่างหนึ่ง เนื่องจากการพิจารณาดังกล่าวนั้น เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่งเพราะการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมเป็นหลักสำคัญของการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคม และการฟ้องร้องดำเนินคดีกับบุคคลใดย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิต อนาคต สิทธิและเสรีภาพของผู้นั้นแม้จะเป็นเพียงคดีเล็กน้อยก็ตาม นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดี เช่น พยาน ผู้เสียหายและครอบครัวของบุคคลดังกล่าว รวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีจำนวนจำกัด อีกทั้งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐซึ่งต้องใช้ในการดำเนินคดีจนเสร็จสิ้นอีกด้วย

ต่อมาในระยะหลัง จึงเกิดมีแนวคิดใหม่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (Noninstitutional Treatment) มาใช้ อันเป็นการหามาตรการแบบอื่น ๆ ซึ่งมีใช้การจำคุกมาใช้กับผู้กระทำผิดบางประเภท เช่น การกระทำความผิดเล็กน้อยและเป็นการกระทำความผิดครั้งแรกหรือกระทำโดยประมาท เป็นต้น มาตรการดังกล่าวยกตัวอย่างเช่น การปล่อยอย่างมีเงื่อนไข ในชั้นตำรวจ อัยการ ศาลและราชทัณฑ์ โดยในชั้นตำรวจอาจใช้ในรูปแบบปรับ ชั้นอัยการใช้

<sup>22</sup> คำชี้ขาดความเห็นแย้งของอธิบดีกรมอัยการ,คดีนายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ ให้สินบนพลเอกสุรจิตต์ จารุเศรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร, อัยการนิเทศ 1 (2511), หน้า 16-27.

การชะลอฟ้อง ชั้นศาลใช้รูปแบบการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษและในชั้นราชทัณฑ์ อาจใช้รูปแบบการพักการลงโทษ (parole) หรือการปล่อยผู้ต้องขังไปทำงานหรือศึกษานอกเรือน จำหรือบ้านกึ่งวิธี (halfway house) เป็นต้น<sup>23</sup>

ประเทศไทย ได้นำแนวคิดดังกล่าวมากำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพระบบการอำนวยความสะดวกและการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน โดยการสนับสนุนให้ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำรวมทั้ง เพื่อหันเหคดีออกจากศาลลงโทษ<sup>24</sup>

จากกรณีที่แบบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคนในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาประสิทธิภาพระบบการอำนวยความสะดวก และการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนหลายประการ อาทิ การพัฒนาจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เป็นเอกภาพ เพื่อให้กำหนดแนวทางการอำนวยความสะดวกได้อย่างสอดคล้องกัน และกำหนด และสามารถพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นศึกษาวิจัยด้านการอำนวยความสะดวก การขยายงานอาสาสมัครคุมประพฤติ รวมทั้งการให้ความสำคัญด้านคดีอาชญากรรมข้ามชาติและคดีเศรษฐกิจ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลโดยการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท การส่งเสริมการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ การแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์เด็ก เยาวชน และผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งการหันเหคดีออกจากศาลลงโทษ<sup>25</sup> เพื่อลดภาระงานของศาลและกระทรวงยุติธรรมให้สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>26</sup>

<sup>23</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, รายงานการศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับการปรับ การสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง การชะลอการฟ้อง การต่อรองคำรับสารภาพและความผิดอันยอมความได้, หน้า 63.

<sup>24</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 (กรุงเทพมหานคร : เม็ดทรายปริ้นติ้ง, 2540), หน้า 62.

<sup>25</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-62

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 110

ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุด จึงได้รายงานผลการปฏิบัติงานตามแบบปฏิบัติการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 นี้ ตามรอบปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ระยะที่ 1 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้ให้ความเห็นว่าผลการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นไปตามแบบปฏิบัติการที่กำหนดไว้อย่างสอดคล้องกับภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดที่เป็นการพัฒนาระบบการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และในช่วงปีงบประมาณ 2543 – 2544 เห็นควรให้สำนักงานอัยการสูงสุดเน้นความสำคัญในโครงการและงานด้านต่าง ๆ การลดปริมาณคดีชั้นศาลให้น้อยลง โดยทำกิจกรรมเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเรื่องกฎหมายแก่ประชาชน การส่งเสริมการระดมข้อพิพาทในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการแสวงหามาตรการพิเศษเพื่อใช้กับบุคคลซึ่งกระทำความผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือเป็นความผิดครั้งแรกหรือเล็กน้อยไม่รุนแรง เป็นต้น \* และเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาและลงมติว่า โดยที่การลดปริมาณคดีชั้นศาลเพื่อเรื่องที่มีความสำคัญมาก ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษ และเนื่องจากมีหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ตำรวจ และอัยการ ประกอบกับเคยมีการศึกษาในเรื่องนี้มาแล้ว จึงมอบให้กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปศึกษาหาแนวทางและรูปแบบการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยให้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการด้วยแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป \*\* ต่อมากระทรวงยุติธรรมจึงแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีชั้นศาล เพื่อทำการศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสม โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น และในขณะนี้ผลการศึกษายังคงอยู่ในระหว่างการศึกษาของคณะรัฐมนตรี จนกระทั่งเมื่อคราวที่สำนักงานอัยการสูงสุดรายงานผลการปฏิบัติงานตามแบบปฏิบัติการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ระยะที่ 1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 โดยได้นำเสนอแนวทางการลดปริมาณคดีชั้นศาล และแนวทางการหันเหคดีออกจากศาลไว้ในส่วนของงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน เป็นเป้าหมายสำคัญที่สุดที่สำนักงานอัยการสูงสุดต้องการนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในรายงานของสำนักงานอัยการสูงสุดด้วยว่า

\* หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ นร 1004/3215 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2542 เรื่อง การรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8.

\*\* หนังสือสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี ที่ นร 0202/11199 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2542 เรื่อง รายงานผลการปฏิบัติงานตามแบบปฏิบัติการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (สำนักงานอัยการสูงสุด)

เกี่ยวกับโครงการที่สำนักงานอัยการสูงสุดควรให้ความสำคัญ ในช่วงปีสุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ข้อดีข้อเสียของการนำวิธีการชะลอการฟ้อง และโครงการวิธีความปลอดภัย เพื่อนำมาเป็นมาตรการในการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาล ที่ปัจจุบันจำนวนคดีความมีแนวโน้มที่สูงขึ้น และก่อให้เกิดภาระจำนวนมากกับหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม \* และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2543 ให้สำนักงานอัยการสูงสุดรับความเห็นดังกล่าวของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปดำเนินการ \*\* ด้วยเหตุนี้การศึกษาถึงแนวทางโดยการนำเอามาตรการชะลอการฟ้องมาบังคับใช้เป็นมาตรการตามกฎหมายนั้น จึงเป็นภาระกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสำนักงานอัยการสูงสุดที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อผู้เขียนได้ขยายผลการศึกษาไปสู่แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542 – 2549 \*\*\* จึงเป็นแผนแม่บทในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม มีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนดังกล่าวตามความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น จะพบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานเพื่อให้การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบรรลุตามวิสัยทัศน์ระยะยาว และเป้าหมายที่กำหนดหลายประการ โดยเฉพาะในด้านการปรับปรุงกฎหมายองค์การบริหารจัดการและโครงสร้างพื้นฐาน สนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จำแนกแผนงานและโครงการที่มีผลนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพ ขยายขีดความสามารถ หรือเพิ่มพูนศักยภาพด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะต้องได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการอย่างจริงจัง โดยมีแผนงานการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมและการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการปรับโครงสร้างของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนเกิด

\* หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่ นร 1004/2477 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2543 เรื่อง การรายงานผลการปฏิบัติฯ

\* หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0202/8353 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2543 เรื่อง การรายงานผลการปฏิบัติฯ

\*\*\* ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ เรื่องแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2542 – 2549 ประกาศ ณ วันที่ 28 สิงหาคม 2541 (รจ.เล่ม 115 ตอนที่ 74 ง , 15 กันยายน 2541)

ความสมัครใจปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกิดประสิทธิผลอย่างครบวงจร ควรให้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนควบคู่ไปกับการปรับปรุงศักยภาพของบุคลากรและระบบในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงมาตรการทางภาษีและสิ่งจูงใจต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการป้องกันก่อนเกิดเหตุแทนที่จะมุ่งเน้นในด้านมาตรการในการลงโทษและเยียวยาความเสียหายแต่ประการเดียว ซึ่งเห็นว่า รัฐจะได้จัดให้มีมาตรการการชะลอการฟ้องบังคับใช้แก่โรงงานอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง โดยกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายโรงงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ควบคุมถึงเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ด้วยนั้น น่าจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้เกิดมาตรการจูงใจให้ผู้ประกอบการโรงงานหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่กระทำความผิดโดยเหตุที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์หรืออาจจะทำความผิดเป็นครั้งแรกหรือมีเหตุปัจจัยอื่นที่ควรได้รับการบรรเทาโทษนั้น เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดซ้ำรวมทั้งการเกิดจิตสำนึกและความผูกพันโดยมีส่วนร่วมขององค์กรภาครัฐเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม ภายใต้ความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของร่วมกันในสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

### 2.1.2 หลักการและวิธีการชะลอการฟ้อง

แนวคิดในเรื่องการชะลอการฟ้องของประเทศไทยมีแนวทางมาจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกรมอัยการ (ชื่อในสมัยนั้น) เป็นผู้ริเริ่มโครงการชะลอการฟ้อง เสนอต่อรัฐบาลในปี 2520 โดยมีหลักการและเหตุผลตามโครงการชะลอการฟ้องของกรมอัยการว่า “ในปัจจุบันนี้ผู้ต้องหาจำนวนมากมิได้มีจิตใจชั่วร้ายที่มุ่งจะก่ออาชญากรรม และตามประวัติ การศึกษา ความประพฤติ ตำแหน่งหน้าที่การงานรวมถึงฐานะทางสังคม บุคคลดังกล่าวนี้เป็นคนดี และบางคนอาจทำประโยชน์ให้แก่สังคมเป็นอย่างมากมาแล้ว หากแต่บุคคลดังกล่าวนี้ได้กระทำความผิดโดยสาเหตุบางประการหรือความผิดบางประเภท เช่น ได้กระทำความผิดโดยประมาทหรือกระทำบางอย่างที่มิได้เป็นความผิดในตัวเอง แต่เป็นความผิดเพราะมีกฎหมายห้าม การกระทำผิดที่มีสาเหตุมาจากผู้อื่น เช่น การป้องกันเกินสมควรแก่เหตุ การกระทำโดยจำเป็นเกินกว่าเหตุหรือการกระทำโดยบันดาลโทสะ เป็นต้น ซึ่งการฟ้องคดีผู้กระทำความผิดดังกล่าวต่อศาลนั้น ในระหว่างกรพิจารณาคดีจำเลยต้องเสียประวัติ ต้องได้รับความกระทบกระเทือนใจอย่างรุนแรง ต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือเลิกจ้าง และในแง่การลงโทษเพื่อปรับปรุงผู้กระทำผิดก็อาจไม่ได้ผล เพราะผู้กระทำความผิดมิได้มีจิตใจชั่วร้ายมาก่อน ในทางตรงกันข้ามผู้กระทำผิดบางคนเป็นผู้มีความประพฤติดี แต่กระทำความผิดโดยประมาทหรือบันดาลโทสะ เป็นต้น เมื่อผู้นั้นต้องถูกขังระหว่างการพิจารณาหรือถูกจำคุกในเรือนจำเป็นเวลานาน ได้ประสบสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี ย่อมทำให้บุคลิกภาพของเขาต้องเสื่อมเสียไป และเมื่อพ้นโทษแล้วก็กลายเป็นคนที่สังคมรังเกียจ อัน

เป็นการทำลายสถานะทางสังคมของเขาร้ายแรง การฟ้องคดีสำหรับผู้นั้นจึงเป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำผิดมากกว่าผลดี นอกจากนี้ การฟ้องคดีทำให้รัฐต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินคดีและทำให้คดีต้องรกรงศาลโดยไม่จำเป็น ทั้งยังเป็นภาระหนักแก่งบประมาณของรัฐที่ต้องสร้างที่ควบคุมกักขัง ต้องเลี้ยงดูระหว่างการพิจารณาอีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงควรจะได้มีวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดมาใช้แทนการนำตัวผู้กระทำผิดส่งฟ้องศาล ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้มีโอกาสกลับเข้าสู่สังคมโดยไม่เป็นการเสื่อมเสียสถานะทางสังคมที่เขาได้อยู่แต่เดิม และเพื่อเป็นการแก้ไขปรับปรุงความประพฤติของเขาในการอยู่ร่วมในสังคมให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น ดังนั้น จึงสมควรนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ ซึ่งวิธีการนี้จะมีผลดีในการป้องกันมิให้ผู้นั้นไปกระทำความผิดอีก เป็นการหลีกเลี่ยงมิให้ผู้กระทำผิดประสบกับสิ่งที่จะทำลายคุณลักษณะของเขา และเป็นการเปิดโอกาสให้กลับตัวเป็นพลเมืองดี และเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐในการดำเนินคดีที่ไม่จำเป็นให้น้อยลง

การดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าวของกรมอัยการในช่วงเวลาดังกล่าว อาจถูกกำหนดเป็นระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 กำหนดหลักการว่า การชะลอการฟ้องให้กระทำได้สำหรับความผิดบางประเภท โดยมีกระบวนประเภทของความผิดดังกล่าวไว้ท้ายระเบียบ ซึ่งได้แก่ความผิดที่ได้กระทำโดยไม่เจตนาหรือได้กระทำโดยประมาท การกระทำที่มีเหตุสุดโต่ง เช่น การกระทำโดยจำเป็นหรือการกระทำโดยบันดาลโทสะ ฯลฯ ซึ่งผู้ต้องหาให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนและผู้ต้องหาได้ยื่นแบบคำขอเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด ขอให้พิจารณาชะลอการฟ้อง โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับความประพฤติ เมื่อพนักงานอัยการได้รับคำขอให้พิจารณาชะลอการฟ้อง ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนหรือปรากฏว่าเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เมื่อคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม ฐานะส่วนตัวของผู้นั้น มูลเหตุจูงใจ สภาพลักษณะปัจจัย วัตถุประสงค์ เวลา สถานที่ และพฤติการณ์อื่นของการกระทำ ความหนักแน่นแห่งเจตนา หรือขีดแห่งความประมาท การสำนึกผิดและการพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดจากการกระทำผิด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงผลซึ่งคาดว่าจะเกิดจากการลงโทษแก่ชีวิตในอนาคตของผู้ต้องหาด้วยแล้ว เห็นสมควรชะลอการฟ้องผู้นั้น ก็ให้ชะลอการฟ้อง โดยสั่งสอบสวนเพิ่มเติม เพื่อทราบความประพฤติอันเป็นอาชิตของผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 138 เพื่อรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติ การรอฟังผลดังกล่าวมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือน แต่ไม่เกินหนึ่งปี ระหว่างรอฟังผลความประพฤติ ให้พนักงานอัยการกำหนดให้ผู้ต้องหามาพบได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อพนักงานอัยการจะได้สอบถาม แนะนำช่วยเหลือหรือตักเตือนตามที่เห็นสมควรในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ

เมื่อรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ต้องหาครบตามที่กำหนดแล้ว ไม่มีเหตุที่ผู้ต้องหากระทำผิดอาญาอีกหรือไม่ประพฤติผิดเงื่อนไข พนักงานอัยการจะออกคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 เพื่อให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจพิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ดีหากในระหว่างรอฟังผลความประพฤตินั้น ผู้กระทำผิดไปกระทำความผิดอื่นขึ้นอีก พนักงานอัยการก็จะระงับการชะลอการฟ้องและฟ้องคดีที่ชะลอไว้พร้อมกับคดีใหม่ต่อศาล

กรมอัยการได้เสนอโครงการชะลอการฟ้องดังกล่าวต่อกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แต่กระทรวงยุติธรรมได้ทักท้วงโครงการชะลอการฟ้อง โดยเห็นว่าระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ของกรมอัยการเป็นระเบียบที่ขัดต่อกฎหมายและเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คณะรัฐมนตรีจึงได้ส่งระเบียบดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวิวินิจฉัยและเสนอความเห็น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวมีข้อความที่เพิ่มเติมอำนาจของพนักงานอัยการนอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงอาจไม่สอดคล้องกับหลักการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและไม่มีผลใช้บังคับ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าหากรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มีการชะลอการฟ้องควรพิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 กรมอัยการได้ดำเนินการในโครงการชะลอการฟ้องอีก โดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องการชะลอการฟ้องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องได้ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยและเสนอต่อสภานิติบัญญัติ ซึ่งร่างดังกล่าวเสนอให้เพิ่มเติมมาตรา 143 ทวิ 143 ตี 143 จัตวา 143 เบญจ และ 143 ฉ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 143 ทวิ “ในคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี อันมิใช่ความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ และผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เมื่อผู้ต้องหาร้องขอให้รื้อการสั่งฟ้อง ก่อนที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลและผู้เสียหายยินยอมให้รื้อการสั่งฟ้อง ให้พนักงานอัยการดำเนินการให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่ง

จิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อมของผู้ต่อนั้นหรือสภาพความผิดหรือเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรให้  
รอกการสั่งฟ้องแล้วส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการสั่งให้รอกการสั่งฟ้อง ซึ่งต้องมีกำหนดเวลาไม่เกินสองปี แต่  
ไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น ให้อธิบดีกรมอัยการกำหนดเวลาและเงื่อนไขข้อ  
เดียวหรือหลายข้อเพื่อคุ้มครองความประพฤติตลอดเวลาที่ให้รอกการสั่งฟ้องดังต่อไปนี้

- (1) ให้ไปรายงานตัวเป็นครั้งคราวต่อเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีกรมอัยการกำหนด เพื่อเจ้า  
พนักงานจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือหรือตักเตือนตามที่เห็นควรในเรื่องความประพฤติและ  
การประกอบอาชีพ
- (2) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจลักษณะ
- (3) เว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติใดอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดอีก

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการสั่งไม่ให้รอกการสั่งฟ้อง ให้ส่งสำนวนคืนพนักงานอัยการ  
เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 143 "

มาตรา 143 ตรี "เมื่อผู้ต้องหาถูกคุมความประพฤติตามมาตรา 143 ทวิ วรรคสอง  
กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกรมอัยการกำหนด เจ้าพนักงาน  
ซึ่งอธิบดีกรมอัยการกำหนด อาจเรียกผู้ต่อนั้นมาตักเตือน หรือทำความเห็นเสนออธิบดีกรม  
อัยการ เพื่อสั่งระงับคำสั่งให้รอกการสั่งฟ้อง

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องและ  
ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ถ้าผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการคุมความประพฤติครบตามเวลาที่อธิบดีกรม  
อัยการกำหนดแล้ว ให้อธิบดีกรมอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง"

มาตรา 143 เบญจ "ในระหว่างที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งให้รอกการสั่ง  
ฟ้องตามมาตรา 143 ทวิ กิติ เมื่ออธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งไม่ฟ้องตามมาตรา  
143 จัตวา กิติ ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ และถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ก็ให้ศาลสั่ง  
จำหน่ายคดีนั้นเสีย"

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ใช้คำว่า "รอกการสั่งฟ้อง" แทนชะลอการ  
ฟ้อง แต่ยังมีหลักการและวิธีการเช่นเดียวกับระเบียบ ว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ.2520 แตก  
ต่างกันเพียงแต่ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดประเภทของความผิดที่จะใช้มาตรการ  
ชะลอการฟ้องได้กว้างขวางกว่ากล่าวคือ คดีที่จะรอกการสั่งฟ้องได้นั้น จะต้องเป็นคดีความผิดที่



ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษอย่างสูงไม่เกินสามปี อันมิใช่ความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ โดยมีได้กำหนดความผิดเฉพาะประเภทดังเช่นระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ดังกล่าว

รายละเอียดของระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องชะลอการฟ้อง โปรดดูภาคผนวก

อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้พิจารณาลงมติเนื่องจากสภาพมหันตวาระลงและหลังจากนั้นก็ไม่ได้มีการนำเรื่องชะลอการฟ้องนี้เสนอขึ้นพิจารณาอีกเลย จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2541 คณะกรรมการประสานงานกระบวนการยุติธรรมซึ่งประกอบด้วย ศาล อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์และทนายความได้ร่วมประชุมกัน กรมราชทัณฑ์เสนอให้มีการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ คณะกรรมการประสานงานกระบวนการยุติธรรมมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาเรื่องชะลอการฟ้อง แม้ว่าในขณะนั้นยังมิได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง แต่คาดว่าจะในอนาคตอันใกล้นี้อาจมีการนำเอามาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

จากวิวัฒนาการในด้านกฎระเบียบของการชะลอการฟ้องดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นหลักการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยมีเงื่อนไขที่สำคัญหลายประการ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>27</sup>

(1) ความจำเป็นของการชะลอการฟ้อง จากนโยบายของรัฐในการปราบปรามยาบ้า โดยการแก้ไขให้ยาบ้าหรือเมทแอมเฟตามีนเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 1 และการมุ่งปราบปรามยาบ้าอย่างจริงจังโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปราม ทำให้คดีเกี่ยวกับยาบ้าขึ้นสู่ศาล และมีผู้ต้องขังระหว่างคดีและนักโทษเด็ดขาดในเรือนจำเป็นจำนวนมากมายเกินกว่าความจุของเรือนจำ ทำให้เกิดสภาพคนล้นคุก ซึ่งอยู่ในขั้นวิกฤติแล้ว การดำเนินการเบี่ยงเบนคดีออกไปจากการพิจารณาของศาล ซึ่งรวมถึงการชะลอการฟ้องจึงเป็นสิ่งจำเป็น

(2) ประโยชน์ของการชะลอการฟ้อง

<sup>27</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, “รายงานการศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับการปรับ การสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง การชะลอการฟ้อง การต่อรองคำรับสารภาพ และความผิดอันยอมความได้, หน้า 196-202.

(2.1) ลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล ลดจำนวนผู้พิพากษาที่จำเป็นต้องเพิ่มเป็นจำนวน มากรองรับข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญที่หนึ่งพิจารณาของคณะ ลดการกระทำความผิดซ้ำ ลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน ลดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้ต้องขังใน เรือนจำและทัณฑสถาน และลดจำนวนของอาชญากรอาชีพ รวมทั้งหลีกเลี่ยงผลเสียของการจำ คุกระยะสั้น และหลีกเลี่ยงการเป็นผู้มีประวัติอาชญากรหรือผู้ต้องคำพิพากษาของศาล ทั้งนี้เนื่อง จากการชะลอการฟ้องมักจะมุ่งปฏิบัติกับผู้ต้องหาอายุน้อย และบุคคลกลุ่มที่มีทางกลับตัวได้มาก ที่สุด นอกจากนี้การชะลอการฟ้องก็มักจะใช้กับผู้กระทำผิดในข้อหาที่ไม่ร้ายแรงนักซึ่งมีทางที่จะ ให้ผู้กระทำผิดกลับตัวได้สำเร็จ ส่วนในคดีความผิดร้ายแรงหรือข้อหาอุกฉกรรจ์จะไม่ใช้วิธี ชะลอการฟ้อง

(2.2) เป็นการเปิดโอกาสแก่ผู้กระทำผิดซึ่งเต็มใจรับความช่วยเหลือในการแก้ปัญหา พื้นฐานที่ประสบอยู่โดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดี โดยหา มาตรการที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำผิดบางประเภท เช่น ผู้เสพยาเสพติดที่เป็นผู้ป่วยควรได้รับการ บำบัดรักษาในสถานพยาบาลหรือสถานที่อื่นมากกว่าต้องได้รับโทษในเรือนจำเพราะการชะลอ การฟ้องมักจะใช้ควบคู่ไปกับการให้บริการผู้กระทำผิดในด้านต่าง ๆ เช่น การให้คำปรึกษา การ ศึกษ การฝึกงาน การบำบัดโรค การช่วยเหลือหางาน ฯลฯ เป็นต้น

(2.3) เป็นการปลูกฝังจิตสำนึกแก่ผู้กระทำผิดให้มีความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและ สังคม โดยจัดกิจกรรมควบคู่กันไปกับการให้การศึกษาและการฝึกอาชีพ โดยกำหนดเงื่อนไขข้อ ตกลงให้ผู้กระทำผิดบำเพ็ญประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม และทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ ค่าเสียหายจากผู้กระทำผิด

(2.4) เป็นการช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งของคู่กรณี โดยการหลีกเลี่ยงการดำเนินคดี แบบพิธีการ โดยการฟ้องร้องอย่างเข้มงวด และหันมาใช้วิธีให้คู่กรณีคืนดีกันซึ่งจะทำให้สังคมอยู่ ร่วมกันอย่างสงบสุข

(3) ทัศนคติคัดค้านการชะลอการฟ้อง การที่ในอดีตกรมอัยการได้เสนอให้มีการชะลอ การฟ้องนั้น แต่กลับได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงโดยเฉพาะจากฝ่ายตุลาการ ซึ่งเหตุผลหนึ่งคือ เป็นการใช้อำนาจทำนองเดียวกับการรอกการลงโทษของศาล แต่ปัจจุบันเกิดปัญหาคนล้นคุก ดังกล่าว ประกอบกับการสนับสนุนให้มีการชะลอการฟ้องจากแทบทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น นักวิชาการ ราชทัณฑ์ คุมประพฤติ เป็นต้น ทำให้เชื่อว่าแนวคิดการชะลอการฟ้องได้รับการยอมรับในระดับที่สูงพอสมควรแล้ว น่าจะได้นำการชะลอการฟ้องมาใช้อย่างจริงจังได้

(4) หลักการฟ้องคดีในประเทศไทย ความเห็นที่ว่าเมื่อมีพยานหลักฐานพอฟ้องแล้ว พนักงานอัยการไทยจะต้องฟ้องคดีเสมอไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้นั้น เป็นของบุคคลบางกลุ่ม แต่ ดังได้กล่าวแล้วว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติหลักการทำนอง

ว่า เมื่อพนักงานอัยการเห็นควรฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้อง ถ้าเห็นควรไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้องอันเป็นการให้ดุลพินิจในการฟ้องหรือไม่ฟ้องโดยอิสระ ประกอบกับ มาตรา 35 บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการถอนฟ้องได้ อันเป็นลักษณะสำคัญของหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยใช้หลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจชะลอการฟ้อง

(5) การแก้ไขกฎหมาย โดยหลักการแล้วอำนาจในการสั่งฟ้องเป็นของพนักงานอัยการ การที่พนักงานอัยการจะยังไม่สั่งคดี แต่ “รอ” ไว้ระยะหนึ่งแล้วจึงสั่งนั้น จึงอยู่ในอำนาจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งกระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย แต่การสั่งในเรื่องคุมประพฤติ เช่นตั้งเจ้าพนักงานให้ทำหน้าที่บำบัดฟื้นฟูผู้ต้องหานั้น เป็นการกระทำที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งกระทำได้ 2 ทาง คือ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ดังที่กรมอัยการในอดีตเคยเสนอ และโดยการออกพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เมื่อการชะลอการฟ้องเป็นส่วนหนึ่งในอำนาจและขั้นตอนการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติขั้นตอนการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มต้นที่เจ้าพนักงานไปจนถึงชั้นศาลและราชทัณฑ์แล้ว ดังนั้นจึงควรบัญญัติเรื่องชะลอการฟ้องไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงเหมาะสมกว่า

(6) ผู้มีอำนาจสั่งชะลอการฟ้อง ตามระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ.2520 ของกรมอัยการกำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการที่จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติม แล้วรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ต้องหา และสั่งไม่ฟ้องภายหลังทราบผลนั้น

ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจของอธิบดีกรมอัยการสั่งรอกการฟ้อง และสั่งไม่ฟ้อง

ตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51 ให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดในการสั่งไม่ฟ้อง

การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้นั้น ผู้ที่อยู่ในข่ายให้มีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องได้แก่

(ก) อัยการจังหวัดในต่างจังหวัด หรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีในกรุงเทพมหานคร เป็นการลดขั้นตอนการสั่งคดีทำให้คดีเสร็จโดยรวดเร็ว แต่อาจขาดการกลั่นกรองคดีให้ละเอียดรอบคอบ ทำให้การใช้ดุลพินิจมีลักษณะตามอำเภอใจ และเกิดความเคลือบแคลงสงสัยแก่ผู้เสียหาย ผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนได้

(ข) อธิบดีอัยการเขตในต่างจังหวัด หรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีในกรุงเทพมหานคร มีการกลั่นกรองการสั่งชะลอการฟ้องเพิ่มขึ้นโดยผู้มีอำนาจควบคุมการดำเนินคดีในระดับสูงที่มี

ประสบการณ์การดำเนินคดีมานาน สร้างความมั่นใจแก่ผู้เสียหายผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชน แต่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนการสั่งคดี หากในที่สุดอธิบดีอัยการเขต หรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีไม่เห็นชอบให้ชะลอการฟ้องกล่าวคือสั่งฟ้องแล้ว อาจพ้นระยะเวลาผิดฟ้อง ผ่าข้อ ซึ่งผู้ต้องหาได้รับการปล่อยตัวไปแล้ว เป็นภาระแก่เจ้าพนักงานตำรวจในการติดตามจับกุมตัวมาฟ้อง

(ค) อัยการสูงสุด มีการกลั่นกรองการสั่งคดีอย่างดียิ่งสร้างความมั่นใจแก่ผู้เสียหายผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชน แต่ก็เป็น การเพิ่มขึ้นตอนการสั่งคดี เช่นเดียวกับในข้อ ข.

(7) ผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นต่อการชะลอการฟ้อง โดยที่อำนาจในการสั่งคดีเป็นของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ การให้ผู้อื่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้สั่งหรือร่วมสั่งด้วยจึงเป็นการไม่ชอบและไม่สมควร แต่หากมีคณะกรรมการให้ความเห็นว่าควรชะลอการฟ้องผู้ต้องหาในแต่ละคดีหรือไม่ แล้วจึงเสนอความเห็นนั้นต่อพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการเป็นผู้สั่งคดีนั้นย่อมกระทำได้

คณะกรรมการดังกล่าวควรประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย เช่น ข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม\* ฝ่ายปกครอง นักสังคมสงเคราะห์ และภาคประชาชน เช่นองค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนของชุมชนไม่ว่าในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด คณะกรรมการสามารถมีได้ทั้งในระดับจังหวัด เขต หรือระดับชาติ แล้วแต่ที่ผู้มีอำนาจสั่งชะลอการฟ้อง กล่าวคือหากอัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีเป็นผู้มีอำนาจแล้ว คณะกรรมการจะเป็นในระดับจังหวัด หากอธิบดีอัยการเขตหรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดีเป็นผู้มีอำนาจ คณะกรรมการจะเป็นในระดับเขต หากอัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจ คณะกรรมการจะเป็นในระดับชาติ

เป็นการป้องกันการชะลอการฟ้องตามอำเภอใจของพนักงานอัยการ และทำให้การชะลอการฟ้องนั้นเป็นที่เชื่อถือ ศรัทธาของผู้เสียหาย ผู้มีส่วนได้เสีย และได้รับการสนับสนุนจากประชาชน แต่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนและระยะเวลาในการสั่งคดีเช่นกัน

(8) ประเภทของคดีที่ชะลอการฟ้องได้ การให้คดีทุกประเภทโดยเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์สามารถชะลอการฟ้องได้นั้น อาจได้รับการคัดค้านจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชน โดยอาจเห็นว่าเป็นการให้อำนาจพนักงานอัยการมากเกินไป การจำกัดเพียงคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี อันไม่ใช่ความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ และผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษตามร่างพระราชบัญญัติ

\* ผู้พิพากษาเว้นแต่ว่าจะเป็นผู้พิจารณาคดีนั้นหากผู้ต้องหาไม่ได้รับการชะลอการฟ้อง

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ทวิ ที่กรมอัยการเคยเสนอ นั้นจึงเหมาะสมตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ทวิ ที่กรมอัยการเคยเสนอนั้น กำหนดให้ผู้เสียหายต้องให้ความยินยอมในการชะลอ การฟ้องด้วย เห็นว่าคดีที่จะชะลอการฟ้องได้ควรเป็นคดีที่ผู้เสียหายได้รับการชดเช้และไม่ติดใจ เอาความแล้ว การชะลอการฟ้องจึงจะได้รับการสนับสนุนหรือไม่คัดค้านจากผู้เสียหายและผู้มีส่วนได้เสีย ความยินยอมดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็น

(9) การตัดอำนาจฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายภายหลังคำสั่งชะลอการฟ้อง การชะลอ การฟ้องมีวัตถุประสงค์หนึ่งคือให้โอกาสผู้ต้องหากลับตัวเป็นคนดี โดยอยู่ภายใต้การคุม ประพฤติของเจ้าพนักงาน และเนื่องจากผู้เสียหายยังต้องให้ความยินยอมในการชะลอการฟ้อง แล้ว หากยังคงให้ผู้เสียหายฟ้องคดีผู้ต้องหาที่ได้รับการชะลอการฟ้องแล้ว การคุมประพฤติดัง กล่าวย่อมไร้ประโยชน์ ซึ่งจำกัดเฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น

(10) การคุมประพฤติ การกำหนดให้มีการคุมประพฤติผู้ต้องหาที่ได้รับการชะลอการ ฟ้องนั้น การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้ไม่กระทำความผิดอีก และกลับเข้าสู่สังคมเป็นพลเมืองดี ปัจจุบันมีพนักงานคุมประพฤติสังกัดกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ สืบเสาะเกี่ยวกับตัวจำเลยแล้วรายงานต่อศาลก่อนศาลพิพากษาและคุมประพฤติจำเลยภายหลัง จากศาลพิพากษาแล้ว หากมีการขยายอำนาจพนักงานคุมประพฤติให้มีอำนาจสืบเสาะและคุม ประพฤติผู้ต้องหาที่ได้รับการชะลอการฟ้องด้วย น่าจะเหมาะสมเพราะการสืบเสาะและการคุม ประพฤตินั้น ในทั้งสองกรณีมีลักษณะงานทำนองเดียวกัน และไม่ต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ อันเป็นการยุ่งยากและสิ้นเปลืองงบประมาณ

(11) การควบคุมและตรวจสอบการชะลอการฟ้อง ผู้ที่ได้รับชะลอการฟ้องและในที่สุด อัยการจะสั่งไม่ฟ้อง ตามขั้นตอนการชะลอการฟ้อง ซึ่งในปัจจุบันตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 145 กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือรองผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานครหรือ ผู้ว่าราชการ จังหวัดในจังหวัดอื่น เป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยหากมีความเห็นแย้ง คำสั่งของพนักงานอัยการ ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด แต่ทั้งนี้คำสั่งของอัยการสูงสุดเป็นที่สุด

ในการชะลอการฟ้องนั้น ในกรณีที่ไม่มี การแต่งตั้งคณะกรรมการให้ความเห็นต่อ การชะลอการฟ้องดังกล่าวแล้ว อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการชะลอการฟ้องใน การทำหน้าที่ตรวจสอบว่าการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการนั้นเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งเป็น ทำนองเดียวกับคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องของประเทศญี่ปุ่น

(12) ขั้นตอนการชะลอการฟ้อง

(12.1) การตรวจสอบสำนวนและให้ความเห็น พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาตรวจสอบสำนวนและเสนอความเห็นว่าจะสมควรชะลอการฟ้องส่งสำนวนไปยังผู้บังคับบัญชากล่าวคืออัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณา

(12.2) การสืบเสาะเกี่ยวกับผู้ต้องหา หากอัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จะสั่งพนักงานคุมประพฤติให้สืบเสาะเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหา แล้วทำรายงานเสนออัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีหรือคณะกรรมการชะลอการฟ้อง

(12.3) คณะกรรมการชะลอการฟ้อง เมื่อได้รับสำนวนและรายงานแล้ว คณะกรรมการชะลอการฟ้องจะพิจารณาสำนวนและความเห็นของพนักงานอัยการ ประกอบกับรายงานสืบเสาะจากพนักงานคุมประพฤติ แล้วให้ความเห็นว่าสมควรจะชะลอการฟ้องหรือไม่เสนอผู้มีอำนาจสั่งชะลอการฟ้อง

(12.4) สั่งให้รอการสั่งฟ้อง หากผู้มีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องไม่ว่าจะเป็นอัยการจังหวัดหรืออัยการพิเศษฝ่ายคดีหรืออัยการเขตหรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดี หรืออัยการสูงสุด เห็นสมควรชะลอการฟ้องจะสั่งให้รอการสั่งฟ้อง และสั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการคุมประพฤติผู้ต้องหาตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด

(12.5) การคุมประพฤติ พนักงานคุมประพฤตินี้มีหน้าที่คุมประพฤติตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่ผู้มีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องกำหนด แล้วทำรายงานเสนอผู้มีอำนาจสั่งชะลอการฟ้อง

(12.6) สั่งไม่ฟ้อง หากผลการคุมประพฤติเป็นไปด้วยดี ไม่มีการประพฤติผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติแล้ว ผู้มีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องจะออกคำสั่งไม่ฟ้อง

(12.7) สั่งฟ้อง หากการคุมประพฤติไม่เป็นผล หรือผู้ต้องหาฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติหรือผิดเงื่อนไขคุมประพฤติ ผู้มีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องจะเพิกถอนการชะลอการฟ้อง แล้วออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาพร้อมทั้งนำตัวผู้ต้องหาส่งฟ้องต่อศาลต่อไป

2.1.3 เปรียบเทียบการชะลอการฟ้องกับการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ<sup>28</sup>

แนวความคิดในเรื่องชะลอการฟ้องกับการรอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษของศาลมีหลักการอันเดียวกัน โดยเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้กลับตัวเป็นคนดีตามเงื่อนไขที่กำหนดให้ และเพื่อหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกระยะสั้น ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางแก้ไข ผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคลแต่อย่างใด หลักการทั้งสองอย่างอาจเปรียบเทียบกันได้ ดังนี้

(1) ข้อเหมือนกัน

<sup>28</sup> เรวัด นำเฉลิม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 70 – 73.

(1.1) ทั้งหลักเรื่องการชะลอการฟ้องกับการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษมีวัตถุประสงค์อันเดียวกัน คือมุ่งหมายที่จะหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกระยะสั้น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้กลับตัวเป็นคนดีโดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้

(1.2) ทั้งการชะลอการฟ้องและการรอการลงโทษ และรอการกำหนดโทษ ต่างก็มีเงื่อนไขในลักษณะเดียวกัน โดยผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ นอกจากนี้การชะลอการฟ้อง และการรอการลงโทษกับรอการกำหนดโทษมีสิ่งที่จะต้องพิจารณามีลักษณะเช่นเดียวกัน คือ ต้องพิจารณาถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษา อบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพและสิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหาหรือสภาพความผิดหรือเหตุอื่นอันควรปรานี

(1.3) มีการใช้ระบบคุมประพฤติ ทั้งการชะลอการฟ้องและการรอการลงโทษ รอการกำหนดโทษ ต่างก็นำระบบคุมความประพฤติมาใช้ด้วยกัน

(1.4) เงื่อนไขของการคุมความประพฤติ ทั้งการชะลอการฟ้องและการรอการลงโทษ รอการกำหนดโทษต่างก็มีเงื่อนไขอย่างเดียวกันคือ

(1.4.1) ให้ไปรายงานต่อเจ้าพนักงานที่ศาลระบุไว้เป็นครั้งคราวเพื่อเจ้าพนักงานจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควรในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ

(4.1.2) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นลักษณะ

(4.1.3) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติดังอื่นอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดอีก

(1.5) ผลที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับ เมื่อมีคำสั่งชะลอการฟ้องหรือรอการลงโทษ รอการกำหนดโทษแล้ว ผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่ต้องรับโทษสำหรับความผิดนั้น แต่ถ้าในช่วงระยะเวลาการฟ้องหรือรอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษ ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำความผิดขึ้นอีก ผู้ต้องหาหรือจำเลยก็อาจต้องถูกฟ้องคดีหรือถูกลงโทษในคดีที่ชะลอหรือรอไว้ในวันได้อีก

(1.6) ในระหว่างชะลอการฟ้องหรือรอการลงโทษรอการกำหนดโทษ ถ้าผู้ต้องหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ผู้ต้องหาอาจถูกสั่งฟ้องหรือถูกลงโทษที่รอไว้หรือถูกกำหนดโทษและลงโทษที่รอการกำหนดไว้ในวัน

## (2) ข้อแตกต่างกัน

(2.1) ชะลอการฟ้องเป็นอำนาจของอัยการโดยเฉพาะ เพราะเป็นกระบวนการก่อนฟ้องคดี ส่วนการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษเป็นกระบวนการชั้นศาลเท่านั้น

(2.2) อัตราโทษที่เป็นเกณฑ์พิจารณาชะลอการฟ้อง ต้องเป็นคดีที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี หรือหรือความผิดที่ทำโดยประมาท และไม่ใช้ความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ ส่วน

การรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษ มีหลักเกณฑ์เพียงว่าคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ถึงแม้ว่าคดีนั้นจะมีโทษขั้นสูงเพียงใดก็ได้

(2.3) การชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายต้องให้ความยินยอมชะลอการฟ้อง อัยการจึงจะกระทำได้ ส่วนการรอกการลงโทษ รอกการกำหนดโทษ ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม ศาลก็มีอำนาจกระทำได้

(2.4) การชะลอการฟ้องผู้ต้องหาต้องร้องขอ การรอกการลงโทษ รอกการกำหนดโทษ จำเลยไม่จำเป็นต้องร้องขอศาลก็มีอำนาจกระทำได้ แต่ในทางปฏิบัติจำเลยมักจะร้องขอ

(2.5) ระยะเวลาการชะลอการฟ้องมีกำหนดไม่เกิน ๒ ปี แต่ไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น

(2.6) ผู้มีอำนาจการชะลอการฟ้องเป็นอำนาจของอธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาการ โดยเฉพาะส่วนการรอกการลงโทษหรือการรอกการกำหนดโทษเป็นอำนาจศาลทั่ว ๆ ไป

(2.7) การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองความประพฤติ ในเรื่องชะลอการฟ้องไม่มีบทบัญญัติให้อธิบดีกรมอัยการทราเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่กำหนดไว้เพื่อคุ้มครองความประพฤติ ถ้าพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป อธิบดีกรมอัยการ ไม่อาจสั่งเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าวได้ ส่วนในเรื่องรอกการลงโทษ รอกการกำหนดโทษ ถ้าพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปศาลมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนข้อหนึ่งข้อใดเสียก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขข้อใดเพิ่มก็ได้

(2.8) กรณีที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติครบถ้วนจนครบตามเวลาที่กำหนดแล้ว ในกรณีชะลอการฟ้อง อธิบดีกรมอัยการจะออกคำสั่งไม่ฟ้องคดี ผู้นั้นจึงจะพ้นจากการถูกฟ้อง ส่วนการรอกการกำหนดโทษหรือรอกการลงโทษนั้น เมื่อครบตามเวลาที่ศาลกำหนดแล้ว ผู้นั้นไม่ได้กระทำผิดอีกหรือไม่ได้ผิดเงื่อนไขผู้นั้นก็พ้นจากการถูกลงโทษหรือการที่จะถูกกำหนดโทษ โดยศาลไม่ต้องมีคำสั่งหรือคำพิพากษาอีกแต่อย่างใด

(2.9) ผลกระทบถึงสถานะของผู้ต้องหาหรือจำเลย ผลของการชะลอการฟ้องที่ผู้ต้องหาไม่ได้กระทำผิดเงื่อนไขการคุ้มครองความประพฤติจนอธิบดีกรมอัยการสั่งไม่ฟ้องนั้น ทำให้เข้าพ้นจากการเป็นผู้ถูกฟ้อง มีฐานะเท่ากับว่าผู้นั้นไม่เคยกระทำผิดใด ๆ มาก่อน ส่วนการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษนั้น ยังถือว่าผู้นั้นเคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำผิดอยู่ แม้จะไม่ถูกจำคุกจริง ๆ ก็ตาม

จากข้อเปรียบเทียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การชะลอการฟ้องหรือรอกการสั่งฟ้อง กับการรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษนั้น มีข้อแตกต่างกันหลายประการ แม้ว่าจะมีข้อเหมือนกันบ้างก็ตาม แต่ข้อแตกต่างกันนั้นมีมากมายทั้งเป็นข้อแตกต่างในข้อสำคัญด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหลักในเรื่องการชะลอการฟ้องหรือรอกการสั่งฟ้อง กับหลักในเรื่องการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษนั้นเป็นคนละเรื่องกัน การใช้อำนาจก็เป็นของคนละหน่วยงาน ทั้งเป็นคนละขั้นตอน



กันไม่เกี่ยวข้องกัน การสั่งชะลอการฟ้องหรือรอการสั่งฟ้อง เป็นการใช้อำนาจโดยอัยการซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ส่วนการรอกการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการชะลอการฟ้องหรือรอการสั่งฟ้อง กับการรอกการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษนั้น เป็นคนละเรื่องกัน ฉะนั้น จึงไม่ใช้การแก่งแย่งอำนาจกันแต่อย่างใด และไม่ใช้เรื่องงานซ้ำซ้อนกันด้วย

## 2.2 มาตรการชะลอการฟ้องในต่างประเทศ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ามาตรการชะลอการฟ้องได้ถูกนำมาใช้ในประเทศที่มีระบบการฟ้องคดีตามดุลพินิจ โดยอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างกว้างขวางและการสั่งคดีดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไป ในบางประเทศได้นำวิธีการชะลอการฟ้องมาบัญญัติเป็นกฎหมายไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เช่น ประเทศญี่ปุ่น แต่บางประเทศการชะลอการฟ้องเกิดจากการปฏิบัติจริงของอัยการที่กระทำสืบเนื่องมาเป็นเวลาช้านานจนกลายเป็นประเพณี และได้รับการยอมรับโดยปริยาย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงมาตรการชะลอการฟ้องของประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาต่อไป

### 2.2.1 มาตรการชะลอการฟ้องในประเทศญี่ปุ่น

#### (ก) แนวความคิดในเรื่องการชะลอการฟ้องของประเทศญี่ปุ่น

แนวความคิดเรื่องนี้มีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาว่าจะฟ้องหรือไม่นั้น มีปรากฏอยู่เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 248 ซึ่งใช้ชื่อมาตราว่า หลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (kiso bengi shugi, opportunity principle) ซึ่งมีหลักการดังนี้ เมื่อพิจารณาถึง

1. ลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด
2. ความหนักเบาและพฤติการณ์ของการกระทำความผิด
3. สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิด

แล้วเห็นว่าการฟ้องไม่จำเป็นแล้ว อัยการสามารถไม่ฟ้องได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรานี้ กฎหมายจะใช้คำว่า “ไม่ฟ้อง” มิได้ใช้คำว่า “ชะลอการฟ้อง”

จะนั้นคำว่า “ชะลอการฟ้อง” นี้ จึงเกิดจากการแนวทางด้านปฏิบัติจริงของอัยการญี่ปุ่นในอดีต ซึ่งต่อมาก็ได้รับการยอมรับกันอย่างทั่วไปจนถึงในปัจจุบันนี้ เมื่อกล่าวถึงการชะลอการฟ้องจึงหมายถึงการไม่ฟ้องชนิดหนึ่ง ซึ่งการไม่ฟ้องนี้สามารถแยกออกได้เป็นสองประเภท ดังนี้

(1) เมื่อผลของการสอบสวนปรากฏว่าสำหรับการฟ้องนั้นข้อสงสัยไม่มี หรือข้อเท็จจริงยังไม่เป็นความผิดอาญา หรือไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้อง กรณีเป็นการไม่ฟ้อง กล่าวอีกนัยหนึ่งเมื่อตามกฎหมายไม่อาจฟ้องแล้ว กรณีเป็นการไม่ฟ้อง

(2) แม้ว่าตามข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบความผิดอาญา มีพยานหลักฐานพอฟ้องและเข้าเงื่อนไขในการฟ้อง แต่ไม่ฟ้อง กล่าวอีกนัยหนึ่งแม้ตามกฎหมายสามารถฟ้องได้แต่ไม่ฟ้อง กรณีเป็นการชะลอการฟ้อง<sup>29</sup>

การชะลอการฟ้องแตกต่างจากการไม่ฟ้องในประเด็นการกระทำความผิดอีก กล่าวคือ เมื่อผู้ต้องหาได้รับการชะลอการฟ้อง และปล่อยตัวไป แล้วต่อมาก่อทำความผิดอีกอัยการก็จะดำเนินการเพิกถอนการชะลอการฟ้อง และฟ้องคดีนั้นเข้าไปพร้อมกับคดีใหม่<sup>30</sup> ในอดีตตามรายงานสถิติประจำปี (kensausu toukei nenpou) มีสถิติเกี่ยวกับการเพิกถอนการชะลอการฟ้องแล้วฟ้องคดีนั้นใหม่<sup>31</sup> ซึ่งเข้าใจว่าเหตุผลในการเพิกถอนคือระหว่างได้รับการชะลอการฟ้องมีการกระทำผิดอีก<sup>32</sup>

การสั่งไม่ฟ้องเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในชั้นพิจารณาของอัยการไม่มีคดีขึ้นสู่ศาล แต่การชะลอการฟ้องเป็นกรณีที่เกิดขึ้นก่อนขึ้นสู่ศาลชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขให้ดำเนินการในชั่วระยะเวลาหนึ่งนั้น หากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข การดำเนินคดีก็จะเข้าสู่กระบวนการปกติต่อไป

สถานะของผู้ต้องหาที่ได้รับการชะลอการฟ้องไม่มั่นคง เนื่องจากภายหลังการชะลอการฟ้อง โอกาสที่ผู้ต้องหาจะถูกฟ้องใหม่ยังคงมี เป็นการได้รับอันตรายสองครั้ง(nijuu no kiken)

<sup>29</sup> Sasaki Shuichi, “kiso yuuyo no mokuteki to hogo kansatsu (ichi)” (Waseda Hougaku, 40 kan 1 gou), p. 169-170

<sup>30</sup> Mitsui Makoto, “kouso ken no unyou (2)” (Hougaku Kyoushitsu), p. 107. And Mitsui Makoto, “kensatsukan no kiso yuuyo sairyou (go)” (Hougaku Kyokai Zasshi, 94 kan 6 gou), p. 853.

<sup>31</sup> ดูสถิติใน Mitsui Makoto, “kensatsukan no kiso yuuyo sairyou (san)” (Hougaku Kyokai Zasshi, 91 kan 9 gou), p. 1323.

<sup>32</sup> Ibid, p. 1322-1323.

จากการกระทำความผิดเดียว\* ทำให้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1957 รายงานสถิติประจำปี เรื่องการฟ้องดำเนินคดีดังกล่าว ยกเลิกสถิติการฟ้องถอนการชะลอการฟ้อง<sup>33</sup> ในปัจจุบันการฟ้องจึงมีลักษณะเป็นการไม่ฟ้องแล้วปล่อยตัวไป มากกว่าที่จะ “ชะลอ” เอาไว้<sup>34</sup> กล่าวคือในทางปฏิบัติของอัยการไม่มีตัวอย่างการฟ้องอีกภายหลังการชะลอการฟ้อง<sup>35</sup>

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับแรกของญี่ปุ่น ซึ่งเรียกว่า chizaihou ซึ่งใช้บังคับในปี ค.ศ. 1882 รับหลักการมาจากกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย (legality principle) กล่าวคือเมื่อพยานหลักฐานพอฟ้องอัยการต้องฟ้อง ส่งผลให้ในช่วงนั้นอัตราการสั่งไม่ฟ้องประมาณ 20%

ต่อมาในปี ค.ศ. 1885 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมออกตรวจเยี่ยมศาลในหลายจังหวัดพบว่าส่วนใหญ่ของผู้ต้องขังในเรือนจำ ทั้งที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา และมีคำพิพากษาแล้วจะเกี่ยวข้องกับคดีลักทรัพย์ หรือคดีความผิดเล็กน้อย และคดีฉ้อโกงหรือคดีที่ควรเป็นคดีแพ่ง นอกจากนั้นผู้ฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือไม่เจตนาทำผิดมีเป็นจำนวนมาก หากเป็นเช่นนี้ต่อไปคนทั้งประเทศ 3,700,000 คน จะกลายเป็นผู้ต้องขัง

---

\* อ่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 340 (การจำหน่ายคดีเนื่องจากการถอนฟ้องและการฟ้องใหม่) เมื่อคำพิพากษาให้จำหน่ายคดีอันเนื่องจากการถอนฟ้องถึงที่สุด อัยการจะฟ้องคดีนั้นใหม่ได้เฉพาะเมื่อได้ค้นพยานหลักฐานสำคัญภายหลังการถอนฟ้องนั้น

หลักอันตรรายสองครั้งดังกล่าวมาจากหลัก ichiji fusairi (Ne bis in idem) กล่าวคือบุคคลจะไม่ต้องรับผิดในความผิดสองครั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 ศาลฎีกาตัดสินว่าการไม่ฟ้องอันรวมถึงการชะลอการฟ้องด้วยนั้น แม้ว่าเป็นมาตรการสิ้นสุด (shuukyoku shobun) ของอัยการ แต่ยังไม่ผลเด็ดขาดเช่นคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ดังนั้นแม้ว่าต่อมาอัยการจะได้ดำเนินการฟ้องความผิดซึ่งได้เคยไม่ฟ้องไว้แล้ว ย่อมไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 (saihan showa 35.5.24 keishuu 11 han 5 gou 1540 peeji)

<sup>33</sup> Mitsui Makoto , “kousou ken no unyou (2)”, ibid, p. 107

<sup>34</sup> Mitsui Makoto , “kensatsukan no kiso yuuyo sairyō (go)”, ibid, p. 885

<sup>35</sup> Ishimaru Toshihiko , keiji soshō no jitsumu (jou), (Tokyo : Shin Nihon Houki

ในขณะนั้นประเทศญี่ปุ่นต้องใช้เงินจำนวนมากในการเตรียมทำสงคราม ซึ่งค่าเลี้ยงดูผู้ต้องขังนั้นมากกว่าค่าทำสงคราม รัฐมนตรีให้คำแนะนำว่าศาลไม่อาจทำอะไรได้นอกจากใช้กฎหมายไปตามที่บัญญัติไว้ จึงเป็นเรื่องของตำรวจและอัยการในการควบคุมการนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยพิจารณาถึงความหนักเบาของข้อหา ซึ่งในคดีที่ไม่มีความร้ายแรงควรใช้วิธีตักเตือนผู้ต้องหาให้กระทำความผิดอีกแล้วปล่อยตัวไป มากกว่าฟ้องแล้วให้ศาลลงโทษ เพื่อเป็นการลดจำนวนผู้ต้องขังและลดงบประมาณของประเทศ จึงเริ่มมีคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการ คดีความผิดเล็กน้อย การไม่จับกุมในกรณีความผิดเล็กน้อย หรือการตักเตือนแล้วปล่อยตัวไป จึงกล่าวได้ว่าปี ค.ศ. 1885 ได้มีการเริ่มใช้หลักฟ้องคดีโดยดุลพินิจแล้วในความเป็นจริง แม้ตามกฎหมายจะกำหนดให้ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมายก็ตาม

ในปี ค.ศ. 1899 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ออกคำสั่งแก่อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด และอัยการจังหวัด และปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ออกประกาศแจ้งความไปยังอัยการจังหวัด ในทำนองว่าในคดีเล็กน้อยที่พยานหลักฐานยังไม่ชัดเจน หรือคดีที่ระดับของความเสียหายเล็กน้อยซึ่งเมื่อพิจารณาเรื่องประโยชน์สาธารณะแล้ว การลงโทษไม่มีประโยชน์ควรจะไม่ฟ้อง โดยให้พิจารณาถึงชนิดของการกระทำความผิด ตัวของผู้กระทำความผิด และสภาพการณ์ของท้องถิ่นที่เกิดเหตุ โดยคำสั่งและประกาศดังกล่าวมีความหมายมากกล่าวคือเป็นการประกาศใช้มาตรการคดีความผิดเล็กน้อยของตำรวจและอัยการ อันเป็นการขยายขอบเขตหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ

จนถึงปี ค.ศ. 1905 อัตราการไม่ฟ้องสูงขึ้นมากจากประมาณ 20% ขึ้นไปเกือบ 50% ก่อนหน้าปี ค.ศ. 1908 ยังไม่มีการใช้คำว่าชะลอการฟ้องเกิดขึ้น โดยในสถิติคดีที่บันทึกอยู่จะแยกสถิติออกเป็น เช่น “ไม่ดำเนินกระบวนการพิจารณาในการฟ้อง” “ไม่ฟ้อง” จนถึงปี ค.ศ. 1908 มีการใช้คำว่า ชะลอการฟ้อง เป็นครั้งแรกโดยในสถิติคดีดังกล่าวแยกหัวข้อเป็นเช่น “ไม่เป็นความผิด” “ผู้วิกลจริต” “ไม่รับฟ้อง” และ “อื่น ๆ”

การติดตามสอดส่องผู้ต้องหาที่ได้รับการชะลอการฟ้อง อัยการจะกำหนดระยะเวลาให้แก่ผู้ต้องหาว่าในระยะเวลาอันอาจมีการเพิกถอนการชะลอการฟ้อง แล้วนำคดีขึ้นฟ้องศาล แล้วแจ้งระยะเวลานั้นแก่ตำรวจ ให้ตำรวจติดตามดูความประพฤติในระบะเวลาดังกล่าว แล้วให้รายงานว่าควรฟ้องหรือยกเลิกการติดตามสอดส่อง ให้ตำรวจจัดทำบัญชีผู้ได้รับการชะลอการฟ้อง ระยะเวลาที่ต้องติดตามสอดส่อง และผลของการติดตามสอดส่อง

ในยุคไทโชคือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1912 หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจเริ่มขยายขอบเขตขึ้น โดยไม่จำกัดแค่คดีความผิดเล็กน้อยอีกต่อไป กล่าวคือความผิดฐานวางเพลิง ฆ่าคนตาย ปล้นทรัพย์ ข่มขืน มีการชะลอการฟ้องด้วย

ในช่วงเริ่มใช้คำว่า ชะลอการฟ้อง คือปี ค.ศ. 1908 อัตราชะลอการฟ้องประมาณ 10-20% จนถึงยุคที่ขยายขอบเขตชะลอการฟ้อง อัตราชะลอการฟ้องอยู่ที่กว่า 25% และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 ได้ขึ้นไปถึง 50%

ในปี ค.ศ. 1918 มีการให้คำอธิบายความแตกต่างระหว่างการชะลอการฟ้องกับการปล่อยในคดีความผิดเล็กน้อยว่าการชะลอการฟ้องนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่ผู้ที่ตัวผู้ต้องหาโดยติดตามดูความประพฤติภายในระยะเวลาที่ชะลอการฟ้องไว้ หากประพฤติไม่ดีก็ให้ฟ้องคดี ส่วนการปล่อยในคดีความผิดเล็กน้อยเป็นเรื่องตัวความผิดเองเป็นเรื่องเล็กน้อยจึงปล่อยตัวผู้ต้องหาเพื่อมิให้ต้องรับภาระใด

ปี ค.ศ. 1922 มีการบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับแก้ไขซึ่งในมาตรา 279 บัญญัติให้ใช้หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจได้เป็นครั้งแรก ข้อความตามกฎหมายเป็นทำนองเดียวกับกฎหมายปัจจุบัน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1922 เป็นต้นมามีอัตราการชะลอการฟ้องเกือบ 70%

ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการบัญญัติหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับปี ค.ศ. 1948 ไว้ในมาตรา 248

(ข) เหตุผลที่ต้องมีการชะลอการฟ้อง<sup>36</sup>

(1) ลดงบประมาณของประเทศ การฟ้องคดีทุกคดีทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเช่นเงินเดือนอัยการ ผู้พิพากษา ค่าใช้จ่ายในการฟ้อง การดำเนินคดี หากศาลพิพากษาว่ามีความผิดยังมีค่าใช้จ่ายของเรือนจำ เช่นค่าเลี้ยงดูนักโทษ รวมทั้งการต้องสร้างเรือนจำเพิ่ม

(2) ลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล

<sup>36</sup> คีระ บุญภินันท์, “*kiso yuuyo seido no denkyuu*” (ภาษาญี่ปุ่น) (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยควิว ประเทศญี่ปุ่น, 1989) หน้า 15-18

(3) ลดภาระการทำงานของศาล อัยการ อันทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มจำนวนศาล อัยการ

(4) ลดจำนวนนักโทษ

(5) หลีกเลี่ยงการจำคุกกระยะสั้น ในคดีความผิดเล็กน้อยการขังผู้กระทำผิดไว้ในเรือนจำจะทำให้ผู้กระทำผิดเข้าไปสัมผัสกับอาชญากรและเรียนรู้สิ่งชั่วร้ายในเรือนจำทั้งระยะเวลาที่สั้นดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการสอนหรืออบรมผู้ต้องขัง

(6) หลีกเลี่ยงการมีมลทิน (stigma) ของผู้กระทำผิด สังคมญี่ปุ่นเห็นว่าการถูกฟ้องนั้นเท่ากับผู้นั้นได้กระทำความผิดจริง

(7) หลีกเลี่ยงการเสียค่าใช้จ่ายด้านคดีความของผู้กระทำผิด เช่นค่าทนายความ

(8) หลีกเลี่ยงการมีประวัติอาชญากรทำให้มีสถานะเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

(9) การกลับคืนสู่สังคม การไม่มีประวัติอาชญากรทำให้บุคคลทั่วไปไม่ทราบว่าได้เคยกระทำผิดมาก่อน ทำให้สามารถกลับสู่สังคมในฐานะคนธรรมดา มิใช่อาชญากรหรืออดีตนักโทษ

(10) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด การชะลอการฟ้องไม่มีผลเหมือนคำพิพากษาถึงที่สุด กล่าวคือ การชะลอการฟ้องเป็นการกระทำภายในของอัยการ หากภายหลังผู้ได้รับการชะลอการฟ้องกระทำผิดขึ้นอีกอัยการสามารถเพิกถอนการชะลอการฟ้อง และฟ้องคดีนั้นพร้อมกับความผิดหลังได้ อันเป็นการบังคับให้ผู้ได้รับการชะลอการฟ้องต้องแก้ไขฟื้นฟูตนเอง

#### (ข) หลักและวิธีการชะลอการฟ้อง

หลังจากที่ได้มีการบัญญัติเรื่องการชะลอการฟ้องไว้ในมาตรา 279 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับปี ค.ศ. 1922 ต่อมาได้มีการบัญญัติหลักดังกล่าวไว้ในมาตรา 248 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับปี ค.ศ. 1948 โดยมีข้อความส่วนใหญ่คล้ายกัน<sup>37</sup> ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “อัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาเสมอไป หากเห็นว่าไม่จำเป็น เมื่อได้คำนึงถึงบุคลิก ลักษณะ อายุ สภาพสิ่งแวดล้อมผู้กระทำผิด สภาพของความผิดหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำความผิดแล้ว”

ด้วยเหตุนี้เมื่อตำรวจได้ทำการสอบสวนความผิดอาญาใด ต้องส่งคดีพร้อมด้วยเอกสารและพยานวัตถุไปยังอัยการโดยเร็ว เว้นแต่คดีที่อัยการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 246) โดยคดีที่อัยการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตาม

<sup>37</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, ระบบการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจของอัยการญี่ปุ่น,วารสาร อัยการ 2 (มิถุนายน 2522), หน้า 19-20.

ความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว มักจะเป็นมาตรการเกี่ยวกับคดีความผิดเล็กน้อย

ตามประกาศอัยการสูงสุดปี 1950 เรื่องวิธีการส่งคดีพิเศษ ให้อัยการจังหวัดส่งการต่อตำรวจ

(1) ในคดีความผิดลักทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก ที่จำนวนความเสียหายเล็กน้อย สภาพความผิดเล็กน้อย มีการชดใช้ความเสียหายให้ ผู้เสียหายไม่ประสงค์ให้ลงโทษและไม่มีเหตุให้เกรงว่าจะมีการกระทำผิดซ้ำอีก

(2) คดีการพนันที่มุ่งหวังทรัพย์สินเล็กน้อยมาก ซึ่งมีสภาพความผิดเล็กน้อย รวมทั้งไม่มีเหตุให้เกรงว่าผู้ร่วมกันกระทำผิดจะมาทำผิดซ้ำอีก

(3) คดีความผิดอื่น ๆ ซึ่งอัยการจังหวัดระบุ

ซึ่งคดีทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวต้องเป็นที่แน่ชัดว่าการลงโทษเป็นสิ่งไม่จำเป็น ในกรณีเช่นนี้ไม่ต้องส่งคดีให้อัยการ เพียงแต่ในทุกเดือนให้ตำรวจบันทึกกรวมกันในเอกสารที่เรียกว่า การจัดการคดีความผิดเล็กน้อย ซึ่งต้องมีข้อมูลเรื่อง วัน เดือน ปีที่จัดการ ชื่อผู้ต้องหา ประเด็นสำคัญในคดี และตามเกณฑ์ในการสอบสวนคดีอาญา (hanzai sousa kihan) มาตรา 197

กำหนดหลักเกณฑ์ว่าในการจัดการ (มาตรการ) คดีความผิดเล็กน้อยนั้นให้ตำรวจ

- ตักเตือนผู้ต้องหาให้ระวังอนาคตของตน
- เรียกผู้ปกครอง นายจ้าง บุคคลที่อยู่ในฐานะควบคุมดูแล หรือตัวแทนของผู้ต้องหา ให้มาพบและทำหนังสือจะควบคุมดูแลอนาคตผู้ต้องหา โดยจะตักเตือนผู้ต้องหาในเรื่องสำคัญ
- ให้ผู้ต้องหาชดใช้ความเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือขอโทษผู้เสียหาย หรือกระทำการอื่นที่เหมาะสม

ฉะนั้นการจัดการ (มาตรการ) คดีความผิดเล็กน้อยเป็นการชะลอการฟ้องอย่างหนึ่ง โดยอัยการได้มอบอำนาจการชะลอการฟ้องให้ตำรวจดำเนินการ

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นได้นำเอาหลักการชะลอการฟ้องมาบัญญัติไว้ ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่สำคัญหลายประการ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ตัวผู้กระทำความผิด

(1.1) บุคคลลักษณะของผู้กระทำความผิด คือ ลักษณะตามธรรมชาติและรูปแบบความประพฤติของแต่ละคน ไม่ว่าจะมีความผิดแต่กำเนิดหรือมีขึ้นในภายหลัง บุคคลลักษณะของ

ผู้กระทำความผิด ได้แก่ ลักษณะที่สืบเนื่องทางพันธุกรรม ความประพฤติเป็นอาชญา นิสัย ความรู้สึก ความสำนึกทางศีลธรรม เป็นต้น

(1.2) อายุของผู้กระทำความผิด นโยบายทางอาญาของญี่ปุ่นนั้นเห็นว่าผู้สูงอายุหรือคนแก่ ไม่มีพลังที่จะไปกระทำความผิดซ้ำอีกได้เท่าคนหนุ่ม และผู้สูงอายุยังมีความรับผิดชอบ และมีความผูกพันต่อครอบครัวมากกว่า โอกาสที่จะไปกระทำผิดอีกจึงน้อย ดังนั้นจึงมีการชะลอการฟ้องกับผู้สูงอายุมากกว่าคนรุ่นหนุ่ม

(1.3) สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด ได้แก่ ประวัติความเป็นมา ชีวิตครอบครัว อาชีพ สถานะทางสังคมของผู้กระทำความผิด

## (2) เนื้อหาของความผิด

(2.1) สภาพแห่งความผิด โดยพิจารณาว่า สภาพของการกระทำนั้นเป็นอย่างไร มีมูลเหตุจูงใจ การวางแผน วิธีการในการกระทำอย่างไรหรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำกับผู้เสียหาย เป็นต้น

(2.2) ความร้ายแรงของความผิด โดยพิจารณาว่า ความผิดที่กระทำมีโทษตามกฎหมายหนักเบาเพียงใด รวมถึงเหตุในการลดโทษหรือเพิ่มโทษด้วย

(3) สภาพการณ์ภายหลังการกระทำผิด เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการกระทำความผิด เช่น ความรู้สำนึกของการกระทำ ความรับผิดชอบต่อการกระทำ การบรรเทาผลร้าย และเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย การที่ผู้เสียหายให้อภัยแก่ผู้กระทำความผิด เป็นต้น

ในสำนวนคดีที่จะเสนออัยการพิจารณานั้น ตำรวจจะมีความเห็นเกี่ยวกับสภาพความผิดและสมควรจะดำเนินการกับความผิดนั้นเพียงใด โดยหากตำรวจเห็นว่าสมควรจะต้องดำเนินการคดี โอกาสที่อัยการจะชะลอการฟ้องจะมีน้อยลง

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นชอบกับการใช้หลักการชะลอการฟ้องแล้ว กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ที่จะบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดต่อเนื่อง ภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่ง โดยพนักงานอัยการจะต้องจัดทำบันทึกคำตัดสินไม่ฟ้อง (fukiso saiteisho) ซึ่งต้องระบุสาระสำคัญของข้อเท็จจริงในคดีและเหตุผลในการไม่ฟ้อง และเพื่อมิให้ใช้มาตรการไม่ฟ้องอย่างอำเภอใจ จะต้องส่งบันทึกดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบ อันเป็นการควบคุมภายในลำดับแรก



หลังจากนั้นอัยการต้องดำเนินการต่อไปนี้ต่อผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์

- หากผู้ต้องหาร้องขอ ให้อัยการแจ้งการไม่ฟ้องโดยเร็ว \* การร้องขอดังกล่าวมิได้จำกัดระยะเวลาไว้ การร้องขอก่อนการไม่ฟ้องจึงกระทำได้ การแจ้งนั้นกระทำได้ทั้งโดยวาจา และเป็นลายลักษณ์อักษร
- ในคดีที่มีการร้องทุกข์ กล่าวโทษหรือร้องขอ ให้อัยการแจ้งการไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ ผู้กล่าวโทษหรือผู้ร้องขอโดยเร็ว \*\* และให้แจ้งเหตุผลในการไม่ฟ้องด้วย \*\*\* เหตุผลจะมีเพียงว่า “ชะลอการฟ้อง” “ข้อสงสัยไม่เพียงพอ” ไม่เป็นความผิดอาญา” ฯลฯ

#### (4) การฟื้นฟูผู้ได้รับการชะลอการฟ้อง

ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่เพื่อเป็นการฟื้นฟูผู้ได้รับการชะลอการฟ้องและป้องกันการกระทำความผิดอีก ได้เกิดมีองค์กรคุ้มครองฟื้นฟูขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองฟื้นฟูผู้ได้รับการชะลอการฟ้อง แต่เกิดปัญหาสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องหาที่ได้รับชะลอการฟ้องว่าศาลยังมีได้ตัดสินว่ากระทำความผิด เหตุใดจึงต้องคุ้มครองฟื้นฟู

ในปี ค.ศ. 1950 ได้มีการบัญญัติกฎหมายการคุ้มครองฟื้นฟูผู้กระทำผิดเป็นการด่วน (kousei kinkyuu hogo hou) ขึ้น และใช้บังคับในปี ค.ศ. 1959 ต่อมาได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของเรื่องสวัสดิการสังคม

กล่าวได้ว่าชะลอการฟ้องในปัจจุบันไม่มีเรื่องการฟื้นฟูผู้ได้รับการชะลอการฟ้องเข้าเกี่ยวข้อง จึงเท่ากับเป็นการยกเลิกการฟ้อง

#### (5) สาระสำคัญของกฎหมาย

กฎหมายนี้ใช้เพื่อคุ้มครองฟื้นฟูผู้ได้รับการรอลงโทษจำคุก พันโทษจำคุก ผู้ได้รับการชะลอการฟ้อง เป็นต้น

\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 259 (การแจ้งมาตรการไม่ฟ้อง)

\*\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 260 (การแจ้งการจัดการคดีต่อผู้ร้องทุกข์ ฯลฯ)

\*\*\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 261 (การแจ้งเหตุผลของการไม่ฟ้องต่อผู้ร้องทุกข์ ฯลฯ)

เพื่อการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของบุคคลดังกล่าว เพื่อให้กลับสู่สังคมเป็นคนดีรักษา กฎหมายได้จึงให้การฟื้นฟูโดยการช่วยเหลือให้ได้กลับบ้าน การให้เงิน ให้กู้ยืม ให้ที่พักอาศัยชั่วคราว หรือจัดหาที่พักอาศัยให้ ให้การศึกษาที่จำเป็น ให้การฝึกอบรมรักษาพยาบาล ช่วยหา งาน

การคุ้มครองฟื้นฟูเป็นความรับผิดชอบของประเทศ โดยหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติ หรือคณะกรรมการคุ้มครองฟื้นฟูเป็นผู้กระทำการเอง องค์กรสาธารณะของเขต หรือ ผู้ได้รับ มอบหมายให้ประกอบกิจการคุ้มครองฟื้นฟู เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้คุ้มครองฟื้นฟู

ระยะเวลาของการคุ้มครองฟื้นฟูจะทำเพียงไม่เกิน 6 เดือนภายหลังจากได้รับการชะลอ การฟ้อง และต้องไม่ขัดต่อความประสงค์ของผู้ได้รับการชะลอการฟ้อง โดยให้ผู้รับชะลอการ ฟ้องยื่นคำขอต่อหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติ เมื่อเห็นว่าจำเป็นหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติ จึงจะให้การคุ้มครองฟื้นฟู หรือมอบหมายให้องค์กรสาธารณะของเขต หรือผู้ประกอบกิจการ คุ้มครองฟื้นฟูกระทำการแทน

ผู้ได้รับการชะลอการฟ้องยื่นขอรับการคุ้มครองฟื้นฟูน้อยมาก เช่นในปี ค.ศ. 1965 มี เพียง 2,710 คน จากจำนวนผู้ได้รับชะลอการฟ้อง 232,232 คน คือเพียง 1%

ต่อมาการดำเนินการตามกฎหมายหยุดลง และหลังจากนั้นได้ยกเลิกกฎหมายและ บัญญัติกฎหมายใหม่แทน

#### (6) การควบคุมดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ

เนื่องจากอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีซึ่งรวมถึงการชะลอการฟ้อง ด้วยเพื่อควบคุมให้อัยการใช้ดุลพินิจโดยชอบ จึงมีระบบการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการ ดังกล่าวในสองลักษณะ ดังนี้

(6.1) การควบคุมภายใน เป็นการควบคุมโดยอัยการด้วยตนเอง กล่าวคือ การสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องคดีของอัยการในสำนักงานจะต้องถูกตรวจสอบและให้ความเห็นชอบจากอัยการที่มี อาวุโสซึ่งจะตรวจสอบความเห็นของอัยการว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ จึงเป็นการควบคุมมิให้อัยการใช้ดุลพินิจอย่างไร้เหตุผล

#### (6.2) การควบคุมภายนอก

(6.2.1) คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Inquest of prosecution) ประกอบด้วยกรรมการซึ่งมาจากประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น และไม่จำเป็นต้องมีความรู้ทางกฎหมาย คณะกรรมการนี้มีอำนาจในการพิจารณาความเห็นในการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรหรือเมื่อผู้เสียหายมาขอร้องให้ทำการตรวจสอบ คณะกรรมการจะทำการไต่สวนเพื่อตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องว่ากระทำโดยชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ เมื่อคณะกรรมการมีมติอย่างใดจะส่งให้แก่หัวหน้าสำนักงานอัยการท้องถิ่น แม้มติดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันอัยการ แต่ก็มีผลทำให้อัยการต้องทบทวนเหตุผลอย่างจริงจังก่อนการวินิจฉัยสั่งคดี ซึ่งเป็นการควบคุมในทางอ้อม

(6.2.2) วิธีพิจารณาถึงการฟ้อง (Analogical Institution of prosecution) ในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ หากผู้เสียหายไม่เห็นชอบด้วยและเห็นว่าการสั่งคดีของอัยการไม่ชอบ ผู้เสียหายอาจยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้มีการพิจารณาคดีโดยยื่นคำร้องต่ออัยการเพื่อให้พิจารณาก่อน หากอัยการเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลก็จะยื่นฟ้องคดีนั้น แต่หากเห็นว่าไม่มีเหตุผลอัยการจะส่งคำร้องพร้อมพยานหลักฐานในคดีต่อศาล ซึ่งศาลจะทำการไต่สวนคำร้องนั้น หากศาลเห็นว่าควรสั่งฟ้องคดี ศาลก็จะแต่งตั้งทนายความเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนอัยการต่อไปโดยไม่บังคับให้อัยการต้องฟ้องคดี อย่างไรก็ตามกรณีที่ศาลจะสั่งให้พิจารณาคดีนั้นมีน้อยมาก<sup>38</sup>

ด้วยหลักการและวิธีการชะลอการฟ้องของประเทศญี่ปุ่นที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีพนักงานอัยการเป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมายนั้น อาจกล่าวได้ว่า ภายใต้หลักความเป็นหนึ่งเดียวของพนักงานอัยการ ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานฟ้องร้องดำเนินคดีในระยะเวลายาวนานจะทำให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานในระดับหนึ่ง ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวจะเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาฟ้องหรือไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้อง<sup>39</sup>

ในสำนักงานอัยการจังหวัดจะมีมาตรฐานของการดำเนินคดีอยู่ เช่นสำนักงานอัยการจังหวัดอิโรชิม่าจะมีหนังสือชื่อ “kyuukei kijun” ซึ่งแปลว่า “มาตรฐานการร้องขอให้ลงโทษ” กล่าวคือในการดำเนินคดีของอัยการเมื่อเสร็จสิ้นการสืบพยาน อัยการจะให้ความเห็นต่อศาลในข้อเท็จจริงและการใช้กฎหมาย และเป็นทางปฏิบัติของอัยการที่จะให้ความเห็นต่อการลงโทษจำเลยในอัตราที่เหมาะสม อัตราการลงโทษดังกล่าวจะมาจาก “มาตรฐานการร้องขอให้ลงโทษ” นั้น ซึ่งใน “มาตรฐานการร้องขอให้ลงโทษ” ยังระบุถึงการชะลอการฟ้องไว้ด้วย กล่าวคือคดีความผิดตามกฎหมายใด พฤติการณ์เช่นไรที่ควรชะลอการฟ้อง หรือควรขอให้ศาลลงโทษใน

<sup>38</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-240

<sup>39</sup> อ้าง Fujinaga Yukiharu, op.cit. p. 60 และดู Honda Masayoshi, “kiso yuuyo no kijun”, Juristo, No. 389, 1968.1.15, pp. 40-44.

อัคราเท่าใด หนังสือ “มาตรฐานการร้องขอให้ลงโทษ” ดังกล่าวจัดทำโดยสำนักงานอัยการ  
อุทธรณ์อิโรซิมา และสำนักงานอัยการแขวงอิโรซิมา และเป็นเอกสารลับของสำนักงานอัยการ  
ห้ามเปิดเผยต่อภายนอก

## 2.2.2 มาตรการชะลอการฟ้องในประเทศสหรัฐอเมริกา

### (ก) แนวคิดในการชะลอการฟ้องในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เริ่มใช้มาตรการชะลอการฟ้อง (Deferred Prosecution) ตั้ง  
แต่ปี ค.ศ. 1930 แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายก็ตาม แต่  
ในทางปฏิบัติอัยการสหรัฐอเมริกามีได้ยึดถือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด  
แต่อย่างไรก็ตาม ตรงกันข้ามอัยการกลับใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลอย่างกว้างขวาง ได้  
กระทำสืบเนื่องกันมาเป็นเวลาช้านาน จนกลายเป็นหลักปฏิบัติและเป็นประเพณีในที่สุด<sup>40</sup> ทั้ง  
องค์กรศาลก็ได้ทักท้วงวิธีปฏิบัติดังกล่าว แม้เมื่อมีการเรียกร้องให้ศาลเข้ามาตรวจสอบดุลพินิจ  
ของอัยการในส่วนนี้ ศาลมักจะปฏิเสธ โดยอ้างหลักทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (Separation of  
powers) และแนวคิดในเรื่องการจำกัดบทบาทของศาล (Judicial restraint) การตรวจสอบการใช้  
ดุลพินิจของอัยการจึงมักเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรเอง การตรวจสอบทางการเมืองที่อาจ  
มีการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้บังคับบัญชาระดับสูงของอัยการตามวิถีทางประชาธิปไตยและการร  
วสอบโดยประชาชนและสื่อมวลชน เป็นต้น

นอกจากศาลมิได้ทักท้วงหรือยับยั้งการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการ ดังกล่าว  
แล้ว แต่ศาลกลับให้การสนับสนุนวิธีการสั่งคดีของอัยการ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาล  
รัฐบาลกลาง (ศาลสหรัฐ) และศาลของมลรัฐ ซึ่งกล่าวไว้ว่า “ บทบัญญัติดังกล่าว (บทบัญญัติที่  
บังคับให้อัยการต้องฟ้องคดี) ไม่เคยถูกถือว่ามี ความหมายเป็นการห้ามการใช้ดุลพินิจของอัยการ  
อำนาจของอัยการในการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีอาญาโดยไม่ต้องปรึกษาหารือเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น ๆ  
นั้น เป็นอำนาจที่ถาวร ศาลของรัฐบาลกลางสหรัฐไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการใช้ดุล  
พินิจของอัยการสหรัฐ ศาลไม่อาจบังคับให้อัยการสหรัฐฟ้องคดีใด ๆ ได้ ไม่ว่าอัยการจะมีเหตุผล  
ในการไม่ฟ้องนั้นหรือไม่ก็ตาม เป็นที่เห็นกันอย่างชัดเจนว่าการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะอัยการนั้น  
อัยการมีดุลพินิจอย่างมากมายที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีใด ๆ อัยการไม่มีหน้าที่จะต้องฟ้องคดีทุก  
กรณีที่มีผู้เสนอขึ้นมา ถึงแม้ว่าจะเป็นหน้าที่โดยตรงของอัยการที่จะต้องฟ้องผู้กระทำผิด แต่

<sup>40</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐ  
อเมริกา”,วารสารนิติศาสตร์ ,2521 ,หน้า 161.

อัยการก็ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในอันที่จะใช้อำนาจเพื่อส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมด้วย เพราะฉะนั้นอัยการจึงไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีทุกกรณีที่มีการละเมิดกฎหมาย”<sup>41</sup>

เห็นได้ว่าอัยการสหรัฐมีดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอย่างอิสระ แม้คดีนั้นจะมีหลักฐานยืนยันว่าผู้ต้องหากระทำความผิดก็ตาม อัยการจึงอาจสั่งไม่ฟ้องคดีแล้วปล่อยตัวผู้ต้องหาไปหรืออาจใช้มาตรการชะลอฟ้องก็ได้

(ข) หลักการและวิธีการชะลอฟ้อง

(1) หลักการ โดยหลักการของการชะลอการฟ้องในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มุ่งที่จะนำไปใช้กับผู้กระทำความผิดซึ่งมีอายุระหว่าง 17-26 ปี เนื่องจากบุคคลในช่วงวัยดังกล่าวมีโอกาสที่จะกลับตัวได้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อจะลดการกระทำความผิดซ้ำ และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมอาชีวะ

ความผิดที่มีการนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ ได้แก่ ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือความผิดที่มีโทษไม่ร้ายแรง เช่น ลักทรัพย์มีราคาเล็กน้อย ลักทรัพย์ตามโอกาส (ไม่มีเจตนาเป็นผู้อย่างมากก่อน) ขับรถในขณะมีเมามา ใช้บัตรประจำตัวปลอม ค่าประเวณี ทำร้ายร่างกายไม่ถึงกับเป็นอันตรายแก่กายหรือจิตใจ บกรุก ทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น ส่วนในความผิดร้ายแรงหรือข้อหาอุกฉกรรจ์อื่น เช่น ฆาตกรรมหรือปล้นทรัพย์โดยใช้อาวุธหรือข่มขืนกระทำความชำเรา เหล่านี้ผู้กระทำความผิดมีเจตนาชั่วร้าย โอกาสที่จะใช้มาตรการชะลอการฟ้องเพื่อให้กลับตัวเป็นคนดีเป็นไปได้ยากและมักไม่สำเร็จภายในเวลาที่กำหนด จึงจะไม่ใช้มาตรการชะลอการฟ้องกับความผิดประเภทนี้ นอกจากนี้ บุคคลที่เคยต้องโทษหรือมีประวัติอาชญากรรมและถูกภาคทัณฑ์ไว้ก็จะไม่นำมาตรการชะลอการฟ้องไปใช้เช่นกัน

การใช้มาตรการชะลอการฟ้องเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดซึ่งเต็มใจรับความช่วยเหลือในการแก้ปัญหาพื้นฐานที่บุคคลเหล่านั้นเผชิญอยู่ เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและแก้ไขปัญห โดยการชะลอการฟ้องมักจะมีการให้บริการผู้กระทำความผิดในด้านต่าง ๆ เช่น การให้คำปรึกษา การศึกษา การฝึกอาชีพ การบำบัดโรคหรืออาการติดยาเสพติด การหางานให้แก่ผู้กระทำความผิด อีกทั้งยังเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ผู้กระทำความผิดมีความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและต่อสังคม โดยให้มีการกระทำไปควบคู่กับการศึกษาและฝึกอาชีพ ซึ่งอาจกำหนดเงื่อนไขการชะลอการฟ้องให้ผู้กระทำความผิดดำเนินกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ หรือบำเพ็ญสาธารณประโยชน์แก่

<sup>41</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

ชุมชนหรือการใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย อันเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งของคู่กรณี โดยให้หันมาใช้วิธีประนีประนอมหรือตกลงแก้ปัญหาอย่างระมัดระวัง เพื่อหลีกเลี่ยงการฟ้องร้อง ซึ่งจะทำให้คู่กรณีหมองเหม็นต่อกัน

(2) วิธีการชะลอการฟ้อง<sup>42</sup>

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและอยู่ในเกณฑ์ที่จะใช้มาตรการชะลอการฟ้อง อัยการจะระงับหรือพักการฟ้องผู้กระทำผิดเป็นการชั่วคราวก่อน โดยจัดให้ผู้กระทำผิดเข้าอยู่ในการคุมประพฤติหรือดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ตัวผู้กระทำผิด ต่อผู้เสียหายและสังคม โดยผู้กระทำผิดจะต้องสมัครใจให้ใช้มาตรการชะลอการฟ้องและหากผู้กระทำผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดได้สำเร็จครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดไว้ อัยการจะสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำผิดนั้นต่อไป

การใช้มาตรการชะลอการฟ้องในสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้จำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลลดลง อัยการและศาลสามารถทุ่มเทเวลาทำงานให้กับคดีสำคัญและร้ายแรงกว่าได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการประหยัดงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินคดีและค่าเลี้ยงดูผู้ต้องขังในเรือนจำอีกด้วย

(ค) การควบคุมดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลของอัยการสหรัฐ แบ่งได้เป็น 2 กรณี

(1) การควบคุมภายใน หัวหน้าสำนักงานประจำสำนักงานนั้น ๆ จะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของอัยการ หากในสำนักงานมีอัยการจำนวนไม่มาก การควบคุมจะเป็นไปอย่างรัดกุม ส่งผลให้มีการใช้ดุลพินิจอย่างสอดคล้องกัน แต่หากเป็นสำนักงานใหญ่ การควบคุมอาจหละหลวม อาจทำให้การใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกันกันได้

(2) การควบคุมภายนอก

(2.1) ในกรณีอัยการของสหรัฐซึ่งสังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรม โดยมี U.S. Attorney – General เป็นหัวหน้า มีการควบคุมในรูปการวางนโยบายและให้ความเห็นชอบกว้าง ๆ ในการใช้ดุลพินิจของอัยการสหรัฐ ส่วนในกรณีของอัยการท้องถิ่น แม้ State Attorney – General จะมีได้เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง แต่ในบางมลรัฐ State Attorney – General มีอำนาจจะฟ้องคดีที่อัยการท้องถิ่นสั่งไม่ฟ้องได้

<sup>42</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, รายงานการศึกษาเชิงวิจัยเรื่องการชะลอการฟ้องสมควรนำมาใช้ในสภาวะปัจจุบันหรือไม่, หน้า 28-30.

(2.2) การควบคุมโดยอัยการพิเศษ ในบางมลรัฐให้อำนาจ State Attorney – General หรือศาลในการแต่งตั้งนักกฎหมายหรือทนายความขึ้นทำหน้าที่ฟ้องร้องและดำเนินคดีแทนอัยการหากอัยการประจำท้องถิ่นไม่ฟ้องคดี โดยคดีนั้นจะต้องเป็นคดีสำคัญและประชาชนให้ความสนใจ

(2.3) การควบคุมโดยศาล ผู้เสียหายอาจร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายบังคับให้อัยการฟ้องคดี ซึ่งได้มีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องไปแล้วได้ เนื่องจากในสหรัฐอเมริกา ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยตรง อย่างไรก็ตามศาลก็ได้ใช้อำนาจนี้โดยอ้างว่าเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของอัยการ

(2.4) การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาและรัฐสภาของมลรัฐมีอำนาจขับอัยการของสหรัฐหรืออัยการประจำท้องถิ่นแล้วแต่กรณีให้ออกจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่าอัยการปฏิบัติอำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ฟ้องคดีเพราะได้รับสินบน

(2.5) การควบคุมโดยประชาชน อัยการในสหรัฐส่วนใหญ่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ดังนั้นหากอัยการสั่งคดีโดยไม่ชอบธรรม เมื่อถึงคราวเลือกตั้งครั้งต่อไป ประชาชนอาจไม่เลือกบุคคลดังกล่าวขึ้นมาทำหน้าที่อัยการอีก

## 2.3 เปรียบเทียบการใช้มาตรการชะลอการฟ้องของประเทศไทย ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา

แม้การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในแต่ละประเทศจะมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายคล้าย ๆ กัน เช่น เพื่อลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและเลี้ยงดูผู้ต้องขัง แก้ไขปรับปรุงผู้กระทำความผิด อันเป็นประโยชน์กับทั้งผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และสังคม แต่การใช้มาตรการชะลอการฟ้องของแต่ละประเทศอาจมีหลักการและวิธีการที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นมีวิวัฒนาการทางกฎหมายมาอย่างไร จึงจะได้เปรียบเทียบการชะลอการฟ้องของประเทศไทย ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาไว้พอสังเขปดังนี้

### 2.3.1 ลักษณะของกฎหมายชะลอการฟ้อง

ในประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการใช้มาตรการชะลอการฟ้องมานานแล้ว โดยญี่ปุ่นมีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนสหรัฐอเมริกาการชะลอการฟ้องเกิดจากการปฏิบัติจริงจนเป็นประเพณีของอัยการ สำหรับประเทศไทยยังไม่มีการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง ได้แต่มีความคิดริเริ่มที่จะนำมาใช้ในปี พ.ศ. 2520 โดยวิธีบัญญัติเป็นกฎหมาย

### 2.3.2 ผู้มีอำนาจชะลอการฟ้อง

ในประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกาผู้มีอำนาจได้แก่อัยการเจ้าของสำนวนโดยได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าอัยการ ในกรณีของประเทศไทยนั้น โดยปกติทั่วไปการใช้

อำนาจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีโดยรัฐนั้นกฎหมายจะกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้น แต่จากกรณีที่กรมอัยการ (ชื่อเรียกเดิม) ได้เคยนำเสนอเป็นมาตรการทางกฎหมายเมื่อปี 2520 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมอัยการ (อัยการสูงสุด) เท่านั้น

### 2.3.3 ประเภทของคดี

ญี่ปุ่นใช้มาตรการชะลอการฟ้องกับคดีทุกประเภท แม้แต่คดีที่มีอัตราโทษสูง ส่วนสหรัฐอเมริกาและไทยจะใช้กับเฉพาะคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ คดีมีอัตราโทษต่ำและไม่ใช้คดีร้ายแรง ส่วนคดีอุกฉกรรจ์จะไม่นำมาตราการชะลอการฟ้องไปใช้ ในส่วนของประเทศไทยนั้นยังไม่อาจจำแนกประเภทคดีได้อย่างชัดเจน เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองการใช้อำนาจชะลอการฟ้องแต่อย่างใด

### 2.3.4 การควบคุมดุลพินิจ

ในทั้งสามประเทศจะมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจชลอฟ้องอยู่ 2 ลักษณะคือ

- (1) ควบคุมโดยองค์กรภายในซึ่งก็ได้แก่องค์กรอัยการเอง
- (2) องค์กรภายนอก ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น คือ คณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องและศาล ส่วนกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ U.S. Attorney – General และ State Attorney – General

โดยการตรวจสอบทางการเมือง โดยศาล และโดยประชาชน สำหรับกรณีของประเทศไทย คือ การควบคุมโดยฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กล่าวคือ ในกรณีพนักงานอัยการมีสั่งไม่ฟ้องถ้ามีคำสั่งของอัยการสูงสุดในกรุงเทพมหานครต้องส่งสำนวนให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในต่างจังหวัดต้องส่งสำนวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากบุคคลดังกล่าวมีความเห็นแย้งกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการให้เสนอสำนวนพร้อมความเห็นแย้งต่ออัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด นอกจากนี้ ยังอาจถูกควบคุมโดยผู้เสียหาย ตามมาตรา 34 กล่าวคือแม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ผู้เสียหายยังมีสิทธิ์ฟ้องคดีอาญาต่อศาลเองได้

จากลักษณะของความผิดที่จะนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ เห็นได้ว่าจะมีลักษณะที่เป็นความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ การกระทำโดยประมาท การทำความผิดที่ไม่ได้มีเจตนาและมีอัตราโทษไม่สูง แต่การทำความผิดของโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ถือว่าเป็นความผิดที่ร้ายแรงเพราะส่งผลกระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม ทำลายสุขภาพอนามัยของประชาชนและ



ทรัพย์สินของประเทศ ซึ่งความผิดลักษณะเช่นนี้ มีบทลงโทษตามกฎหมายมหาชนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2535 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ฯลฯ ลักษณะการกระทำผิดเช่นนี้จึงนับได้ว่าไม่ค่อยจะสอดคล้องกับหลักการชะลอการฟ้องที่นำมาใช้กับความผิดเล็กน้อยๆ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือไม่มีเจตนาและมีอัตราโทษไม่สูง แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดของมาตรการชะลอการฟ้องนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้ผู้กระทำผิดมีโอกาสปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมกรรมการกระทำผิดของตนมากกว่าการลงโทษผู้กระทำผิดนั้น ซึ่งแนวความคิดนี้น่าจะนำมาใช้กับกรณีการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญา อันน่าที่จะต้องถูกลงโทษ แต่ผลของการลงโทษอาจกระทบกระเทือนต่อสังคมและเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้การแก้ไขป้องกันและเยียวยาผลร้ายจากการกระทำความผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานนั้นสามารถจะใช้เทคโนโลยีและการจัดการสิ่งแวดล้อมเข้าช่วยแก้ไขได้ ดังนั้น มาตรการนี้จึงน่าจะเป็นทางออกที่ดีทางหนึ่งที่จะช่วยผ่อนคลายนโยบายต่อสังคมเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดความชัดเจนลงไปว่า หากจะใช้มาตรการชะลอการฟ้องกับการกระทำความผิดของโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวแล้ว จะต้องมีการอื่น ๆ รองรับอย่างไร ดังจะได้กล่าวในบทต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### บทที่ 3

## กลไกของการชะลอการฟองโหลคดีสิ่งแวดล้อม

### 3.1 การนำมาตรการชะลอการฟองโหลมาใช้กับโรงงาน

#### 3.1.1 ประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่จะเข้าสู่มาตรการชะลอการฟอง

เมื่อพิจารณาถึงระบบกิจการอุตสาหกรรมภายในประเทศ จะเห็นได้ว่าอัตราขยายตัวของกิจการอุตสาหกรรมในช่วงเวลาของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ( พ.ศ. 2505 – 2509 ) ถึงฉบับที่ 2 ( พ.ศ. 2510 – 2514 ) จะปรากฏในลักษณะของกิจการอุตสาหกรรมที่มีเป้าหมายการผลิตเพื่อตอบสนองนโยบายทดแทนการนำเข้า (import substitution) กิจการอุตสาหกรรมในช่วงระยะเวลาเช่นว่านี้จึงเป็นกิจการอุตสาหกรรม ที่ใช้วัตถุดิบพื้นฐานภายในประเทศป้อนสู่กระบวนการผลิตเป็นประการสำคัญ เช่น อุตสาหกรรมกระดาษ ปู่ย กระสอบ และสิ่งทอ จนกระทั่งเมื่อก้าวเข้าช่วงเวลาของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 – 6 ( พ.ศ. 2520 – 2534 ) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการบริหารระบบเศรษฐกิจโดยใช้กิจการอุตสาหกรรมเป็นภาคนำนั้น กิจการอุตสาหกรรมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในกระบวนการผลิต หรือที่ใช้สารเคมีอันตรายหรือวัตถุดิบย่อยสลายยาก และมีผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมได้ง่าย มีกระบวนการผลิตที่ซับซ้อน โดยเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ หรือผลิตสินค้าในกิจการอุตสาหกรรมที่เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม โดยกิจการอุตสาหกรรมประเภทนี้จะขยายตัวอย่างรวดเร็วในสังคมตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน และเป็นกิจการอุตสาหกรรมที่มีกำลังผลิตขนาดใหญ่ มีการลงทุนเป็นจำนวนมหาศาล เช่น อุตสาหกรรมผลิตยานยนต์ขนส่ง อุตสาหกรรมโลหะพื้นฐาน อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์หนังสัตว์ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมพลาสติก อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม เป็นต้น

จากกรณีที่อุตสาหกรรมได้ขยายตัวเติบโตอย่างรวดเร็วต่อเนื่องมาโดยตลอดนับตั้งแต่ช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 นั้น ทำให้เงินทุนจากต่างประเทศเข้ามามีบทบาทต่อการเติบโตของเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงเวลาของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ( พ.ศ. 2520 – 2524 ) นั้น สัดส่วนของเงินทุนจากต่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยเงินทุนในระยะยาวจากต่างประเทศมีจำนวนลดลงเป็นอย่างมาก ในขณะที่การลงทุนโดยตรงและการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์มีการเพิ่มจำนวนลงทุนเป็นอย่างมาก แหล่งเงินทุนต่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น จะปรากฏอัตราการลงทุนทางตรงเพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัด ซึ่งเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่

7 ( พ.ศ. 2535 – 2539 ) ปรากฏว่าในช่วงปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ตกต่ำ แต่กิจการอุตสาหกรรมโดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมกับปรากฏผลในทางตรงกันข้ามเนื่องจากภาวะตลาดมีการขยายตัวดีขึ้น สถิติการขยายตัวที่ในแต่ละโรงงานอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในช่วงเดียวกันของปี พ.ศ. 2537 ถึงร้อยละ 187 และได้คาดการณ์ไว้ว่าจะมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในปีต่อไป โดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ร่วมกับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน พิจารณาถึงสิทธิประโยชน์สำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์ อุตสาหกรรมฟอกย้อม ให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วในการประกอบกิจการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนให้มากขึ้น ซึ่งกรณีเช่นนี้เรียกได้ว่าเป็นผลประโยชน์ที่ประเทศได้รับจากกิจการอุตสาหกรรมภายในที่มีการลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนากิจการอุตสาหกรรมดังกล่าวภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนาน รวมทั้งการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ทั้งในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการอุตสาหกรรม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เป็นต้น

ในด้านควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 จึงได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แทนกฎหมายฉบับเก่า ทั้งนี้เกิดจากกิจการอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยหลักสำคัญของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในภาวะเดียวกันกิจการอุตสาหกรรมก็เป็นต้นเหตุของการก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและร้ายแรง โดยเฉพาะในด้านการควบคุมกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น ได้จำแนกประเภทโรงงานที่จะต้องถูกควบคุมกำกับดูแลออกเป็น 3 ลักษณะ \* คือ

\* มาตรา 7 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่าให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภท ชนิด หรือขนาดใด เป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุมดูแลการป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็นดังนี้

- (1) โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่ โรงงาน ประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน
- (2) โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงาน ประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบ

โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่ โรงงาน ประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการ โรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน โรงงานเหล่านี้จึงจัดเป็นโรงงานขนาดเล็กที่มีกำลังเครื่องจักรในการผลิตไม่เกิน 20 แรงม้า และจำนวนคนงานไม่เกิน 20 คน \* และเป็นโรงงานที่มีแนวโน้มว่าการประกอบกิจการจะไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยข้างเคียง

โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงาน ประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการ โรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน โรงงานเหล่านี้จึงเป็นโรงงานขนาดกลางที่มีกำลังเครื่องจักรในการผลิตไม่เกิน 50 แรงม้า และคนงานไม่เกิน 50 คน \*\* โดยทั่วไปตามหลักกฎหมายแล้ว โรงงานจำพวกนี้จะมีขนาดใหญ่กว่าโรงงานจำพวกที่ 1

โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงาน ประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ โรงงานเหล่านี้จึงเป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่มีกำลังเครื่องจักรในการผลิตเกิน 50 แรงม้า และคนงานเกิน 50 คน \*\*\* โรงงานประเภทนี้จะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐอย่างเข้มงวดมากกว่าโรงงานของจำพวกแรก ทั้งนี้เนื่องจากเป็นโรงงานที่มีศักยภาพ ความเสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบต่อระบบ สิ่งแวดล้อมและประชาชนได้ค่อนข้างสูง

ข้อมูลทางสถิติของกรมโรงงานอุตสาหกรรมเมื่อปี พ.ศ. 2540 ปรากฏว่า การก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนและนโยบายผ่อนคลายการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมของกฎหมายดังกล่าว โดยมีการประกอบกิจการประมาณ 123,521 โรงงาน มีทุนดำเนินการอุตสาหกรรมทั้งหมดในประเทศ 1,654,315.05 ล้านบาท และจำนวนผู้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 3,008,570 คน และในการนี้แบ่งเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 จำนวน 46,190 ราย มีทุนดำเนินการทั้งหมด 47,311.58 ล้านบาท จำนวนผู้ทำงานเท่ากับ

กิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

(3) โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงาน ประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 32 (1) ให้โรงงานที่กำหนดในประกาศ ดังกล่าวเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ด้วย

\* กฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

\*\* เรื่องเดียวกัน

\*\*\* เรื่องเดียวกัน

127,900 คน โรงงานจำพวกที่ 2 จำนวน 20,170 โรงงาน มีทุนดำเนินการ 41,732.38 ล้านบาท มีจำนวนผู้ทำงาน 188,820 คน และโรงงานจำพวกที่ 3 จำนวน 57,160 โรงงาน มีเงินทุนดำเนินการทั้งหมด 1,562,271.09 ล้านบาท และมีผู้ทำงาน 2,691,850 คน

อย่างไรก็ตามแม้กิจการอุตสาหกรรมจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตขึ้น รายได้ประชาชาติสูงขึ้น ประชากรมีงานทำมากขึ้นด้วย แต่กิจการเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพระบบสิ่งแวดล้อมรุนแรงมากขึ้น ตามภาวะการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมที่ขาดมาตรการในการวางระบบควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหาของเสียและมลพิษที่เกิดจากกระบวนการผลิต ดังนั้นในอดีตที่ผ่านมา การแก้ไขและป้องกันปัญหามลพิษจากกิจกรรมอุตสาหกรรมจึงปรากฏให้เห็นในลักษณะของคำสั่งและข้อบังคับต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นระดับพระราชบัญญัติเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น หรือในระดับกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม ประกาศกรมเจ้าท่า เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การก่อกำเนิดปัญหามลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนั้นจึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมกำหนดความผิดและโทษอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นต้น โดยกฎหมายเหล่านี้จะกำหนดความผิดเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรก การก่อกำเนิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น การลักลอบปล่อยของเสียซึ่งยังไม่ผ่านการบำบัด หรือทำการบำบัดที่ไม่ได้มาตรฐานออกสู่สิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง กับการกระทำความผิดที่อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษหรืออันตรายจากการประกอบกิจการ เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือการฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ เพื่อป้องกันการก่อกำเนิดอันตรายหรือปัญหามลพิษ ความผิดทั้งสองลักษณะดังกล่าวส่วนใหญ่กฎหมายจะกำหนดโทษไว้เป็น 2 ประเภท ได้แก่โทษทางปกครอง ใช้มาตรการทางปกครอง กล่าวคือ มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองใช้คำสั่งดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีระบบอนุญาตและระบบค่าปรับทางปกครองเป็นสภาพบังคับหรือโทษทางปกครอง โทษอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ โทษในทางอาญา ซึ่งแยกเป็น 2 ประการ ประการแรก กำหนดให้ปรับสถานเดียวโดยไม่มีโทษจำคุก ซึ่งใช้สำหรับความผิดเล็กน้อย และไม่ส่งผลกระทบต่อผู้อื่นหรือสิ่งแวดล้อมมากนัก เช่น ความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง หรือประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวง ตามมาตรา 8 (1) , (2), (3),(4),(5),(8) และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท ความผิดฐานไม่แจ้งกรณีมีอุบัติเหตุในโรงงานเนื่องจากในโรงงานหรือเครื่องจักรต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายตามมาตรา 34 วรรค 1 และมาตรา 54 แห่ง พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท เป็นต้น

ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวนี้ เป็นคดีที่อาจเปรียบเทียบปรับและเลิกกันได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 อยู่แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นการผ่อนปรนและให้โอกาสผู้กระทำความผิดที่ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางศาลอย่างหนึ่ง

การกำหนดโทษอีกประการหนึ่งคือการกำหนดโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ และอาจมีการกำหนดค่าปรับเป็นรายวัน หรือการใช้ค่าใช้จ่ายในการจัดการเพื่อเป็นไปตามคำสั่ง ตัวอย่าง ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เช่น ในกรณีของผู้ประกอบกิจการ โรงงานซึ่งได้ยื่นคำขออนุญาตออกใบอนุญาตตั้งโรงงานและประกอบกิจการโรงงานตามความในมาตรา 12 และในระหว่างรอการออกใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงได้ดำเนินการก่อสร้างโรงงานไปก่อนล่วงหน้า อันเป็นความผิดตามมาตรา 12 และอาจได้รับโทษจำคุกตามความในมาตรา 50 หรือในกรณีความผิดฐานประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 โดยไม่แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง มาตรา 48 ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ความผิดฐานประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 โดยไม่ได้รับอนุญาตตามความในมาตรา 12 และ มาตรา 50 กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงานนี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีลักษณะอาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน แก่ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 57 จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ และปรับอีกวันละ 5,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ดี ผู้ควบคุมดูแลและปฏิบัติงานประจำสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่ดี มีโอกาสกระทำการอันเป็นความผิดกฎหมายตามที่ระบุไว้ให้เป็นความผิดได้ค่อนข้างสูง ทั้งที่การกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อข้อห้ามหรือข้อกฎหมายอาจมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ผู้กระทำการก็ไม่พึงประสงค์ให้เกิดผลแห่งการกระทำเช่นว่าเลยแต่อย่างใด ดังเช่น ในกรณีของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของสารอันตรายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อมหรือผลประชาชนข้างเคียงหรือผู้ประกอบกิจการโรงงานเป็นผู้กระทำความผิดเป็นครั้งแรก ก็อาจได้รับโทษถึงจำคุกตามกฎหมายได้ ซึ่งในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ล้วนมีความเห็นว่าการนำคดีเช่นว่านี้เข้าสู่การระงับการฟ้องแล้ว นอกจากจะเป็นการหลีกเลี่ยงการมีมลทินของผู้กระทำความผิด (Stigma) เพราะในประเทศญี่ปุ่นนั้นถือว่า ผู้ที่ถูกฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิดจริง และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดกับคืนสู่สังคมอย่างมีเกียรติภูมิ รวมทั้งเป็นหนทางที่

จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในอนาคตได้ง่ายแล้ว อันเป็นกลยุทธ์ที่มีความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับคุณความดีของผู้กระทำความผิดอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตามหากจะนำเอามาตรการชะลอการฟ้องมาใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

ก. เป็นโรงงานที่ไม่เคยปรากฏประวัติการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายโรงงานมาก่อน

เป็นกรณีที่พิจารณาถึงประวัติ การกระทำความผิดของผู้ประกอบ กิจการโรงงาน หรือบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกฎหมายโรงงาน ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับนานาประเทศที่เคยใช้มาตรการชะลอการฟ้องมาแล้ว เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี หรือกลุ่มประเทศยุโรป ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น ที่จะต้องพิจารณาถึงตัวผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นลักษณะตามธรรมชาติที่เกี่ยวกับความประพฤติเป็นอาชญากร อุปนิสัย ความรู้สึก และสำนึกทางศีลธรรม หรือการพิจารณาถึงสภาพแวดล้อม เช่น ตำแหน่งทางสังคม การมีส่วนให้ต่อสังคม ความสัมพันธ์กับสมาชิกในสังคม การศึกษา หรือประวัติอาชญากร เป็นต้น โดยกลุ่มประเทศเหล่านี้จะคำนึงอยู่เสมอว่า การฟ้องคดีผู้กระทำความผิดครั้งแรกจะมีความเหมาะสม และได้สัดส่วนกับความผิดที่เกิดขึ้นหรือไม่ เพียงใด เพราะหากผู้กระทำความผิดถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุกก็ดี หรือถูกจำคุกโดยไม่รอการลงอาญาก็ดี จะทำให้เกิดรอยมลทิน (Stigma) แก่ผู้ถูกจองจำอันเป็นอุปสรรคต่อผู้พ้นโทษจะปรับตัวให้อยู่ในสังคมภายนอกได้อย่างสงบสุข อีกทั้งสภาพและความเป็นอยู่ในเรือนจำอาจจะส่งผลกระทบต่อร่างกายและ จิตใจของผู้ถูกจองจำ จนอาจทำให้มีทัศนคติ นิสัย และความประพฤติเปลี่ยนไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเลย ทั้งนี้เนื่องจากนักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาในประเทศเหล่านั้นเห็นว่า เรือนจำเป็นที่รวมของผู้กระทำความผิดในประเภทต่าง ๆ หลายประเภท และโดยสภาพต้องอยู่รวมกัน ทำให้ต้องคุคลีกับอาชญากร โอกาสที่จะได้รับการถ่ายทอดเทคนิค และวิธีการต่าง ๆ ในการประกอบอาชญากรรม ตลอดจนทัศนคติต่อการกระทำความผิดอาจมีขึ้นได้โดยง่ายและเป็นความยุ่งยากต่อการแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดที่ได้กระทำความผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือโดยพลั้งเผลอ หรือไม่มีเจตจิตหรือสันดานเป็นผู้ร้าย ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ด้วยเหตุนี้หากปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังการกระทำต่อกฎหมายโรงงานว่า ทั้งผู้ประกอบกิจการโรงงานก็ดี หรือผู้ที่ทำงานในโรงงานก็ดีที่จะต้องรับผิดตามกฎหมายโรงงาน ไม่เคยถูกดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายโรงงานมาก่อน ก็ควรจะได้รับพิจารณาให้เป็นประเภทของผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการพิจารณาเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องต่อไป

ข. เป็นโรงงานที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายที่กำหนดให้มีมาตรการรักษาสิ่งแวดล้อม

ในกรณีเช่นว่านี้ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศดังกล่าวในบทที่ 2 เห็นว่า เป็นกรณีที่เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายกับการกระทำของผู้ต้องหาแล้วจะเป็นความผิดตามกฎหมายโรงงาน แต่เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยแห่งสภาพแวดล้อมอื่น ๆ เช่น ความตั้งใจในการปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือเงื่อนไขของหน่วยงานภาครัฐมาโดยตลอดแล้ว แทบจะกล่าวได้ว่า ผู้ต้องหา มิได้ตั้งใจให้เกิดผลแห่งการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายโรงงานเลยแม้แต่น้อย ดังนั้นกรณีเช่นว่านี้ หากเป็นโรงงานที่ได้รับสิทธิพิเศษบางประการภายใต้กฎหมายบางฉบับ ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขในการรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นประการสำคัญ เช่น กรณีของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีมาตรการอันสมควรที่จะป้องกันและควบคุมมิให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษย์และธรรมชาติ ซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุน และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้กำหนดเงื่อนไขในบัตรส่งเสริม เรื่องการป้องกันและควบคุมมิให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ผู้ได้รับการส่งเสริมรายได้นั้นต้องปฏิบัติตาม ดังความในมาตรา 18, 19 และ 20 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 หรือกรณีของโรงงานอุตสาหกรรมที่รองรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการในเรื่องอากรขาเข้า สำหรับการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งเครื่องจักรอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นที่ไม่สามารถจัดหาได้ภายในราชอาณาจักรเกี่ยวกับระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียอื่น รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม หรือการขอรับอนุญาตนำผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุม หรือดำเนินการระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาและว่าจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ที่นำเข้ามาใน ราชอาณาจักรได้ภายในราชอาณาจักร ตามความในมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ค. เป็นโรงงานที่ได้จ่ายค่าเสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจนเป็นที่พอใจของผู้เสียหาย

โดยปกติทั่วไป การประกอบกิจการโรงงานที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อบัญญัติของกฎหมายโรงงาน มักจะปรากฏความเสียหายต่อคุณภาพของระบบสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัย ทรัพย์สินของผู้อื่นควบคู่กันไปด้วย ดังเช่น กรณีของโรงงานผลิตกระดาษปล่อยน้ำเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ ห้วย หนอง คลอง บึง ในหลายจังหวัด เช่น ขอนแก่น จะเชิงเทรา จนเป็นเหตุให้น้ำในแม่น้ำลำคลอง ดังกล่าวเกิดการเน่าเสีย และสร้างความเสียหายต่อประชาชนที่ประกอบอาชีพการเกษตร หรือจากกรณีผลกระทบจากมลภาวะที่เกิดจากการผลิตไฟฟ้าด้วยถ่านหินลิกไนท์ของโรงงานไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ซึ่งผู้ประกอบการได้พยายามแก้ไขปัญหามาและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ประชาชนผู้ได้



รับความเสียหายอย่างถูกต้องและเป็นธรรม เป็นต้น<sup>1</sup> ในกรณีเช่นว่านี้ ในบางประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เกาหลี เป็นต้น เห็นว่าประโยชน์จากการนำเอาหลักการชะลอการฟ้องมาใช้ บังคับนั้น นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหายโดยเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้รับการ ทดแทนความเสียหายจากผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดแล้ว ยังเป็นการลดความขัดแย้ง ระหว่างผู้เสียหายกับผู้ต้องหาที่ต้องถูกดำเนินคดีและไม่อยู่ในภาวะที่จะชดใช้ค่าเสียหายแก่ ผู้เสียหายได้ ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งที่จะหลีกเลี่ยงความวุ่นวายทางสังคมและเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามในประเด็นของค่าเสียหายที่ผู้ประกอบการโรงงานจะพึงชดใช้ในสถานใด เพียงใด เพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ผู้เสียหายนั้น อาจจะประสบกับความยุ่งยากไม่น้อย ทั้งนี้เนื่องจาก มูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นประเด็นของความขัดแย้งระหว่างผู้เสียหายกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่จำต้องใช้มาตรการบังคับหรือโทษในทางแพ่งเป็นเครื่องมือในการ บังคับเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กรณีเช่น ว่านี้จึงมีความละเอียดอ่อนเป็นอย่างยิ่งในการเจรจาเพื่อตกลงถึงมูลค่าความเสียหาย ดังนั้นใน การพิจารณาถึงประเด็นเช่นว่านี้ เพื่อเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการเข้าสู่มาตรการชะลอการ ฟ้อง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังรอบคอบมาก ที่สุด เพราะมิฉะนั้นคู่กรณีอาจนำเอาประเด็นเช่นว่านี้เป็นเครื่องต่อรองผลประโยชน์ซึ่งกันและ กันและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้มาตรการชะลอการฟ้องแก่โรงงานอุตสาหกรรม ในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าเกิดผลดี ในเชิงการกระตุ้นจิตสำนึกให้แก่ผู้ประกอบการ โรงงานได้ตระหนักถึงการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง

ง. เป็นโรงงานที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขการกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อ กฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานโดยเร็ว

ในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี เป็นต้น ดังกล่าวในบทที่ 2 ข้างต้น เห็นว่า กรณีเช่นว่านี้ ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกผิดในการกระทำแห่งตนและได้พยายามแก้ไขในการ กระทำที่เป็นความผิดนั้นให้กลับคืนสู่สภาพดี รวมทั้งการพยายามชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายด้วย ซึ่งในหลายกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานกระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ ของกฎหมายโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อคุณภาพระบบสิ่งแวดล้อมหรือ สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้อื่น เช่น ในกรณีของการเกิดก๊าซพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ในเขตพื้นที่การนิคมอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง โดยมีสาเหตุมาจากความไม่สมบูรณ์ ของระบบการบำบัดอากาศเสีย จนเป็นเหตุให้นักเรียนและประชาชนในบริเวณใกล้เคียงเกิด อาการเจ็บป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจ และพนักงานเจ้าหน้าที่จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ประกอบการ ทำการปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดอากาศเสียของโรงงานให้สมบูรณ์โดยเร็ว เป็นต้น ดังนี้ หากผู้

<sup>1</sup> กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, สรุปข่าวสิ่งแวดล้อม มกราคม - ธันวาคม 2541 (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, 2541) หน้า 38 – 50.

ประกอบกิจการโรงงานสามารถแสดงได้จนเป็นที่พอใจของเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายว่าได้ดำเนินการปรับปรุงการแก้ไขระบบบำบัดอากาศเสียในโรงงานของตนโดยทันที ภายหลังจากทราบเหตุที่เกิดความไม่สมบูรณ์ของระบบบำบัดก็น่าจะเป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่ควรนำเข้าสู่การพิจารณาถึงเจตนาของผู้กระทำความผิดว่าได้มีความพยายามในการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานอย่างแท้จริง เพื่อเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องต่อไป

### 3.1.2 ลักษณะของความผิดที่จะใช้มาตรการชะลอการฟ้อง

ในปัจจุบัน การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลโรงงานอุตสาหกรรมให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการโรงงาน โดยการให้โรงงานอุตสาหกรรมบางลักษณะประกอบกิจการได้ภายใต้ระบบการกำกับดูแลตามปกติ และโรงงานอุตสาหกรรมบางลักษณะจะต้องแจ้งให้ทราบก่อนจึงจะเริ่มประกอบกิจการได้ โดยคงมีแต่โรงงานอุตสาหกรรมบางลักษณะที่จำเป็นจะต้องใช้ระบบการอนุญาต (Licensing) เข้าควบคุมการประกอบกิจการของโรงงาน รวมทั้งเป็นกฎหมายที่ถูกกำหนดให้มีกลไกการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่เข้มงวดและรัดกุมมากขึ้น ตลอดจนการกำหนดขั้นตอนการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อบังคับให้โรงงานอุตสาหกรรมปฏิบัติตามกฎหมาย พร้อมกับกำหนดอัตราโทษให้หนักขึ้น และกำหนดให้มีการร่วมรับผิดชอบสำหรับผู้ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมนอกเหนือจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456, พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นต้น ดังกล่าวแล้วในหัวข้อ 3.1.1 ได้จากกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายหลายฉบับดังกล่าวมานี้เอง ย่อมทำให้ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมก็ดี หรือผู้ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมนอกเหนือจากเจ้าของโรงงานก็ดี มีโอกาสที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นความผิดต่อกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งได้ง่าย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมจะประกอบด้วยกลไกการควบคุม กำกับดูแลอย่างละเอียดซับซ้อนนั้น ผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมนอกเหนือจากเจ้าของโรงงานจึงอาจทำการอันเป็นความผิดต่อกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้ทำงานในโรงงาน เช่น ผู้ประกอบการโรงงานที่ได้รับคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานหรือปิดโรงงาน และยังคงประกอบกิจการโรงงานต่อไปภายหลังจากที่ได้รับคำสั่ง จะถือว่ามีผิดตามมาตรา 55 แห่ง

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้หากในการกระทำความผิดดังกล่าว ปรากฏว่าผู้ที่ทำงานในโรงงาน เช่น สถาปนิก หรือวิศวกร ที่ทำงานในโรงงาน และมีหน้าที่รับผิดชอบในการงานส่วนที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ได้มีส่วนร่วมหรือรู้เห็นในการกระทำผิดกับผู้ประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกับผู้ประกอบกิจการโรงงาน กล่าวคือ อาจจะได้รับโทษ ทั้งโทษจำคุก โทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับก็ได้ ดังความในมาตรา 61 เป็นต้น นอกจากนี้ในบางกรณี ผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานนั้น อาจจะทำผิดฐานฝ่าฝืนต่อคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ ดังเช่น ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานฝ่าฝืนต่อคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้พบเห็นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน หรือการประกอบกิจการโรงงานที่มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย จึงออกคำสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือเหมาะสม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 37 ผู้ประกอบกิจการโรงงาน หรือผู้ที่ทำงานโรงงานก็อาจมีความผิดและได้รับโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามความในมาตรา 57 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะกระทำความผิดในรูปแบบใด ก็จะได้รับผลจากการกระทำที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ในบางกรณีอาจได้รับโทษจำคุก แต่ในบางกรณีอาจได้รับโทษปรับเพียงสถานเดียว หรือในบางกรณีอาจได้รับโทษทั้งโทษจำคุก และโทษปรับ ซึ่งเป็นอัตราโทษที่มีความหนักเบาแตกต่างกันไปตามลักษณะหรือความรุนแรงของความผิดที่เกิดขึ้น หรือตามลักษณะของมูลเหตุจูงใจ วิธีการและแผนการ หรือประโยชน์ที่ได้เสียของผู้กระทำความผิด และจากลักษณะหรือเนื้อหาของความผิดเช่นที่กล่าวมานี้ ในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ได้นำมาใช้เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งเพื่อประกอบการพิจารณาในการนำคดีแต่ละลักษณะเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 1. ความหนักเบาของการกระทำความผิด

กรณีของความหนักเบาแห่งการกระทำความผิดนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำความผิดในแง่มุ่งของภาวะวิสัย (Objective) ว่า ความผิดที่เกิดขึ้นมีอัตราโทษหนักเบาอย่างน้อยเพียงใด เป็นการละเมิดต่อกฎหมายเพียงเล็กน้อย หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดมีเพียงเล็กน้อย เหตุผลในการเพิ่มโทษหรือลดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิดมีอย่างน้อยเพียงใด จำนวนครั้งที่กระทำความผิด ซึ่งในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ได้กำหนดให้ถือเป็นเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณานำคดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง โดยระบุไว้เป็นเงื่อนไขของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เป็นต้น

ในกรณีเช่นว่านี้ หากประเทศไทยจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาเทียบเคียงเพื่อบังคับใช้กับกรณีการกระทำความผิดของผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงาน ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็อาจจะกระทำได้โดยไม่ยุ่งยากนัก ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นภาวะวิสัย (Objective) ของลักษณะความผิดที่เกิดขึ้น เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับอัตราโทษหนักเบาของข้อหาที่กระทำความผิดแล้ว พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จะกำหนดอัตราโทษที่นำมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดรุนแรงแตกต่างกันไปเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในบางกรณีของการกระทำความผิด ผู้กระทำความผิดอาจได้รับโทษปรับสถานเดียว เช่น เมื่อผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ระบุห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานโดยมิได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างจนน้ำทิ้งมีลักษณะเป็นไปตามที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งมีวิธีทำให้เจือจาง (dilution) ซึ่งถือว่าเป็นความผิดที่มีระวางโทษปรับไม่เกิน 200,000 บาท ดังความในมาตรา 45 เป็นต้น หรือในเรื่องเกี่ยวกับอัตราโทษรุนแรงมากขึ้นที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับคือโทษจำคุกที่ประกอบด้วยอัตราโทษจำคุกหนักเบาแตกต่างกัน เช่น อัตราโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ไม่เกิน 1 ปี หรือไม่เกิน 2 ปี ตามลักษณะของความผิดที่เกิดขึ้น กล่าวคือ ในบางกรณีแม้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เช่น ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ที่ประกอบกิจการโรงงานโดยไม่ได้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามความในมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ก็อาจได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามความในมาตรา 48 ทั้งนี้รัฐเห็นว่า ความผิดประเภทนี้ไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อมหรือประชาชนมากนัก เพราะโรงงานจำพวกที่ 2 เป็นโรงงานขนาดกลางที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อมหรือประชาชนได้น้อยกว่าโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งมีศักยภาพความเสี่ยงในการเกิดอันตรายและก่อให้เกิดความเสียหายได้รุนแรงมากกว่า ดังนั้น หากผู้ประกอบกิจการโรงงานรายใดประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 โดยไม่ได้รับอนุญาต จึงต้องระวางจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ และถ้าหากการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ดังกล่าวกระทำการโดยไม่ได้รับอนุญาตในเขตพื้นที่ที่ห้ามมิให้ตั้งโรงงานตามความในมาตรา 32 ด้วย จะถือเป็นความผิดที่มีลักษณะอุกฉกรรจ์ยิ่งขึ้น อัตราโทษจะสูงขึ้นด้วยเช่นกัน โดยอาจได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกิน 400,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามความในมาตรา 50 เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามในอดีตที่ผ่านมาในช่วงเวลาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 การกระทำความผิดต่อกฎหมายโรงงานดังกล่าว ที่มีอัตราโทษจำคุก และปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้กระทำความผิดก็มักจะได้รับการลงโทษในสถานเบาอยู่บ่อยครั้ง ดังเช่น ในกรณีที่ผู้เป็นเจ้าของโรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์โลหะสำหรับการก่อ

สร้าง โดยติดตั้งเครื่องจักรมอเตอร์ไฟฟ้า ขนาดกำลังแรงม้าเกินกว่า 2 แรงม้า ใช้คนงาน 8 คน เพื่อควบคุมเครื่องจักรที่บ้านอันเป็นโรงงานที่จัดอยู่ในประเภทหรือชนิดของโรงงานตามกฎหมาย กระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2512) โดยมีได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม หรือผู้ซึ่ง ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย หลังจากนั้นยังได้ประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวโดยไม่ ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวง อุตสาหกรรมมอบหมายนั้น ศาลฎีกาได้พิพากษาให้ลงโทษปรับจำเลยและให้จำเลยหยุด ประกอบกิจการโรงงานจนกว่าจะได้รับอนุญาตเป็นต้น\* ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าของโรงงาน อุตสาหกรรมได้กลับตัวประพฤติตนเป็นคนดีในสังคมต่อไป กรณีเช่นนี้เมื่อพิจารณาจากอัตรา โทษตามที่ได้กำหนดให้จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ใน ข้อหาประกอบกิจการโรงงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามความในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2512 โดยเทียบเคียงกับความผิดประเภทที่เป็นความผิดในตัวเอง (mala in se) เช่น ความผิดฐานเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพเจ็บลงในอาหารหรือ ในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำใด ๆ และอาหารหรือน้ำได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชน บริโภค จนเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงความตาย ให้มีอัตราโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ 5 – 20 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 – 20,000 บาทแล้ว จะเห็นว่ามัลักษณะหรือเนื้อหาของความผิดหนัก เบาแตกต่างกันอย่างชัดเจน ประกอบกับความผิดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายโรงงานนั้น เมื่อผู้ เป็นเจ้าของ โรงงานกระทำการอันเป็นความผิดแล้วในบางประเภท เช่น การตั้งโรงงานโดยไม่ ได้รับอนุญาตดังกล่าว จะเป็นความผิดในลักษณะหรือเนื้อหาของความผิดจำกัดอยู่เฉพาะตัวผู้ กระทำความผิดเป็นประการสำคัญ และหากผู้กระทำความผิดมีความตั้งใจหรือแสดงเจตนาที่จะ ปรับปรุงแก้ไขในการกระทำให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และยอมรับปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด ดังนี้ น่าจะฟังได้ว่า มีเหตุอันสมควรที่ผู้กระทำความผิดตามที่ได้รับ การผ่อนปรนในการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด อีกทั้งความผิดที่เกิดขึ้นก็ยังไม่เกิดผลกระทบต่อ ความสงบสุขหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยอย่างรุนแรงมากนัก การนำเอามาตรการชะลอการ ฟ้องมาบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิด จึงน่าจะเป็นวิธีการป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการ กระทำความผิดตามกฎหมายได้ดีกว่าการนำเอาตัวผู้กระทำความผิดไปสู่กระบวนการดำเนินคดี อย่างเคร่งครัด และจริงจึงเกินความจำเป็น

## 2. สภาพของความตามอัตวิสัย (Subjective)

เมื่อพิจารณาถึงสภาพของความผิดตามอัตวิสัย (Subjective) ไม่ว่าจะเป็นมูลเหตุจูงใจ ในการกระทำความผิด ได้แก่ เป็นการกระทำความผิดโดยวางแผน ตระเตรียมการ หรือ

\* คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3159/2531 , 1489/2531

ไต่ตรองไว้ก่อนหรือไม่ ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้อื่นหรือไม่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำความผิดกับผู้เสียหายนั้นจะพิจารณาว่า ผู้เสียหายเป็นผู้ช่วยให้กระทำความผิดหรือไม่ ผู้กระทำความผิดเป็นเพื่อนร่วมธุรกิจหรือมีส่วนร่วมผลประโยชน์กับผู้เสียหายหรือไม่ ความผิดเกิดจากความผิดประมาทของผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหาย หรือบุคคลอื่น หรือประโยชน์ได้เสียของผู้กระทำความผิด เป็นต้น หรือจะเป็นวิธีการและผลของการกระทำความผิด ได้แก่ อันตรายของวิธีการกระทำ ประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับจากการกระทำ ระดับของความเสียหาย ระดับของการลงโทษ การกระทำที่แทบจะไม่ใช่ความผิด ความขัดแย้งทางความคิด ซึ่งความผิดบางฐานเกิดจากการขัดแย้งทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมืองที่มีผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านความคิดและผลประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะ (public interest) กับประโยชน์ของปัจเจกชน (individual interest) ผลกระทบที่มีต่อสังคม เศรษฐกิจ จากการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด เป็นต้น เหล่านี้ในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี สหรัฐอเมริกา ได้นำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคดีแต่ละคดีเพื่อนำไปสู่การใช้มาตรการชะลอการฟ้อง ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วใน บทที่ 2

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ หากพิจารณาถึงความผิดที่ผู้ประกอบการโรงงานกีดกันหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานกีดกันได้กระทำลงและเป็นความผิดตามกฎหมายโรงงาน ดังเช่น ในกรณีของโรงงานผลิตไม้อัดจากขาน้อยในเครือบริษัทผลิตน้ำตาลแห่งหนึ่งในจังหวัดขอนแก่นได้เกิดเหตุเพลิงลุกไหม้ และมีการดับเพลิงโดยฉีดน้ำเข้าไปในโรงงาน จึงทำให้โมลาสที่เก็บกักไว้ในโรงงานไหลลงสู่ลำน้ำพอง จนเป็นเหตุให้น้ำลำน้ำพอง ซึ่ มวล เกิดการเน่าเสีย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการประกอบอาชีพของชาวบ้านที่ทำการประมง การเพาะปลูก โดยอาศัยน้ำในลำน้ำสายดังกล่าวในบริเวณกว้างอย่างรุนแรง<sup>2</sup> ซึ่งจากกรณีเช่นนี้เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 ที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมีหน้าที่หลายประการ ได้แก่ จัดให้มีการกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้ง และการระบายอากาศ หรือจัดให้มีการป้องกันอุบัติเหตุ หรืออันตรายที่อาจเกิดจากเครื่องจักร เครื่องมือ สายไฟฟ้า ฯลฯ เพื่อความปลอดภัยตามความในมาตรา 39 (6), (12) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 และหากผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ ดังความในมาตรา 50 วรรคสอง และหากข้อเท็จจริงฟังได้เป็นยุติว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานมีความผิดตามมาตรา 39 (6) , (12) และมาตรา 50 ดังกล่าว ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการโรงงาน ก็อาจได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

<sup>2</sup> ศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม, วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม, ปีที่ 1 , ฉบับที่ 1 ( กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2538) หน้า 117

ด้วยเหตุนี้หากได้นำเอาหลักการเกี่ยวกับสภาพของความผิดดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในการพิจารณาคดี เพื่อสืบเสาะถึงมูลเหตุจูงใจของผู้ประกอบกิจการโรงงานว่า ได้เตรียมการวางแผนไว้ก่อนล่วงหน้าหรือไม่ ตกอยู่ในความควบคุมของผู้อื่นหรือไม่ หรือมีเหตุความสัมพันธ์กับผู้เสียหายในทางปฏิบัติ เช่น เพื่อกลั่นแกล้งแก่ประชาชนผู้ประกอบการประมงหรือการเกษตรในบริเวณลำน้ำพอง ชี มูล และใช้น้ำในลำน้ำดังกล่าวหรือไม่ หรือผู้ประกอบการโรงงานได้รับประโยชน์จากเหตุแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่ เพียงใด หรือหากนำตัวผู้ประกอบการโรงงานมาดำเนินคดีอย่างเคร่งครัดและจริงจัง ซึ่งอาจได้รับโทษจำคุกจนต้องเสื่อมเสียอิสระเสรีภาพ ชื่อเสียง และความน่าเชื่อถือทางการค้า รวมทั้งการประกอบอาชีพตามปกติจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมมากน้อยเพียงใด และได้สัดส่วนกันหรือไม่เพียงใด ก็น่าจะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่อาจนำคดีในลักษณะเช่นว่านี้เข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องได้ ดังเช่นในหลายประเทศที่ยึดถือปฏิบัติกันมาจนทุกวันนี้

### 3.1.3 ขั้นตอนการเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่า การชะลอการฟ้องอันเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาให้กลับตัวเป็นคนดีหรือปรับเปลี่ยนความประพฤติเสียใหม่ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในหลายประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (opportunity principle) เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี สหรัฐอเมริกา ได้ยึดถือปฏิบัติกันโดยมีพนักงานอัยการเป็นองค์กรภาครัฐที่ใช้อำนาจในการดำเนินการออกคำสั่งภายใต้เงื่อนไขและขั้นตอนต่าง ๆ ที่สำคัญหลายประการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตรวจสอบ กลั่นกรอง การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุม และมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### ก. การเริ่มต้นของคดี

เมื่อปรากฏเหตุกระทำความผิดอันเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่ว่าจะโดยผู้ประกอบการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงาน และผลของการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ว่าจะถูกพบเห็นโดยพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ตรวจพบด้วยตนเอง หรือเพราะเหตุเกิดความเสียหายขึ้นต่อสังคม และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจพิสูจน์ หรือผู้ได้รับความเสียหายร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ตาม ก็อาจจะนำไปสู่การดำเนินคดีตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การเริ่มต้นดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อาจมีที่มาได้ 2 ประการ ดังนี้

1. การร้องทุกข์ เป็นกรณีที่ได้รับความสะดวกจากการกระทำความผิดได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่ามีผู้กระทำความผิดเกิดขึ้นโดยจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม และเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และผู้เสียหายมีเจตนาที่จะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษตามกฎหมาย \* ด้วยเหตุนี้ หากปรากฏว่า ได้มีการร้องทุกข์เกิดขึ้น ไม่ว่าจะโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมให้เป็นผู้มีอำนาจปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือบุคคลอื่นที่มีอำนาจร้องทุกข์ได้ตามกฎหมาย เช่น บุคคลที่อยู่อาศัยใกล้เคียงหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกรบกวนกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดตามกฎหมายโรงงาน โดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้รับรองสิทธิของบุคคลดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังความในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้นว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานก็ดีหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานก็ดี กระทำการอันเป็นความผิดกฎหมายโรงงาน และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้ร้องทุกข์ หรือผู้เสียหาย และเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีเหตุเสนอความเห็นว่าการส่งฟ้อง เพื่อส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมผู้กระทำความผิดไปยังพนักงานอัยการ และผู้ต้องหามิได้ร้องขอหรือแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ พนักงานอัยการควรจะได้พิจารณาว่า ผู้ร้องทุกข์หรือผู้เสียหายในคดีดังกล่าวได้รับการเยียวยาหรือชดเชยค่าเสียหายหรือไม่ เพียงใด และยังคงตั้งใจที่จะดำเนินคดีต่อผู้ต้องหาหรือ ผู้กระทำความผิดอยู่หรือไม่ ซึ่งในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ได้ยึดถือเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการพิจารณาคดีว่า ควรจะนำคดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องหรือไม่ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 2

ในกรณีของผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงาน ซึ่งกระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายโรงงานนั้น หากปรากฏว่า ได้มีคำร้องทุกข์โดยบุคคลดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้ดำเนินคดีตามกฎหมายโรงงานแล้ว หากพนักงานอัยการจะนำคดีเข้าสู่ มาตรการชะลอการฟ้อง ก็ควรจะได้พิจารณาถึงความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาจากผู้ต้องหา และความรู้สึกนึกคิดของผู้เสียหายที่ยังคงตั้งใจเอาความแก่ผู้ต้องหาในคดีนั้นเป็นปัจจัยประกอบด้วย ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนานาประเทศที่เคยมีประสบการณ์ในการบังคับใช้มาตรการชะลอ

---

\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7) “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่า มีผู้กระทำความผิดเกิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ



การฟ้องมาก่อน และแนวทางในการนำเสนอ แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ของกรมอัยการ (ชื่อเรียกแต่เดิม) เมื่อปี 2520 ได้เสนอเพิ่มเติมมาตรา 143ทวิ โดยกำหนดให้ การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งเพื่อรอการสั่งฟ้องนั้น ควรจะต้องได้รับความ ยินยอมจากผู้เสียหายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาถึง ความยินยอมของผู้เสียหายก่อนที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเพื่อนำคดีเข้าสู่มาตรา การชะลอการฟ้อง โดยออกคำสั่งให้รอการสั่งฟ้องนั้น พนักงานอัยการจะต้องกระทำการอย่าง ระมัดระวัง และมีความละเอียดรอบคอบมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจาก ในบางกรณีความยินยอมของผู้เสียหาย อาจจะไม่ได้เกิดจากความสมัครใจของผู้เสียหายเอง หากแต่อาจเกิดจากปัจจัยอื่นอีก หลายประการ เช่น การต่อรองผลประโยชน์ระหว่างผู้เสียหายกับผู้ต้องหา ที่มีสาเหตุมาจาก ความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ หรือมีความโกรธเคืองกันเป็นเรื่องส่วนตัวโดยแท้ เมื่อ เป็นดังนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการนำคดีเข้าสู่มาตรการการชะลอการฟ้องได้เช่นเดียวกัน

2. การกล่าวโทษ เป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้เสียหายได้ กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ว่า มีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ติได้กระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น\* ด้วย เหตุนี้หากบุคคลใดที่พบเห็นการกระทำความผิดของโรงงานอุตสาหกรรม เช่น การปล่อยหรือ ระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน การระบายอากาศเสียจากโรงงาน ก็สามารถแจ้งเรื่องราวที่เกิดขึ้น ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ แม้บุคคลดังกล่าวจะไม่มีสิทธิร้องทุกข์ดังกล่าวมา แล้วข้างต้นก็ตาม โดยบุคคลเช่นนี้อาจกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อให้ดำเนินคดีแก่ ผู้กระทำความผิด หรืออาจยื่นเรื่องร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อเป็นการชี้ช่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เข้า ดำเนินการตรวจสอบการประกอบกิจการโรงงาน และหากพบการกระทำที่เป็นความผิดก็จะใช้อำนาจดำเนินการทางคดีต่อไป ในกรณีดังกล่าวนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้กล่าวโทษกับผู้กระทำความผิด จึงห่างไกลกว่ากรณีของผู้เสียหายหรือผู้ที่มีสิทธิร้องทุกข์ดัง เช่นในกรณีแรก ดังนั้น การสอบถามความเห็นของผู้กล่าวโทษ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการ พิจารณานำคดีเข้าสู่มาตรการการชะลอการฟ้อง จึงยังไม่มีมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพราะ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบแล้วพบว่ามีกระทำความผิดตามคำร้องเรียนหรือคำกล่าว โทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดดังเช่นในกรณีแรก และ พนักงานสอบสวนก็ดีหรือพนักงานอัยการก็ดีสามารถที่จะสอบถามความยินยอมของพนักงาน เจ้าหน้าที่ยหรือผู้ร้องทุกข์ได้ ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้ว

\* กระบวนกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (8) “ คำกล่าวโทษ” หมายความว่า ถึง การที่บุคคลอื่น ซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ติ ได้ กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้สอบสวนความเห็นของผู้เสียหาย ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งระบุให้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญขององค์ประกอบในกฎหมายก่อนที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้รอการสั่งฟ้อง หากผู้เสียหายได้แสดงความยินยอมให้พนักงานอัยการรอการสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด ควรต้องจำกัดสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีด้วยตนเองไว้ด้วย ซึ่งในขณะที่เมื่อกรมอัยการได้เสนอให้แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปี พ.ศ. 2520 นั้น กรมอัยการได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 143 บัญญัติไว้ว่า ในระหว่างที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทน สั่งให้รอการสั่งฟ้องตามมาตรา 143 ทวิ กิติ เมื่ออธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทน สั่งไม่ฟ้องตามมาตรา 143 จัตวา กิติ ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ และถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ก็ให้ศาลจำหน่ายคดีนั้นเสีย ซึ่งเป็นการตัดสิทธิการฟ้องคดีของผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายจะฟ้องผู้กระทำผิดในทางอาญาก็ไม่ได้ เหตุที่เห็นเช่นนั้นเพราะผู้เสียหายได้ให้ความยินยอมให้ชะลอการฟ้องหรือรอการสั่งฟ้องอันเป็น เงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งของการชะลอการฟ้อง หรือการรอการสั่งฟ้องที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น ถ้ายอมให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้อีก การชะลอการฟ้องหรือรอการสั่งฟ้องก็ไม่อาจบรรลุผล สำเร็จได้เลย ซึ่งการจำกัดสิทธิของผู้เสียหายดังกล่าวหาได้ขัดต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดไม่ เพราะเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของผู้เสียหายที่จะยินยอมให้ชะลอการฟ้องหรือรอการสั่งฟ้องหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายยินยอมแล้ว ความยินยอมนั้นจะต้องผูกพันผู้เสียหายและมีผลใช้บังคับได้จึงจะถูกต้อง

ในกรณีที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก เนื่องมาจากสภาพของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็น กรณีล้นน้ำพองน้ำเสียเพราะการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรม กรณีอากาศเป็นพิษอันเกิดจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ และกรณีน้ำตาปีนน้ำเสียซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 เป็นต้น จะเห็นได้ว่า สภาวะมลพิษที่เกิดขึ้นได้ขยายออกเป็นวงกว้างเป็นระยะทางหลาย กิโลเมตร สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงเป็นจำนวนมาก การชะลอการฟ้อง ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับความยินยอมของผู้เสียหายทุกรายนั้น ย่อมกระทำได้ยากลำบาก หากผู้เสียหายไม่มาแสดงตัวแล้ว พนักงานสอบสวนก็จะทำการสืบหาตัวผู้เสียหายซึ่งอาจจะหาได้ล่าช้าใช้เวลานานและอาจได้ไม่ครบถ้วน ดังนั้นจึงควรกำหนดให้พนักงานสอบสวนทำการปิดประกาศแจ้งให้ผู้เสียหายมาแสดงตัวและร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อเข้าเป็นผู้เสียหายร่วม ภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งจะต้องพิจารณาถึงระยะเวลาที่เหมาะสมต่อไป ให้ประกาศในบริเวณท้องที่ที่เกิดความเสียหาย หรือตามวิธีอื่นที่เหมาะสม เช่นที่ทำการของพนักงานสอบสวน ที่ทำการอำเภอ ศาลากลางจังหวัด ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ดังเช่นในกรณีของ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งได้กำหนดให้มีกลไกในลักษณะของการประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบ

เมื่อสิ้นระยะเวลาที่พนักงานสอบสวนได้กำหนดไว้ในประกาศแล้ว เมื่อพนักงานมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง ให้ถือว่าสิทธิในการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายนี้ได้สิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ ย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งอีกส่วนหนึ่ง

#### ข. การรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน

“การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ\* ในการดำเนินการสอบสวนคดีอาญาโดยทั่วไปจึงเป็นภาระหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(11) บัญญัติ

สำหรับคดีที่จะใช้มาตรการชะลอการฟ้องนั้น เนื่องจากการพิจารณาของพนักงานอัยการจำเป็นต้องอาศัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหา ลักษณะของการกระทำความผิด สภาพความเสียหาย และเหตุปัจจัยอื่นๆ เช่น การชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย การเข้าแก้ไขฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม หรือการกระทำที่มีลักษณะสำคัญในความผิดที่ผู้ต้องหาได้ก่อขึ้น อันจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ด้วยเหตุนี้พนักงานสอบสวนจึงต้องมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นบางประการ เช่น การสอบสวนเกี่ยวกับความเห็นของผู้ร้องทุกข์หรือผู้เสียหายดังกล่าวในข้อ 1. ความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมากน้อยเพียงใด เป็นต้น โดยควรกำหนดให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มจากคดีอาญาทั่วไป ดังต่อไปนี้

ในการสอบสวน เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับแจ้งความจำนงจากผู้กระทำความผิดว่าประสงค์จะเข้าสู่วิธีการชะลอการฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงานหรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพื่อทราบเกี่ยวกับ ประวัติ ความประพฤติ การศึกษาอบรมของผู้ต้องหาซึ่งแยกพิจารณาเป็น

ผู้ต้องหาเป็นบุคคลธรรมดา คือผู้ประกอบการโรงงาน หรือผู้ที่ทำงานในโรงงาน ควรจะต้องทำการสอบสวนเพื่อทราบเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ การศึกษาอบรม เพื่อเป็นข้อมูลที่จะพิจารณาในการชะลอการฟ้องต่อไป

\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11)

ผู้ต้องหาเป็นนิติบุคคล ควรจะต้องทำการสอบสวนถึงประวัติการกระทำผิดของโรงงาน การเป็นโรงงานที่ได้รับการส่งเสริมหรือได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมายบางฉบับ และอื่นๆตามที่ กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.1.1 หรือเหตุอื่นใดที่ใช้ในการประกอบการพิจารณาชะลอการฟ้อง

นอกจากนี้หากปรากฏเหตุอื่นใดอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของพนักงานอัยการ ในการนำคดีเข้าสู่การชะลอการฟ้อง พนักงานสอบสวนจะต้องรวบรวมไว้เสนอพนักงานอัยการ ต่อไป เมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จึงส่งสำนวนการสอบสวนไปยัง พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาต่อไป

### ค. ความประสงค์ของผู้กระทำความผิด

ถึงแม้ว่าโดยหลักการทั่วไปของมาตรการชะลอการฟ้องจะเป็นวิธีการที่เปิด โอกาสให้ ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาไม่ต้องถูกฟ้องร้องหรือดำเนินคดีโดยพนักงาน อัยการ และหากศาลพิพากษาว่ามีความผิดก็อาจได้รับโทษจำคุก และ/หรือปรับ หรือทั้งจำทั้ง ปรับ เพื่อได้กลับคืนสู่สังคมอย่างมีเกียรติภูมิและแก้ไขความประพฤติใหม่ก็ตาม แต่หากการนำ คดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหายังต้องปฏิบัติตามกระบวนการ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งแล้วอีกหลายประการที่ล้วนมีผลใน เชิงจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาอยู่ไม่น้อย เช่น การยินยอมเข้าสู่เงื่อนไข คุมประพฤติ การปฏิบัติตามเงื่อนไขในการป้องกันและแก้ไขปัญหาล้วงลอมภายใต้ กฎหมายโรงงานหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็นที่เจ้าพนักงานกำหนดไว้ ซึ่งจะได้ กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไปว่าด้วยเรื่องเงื่อนไขในการชะลอการฟ้อง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การสอบสวนถึงความประสงค์ของผู้กระทำความผิดโดยอาจจะกำหนดเป็นมาตรการทาง กฎหมายให้พนักงานสอบสวนถามความสมัครใจของผู้กระทำความผิด หรือผู้ต้องหา หรือ กำหนดให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาร้องขอกับพนักงานสอบสวนเพื่อบันทึกกรมไว้ใน สำนวนการสอบสวน จึงเป็นความจำเป็นอีกประการหนึ่งที่จะควรจะได้กำหนดเป็นมาตรการทาง กฎหมาย และให้ถือเป็นเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นในชั้นสอบสวน หรือในกรณีผู้ กระทำความผิดหรือผู้ต้องหายื่นความประสงค์ขอใช้วิธีการชะลอการฟ้องโดยตรงต่อพนักงานอัยการ ก่อนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดี ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาตัดสินใจเลือกที่จะงดการเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องที่ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข อื่น ๆ อีก หลายประการ อันเป็นภาระหนักแก่ผู้ต้องหาเป็นระยะเวลายาวนาน และยอมรับการถูกลงโทษ ไม่ ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือโทษปรับ หรือตัดสินใจเลือกที่จะไม่เสี่ยงต่อการถูกลงโทษสถานหนักที่ อาจได้รับโทษจำคุกและแสดงความยินยอมหรือร้องขอให้พนักงานอัยการนำคดีเข้าสู่มาตรการ ชะลอการฟ้อง พร้อมทั้งปฏิบัติตามกระบวนการหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ภายหลังจากที่พนักงาน

อัยการมีคำสั่งให้นำคดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องแล้ว แต่ทั้งนี้ การแสดงความประสงค์ขอใช้ มาตรการชะลอการฟ้องจะกระทำได้อีกเมื่อผู้ต้องหาได้ให้การรับสารภาพตามข้อกล่าวหาเสียก่อน

จากเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาแสดงความยินยอมหรือร้องขอ เช่นว่านี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้กระทำความผิดซึ่งได้รับการชะลอการฟ้อง จะต้องสมัครใจ ยินยอมให้ใช้การชะลอการฟ้องด้วย ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 สำหรับประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้ผู้ได้รับการชะลอการฟ้อง ยื่นคำขอต่อหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติเพื่อขอรับการคุ้มครอง ฟื้นฟู<sup>3</sup>

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นเมื่อคราวที่กรมอัยการได้เสนอแก้ไขประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาในปี 2520 เพื่อกำหนดให้พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจให้รอการสั่งฟ้อง แก่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหานั้น จะปรากฏอย่างชัดเจนว่า ได้กำหนดให้ผู้ต้องหาร้องขอให้ รอการสั่งฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาล เป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้อง ปฏิบัติก่อนนำคดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง โดยในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งนั้น ได้นำ เสนอแก้ไขเป็นมาตรา 143 ทวิ ด้วยข้อความว่า “ในคดีความผิด...อันไม่ใช่ความผิดซึ่งอาจ เปรียบเทียบได้ และผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่ เป็นผู้ประกอบความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เมื่อผู้ต้องหาร้องขอให้รอ การสั่งฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาล และผู้เสียหายยินยอมให้รอการสั่งฟ้อง ให้ พนักงานอัยการดำเนินการให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติ ปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต วิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหา หรือ สภาพความผิดหรือเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรให้รอการสั่งฟ้อง.....<sup>4</sup> ดังนั้น หากพนักงานอัยการ จะนำคดีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานใน โรงงาน ซึ่งกระทำความผิดต่อกฎหมาย โรงงานเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการควรจะได้พิจารณาถึงคำร้องขอของผู้ต้อง หาหรือผู้กระทำความผิดเป็นองค์ประกอบหนึ่ง โดยอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขในพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 และอาจรวมไปถึงการกำหนดให้พนักงานอัยการ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ แจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงาน หรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพื่อทำการสืบเสาะ และตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการประกอบกิจการ และลักษณะของการกระทำรวมถึง

<sup>3</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, รายงานการศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับการปรับ การสั่งฟ้อง และการสั่งไม่ฟ้อง และการชะลอการฟ้อง การต่อรองคำรับสารภาพ และความผิดอันยอมความได้, หน้า 162.

<sup>4</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

ผลแห่งการกระทำว่าอยู่ในสถานะที่จะดำเนินการตามเงื่อนไขการชะลอการฟ้องได้หรือไม่ อันเป็นมาตรการที่มีส่วนช่วยให้การพิจารณาชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับ ก็เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวความคิดดั้งเดิมของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งในอดีตเรียกชื่อว่า กรมอัยการ และของนานาประเทศที่ได้ยึดถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลานาน

### ง. การพิจารณาสำนวนคดีของพนักงานอัยการ

จากกรณีศึกษาของนานาประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้หลักการชะลอการฟ้องมาเป็นเวลานาน จะพบว่าประเทศเหล่านั้นได้ยอมรับและกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง เพื่อจะนำ คดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง โดยในประเทศเหล่านั้นอาจกำหนดเงื่อนไขเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่พนักงานอัยการก่อนมีคำสั่งในลักษณะที่คล้ายคลึง แม้จะแตกต่างกัน ก็เป็นรายละเอียดเล็กน้อยเกี่ยวกับข้อมูลหรือพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาเท่านั้น แนวทางปฏิบัติทั้งที่ถูกกำหนดเป็นกฎหมายและเป็นแนวทางปฏิบัติโดยจารีตประเพณีที่กล่าวมาได้แก่ การพิจารณาถึงปัจจัยเกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด เช่น ประวัติการกระทำความผิด ประวัติการศึกษา อาชีพ ภาวะแห่งจิต เป็นต้น การพิจารณาถึงปัจจัยเกี่ยวกับการกระทำความผิด เช่น มูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด วิธีการหรือแผนการ หรือการตระเตรียมการในการกระทำความผิด ผลแห่งการกระทำความผิด เป็นต้น การพิจารณาถึงปัจจัยของผู้เสียหาย เช่น ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาหรือชดใช้ความเสียหายอย่างถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ เป็นต้น การพิจารณาถึงปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดกับผู้เสียหาย เช่น ผู้เสียหายมีส่วนในความผิดที่เกิดขึ้นหรือไม่ ผู้เสียหายเป็นผู้ช่วยให้เกิดการกระทำความผิดหรือไม่ เป็นต้น รวมทั้งปัจจัยอื่นอีกหลายประการ เช่น ปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ เป็นต้น

ในประเทศไทย ในขณะที่กรมอัยการ (ชื่อเรียกเดิม) นำเสนอให้มีการนำเอามาตรการชะลอการฟ้องมาบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาในคดีทั่วไป โดยเสนอให้แก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในปี พ.ศ. 2520 นั้น กรมอัยการซึ่งเป็นผู้ยกร่างกฎหมายดังกล่าว ก็ได้กำหนดให้มีเงื่อนไขการสอบสวนเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับนานาประเทศอย่างกลมกลืนโดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่และอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัจจัยดังกล่าวข้างต้น ก่อนพิจารณาทำความเข้าใจว่าควรรอการสั่งฟ้องหรือไม่รอการสั่งฟ้อง จะเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมเป็นมาตรา 143 ทวิ ด้วยข้อความว่า “ในคดีความผิด... ให้พนักงานอัยการดำเนินการให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความ

ประพจน์ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของ  
ผู้ต้องหา หรือสภาพความผิดหรือเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรให้การสั่งฟ้อง.....<sup>5</sup>

ด้วยเหตุนี้หากจะนำเอามาตรการชะลอการฟ้องมาบังคับใช้แก่ผู้ประกอบการ  
โรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานแล้ว การกำหนดให้มีเงื่อนไขของการสอบสวนถึงปัจจัยเกี่ยวกับ  
ผู้กระทำความผิด เช่น ผู้ประกอบการโรงงาน หรือผู้ที่ทำงานในโรงงาน เป็นผู้เคยกระทำ  
ความมาก่อนหรือไม่ หรือปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะของความผิด เช่น ความรุนแรงหรือผลแห่งการ  
กระทำความผิด หรือปัจจัยเกี่ยวกับผู้เสียหาย เช่น ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาหรือชดใช้ความ  
เสียหายเพียงใดหรือไม่ นอกจากพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงแห่งคดีตาม  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว พนักงานอัยการยังต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริง  
หรือข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาหรือตัวผู้กระทำผิดที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนตามที่  
กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.1.3 (ข) อย่างละเอียดรอบครอบควบคู่ไปกับการพิจารณาข้อเท็จจริง  
แห่งคดีที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน หากพนักงานอัยการเห็นว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเกี่ยว  
กับผู้ต้องหายังไม่สมบูรณ์ครบถ้วนเพียงพอที่จะพิจารณาชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการจะต้อง  
สั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรืออาจแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวพยาน  
หรือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงานหรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมายังพนักงานอัยการเพื่อซัก  
ถาม หรือจัดส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรได้ ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานอัยการนำไป  
ประกอบการพิจารณาก่อนนำคดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งวิธีการ  
ดังกล่าวนี้จะเป็นหนทางที่นอกจากจะเป็นการป้องกันและแก้ไขพฤติกรรมของผู้ประกอบการ  
โรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังเป็นหนทางที่จะไปสู่การจัดการสิ่ง  
แวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นเดียวกัน

เนื่องจากในบางกรณี การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.  
2535 โดยผู้ประกอบการโรงงานก็ดี หรือโดยผู้ที่ทำงานในโรงงานก็ดี ในบางกรณี มักจะเกิด  
จากความจงใจหรือความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวของนักลงทุน และในหลายครั้งที่พยายามหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่ายในโรงงานของตน รวมทั้งเมื่อเกิด  
ความเสียหายขึ้น ก็มักจะเพิกเฉยต่อการเยียวยาหรือชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายอย่างถูกต้อง  
และเป็นธรรม จนในหลายครั้งต้องเกิดการฟ้องร้องเป็นคดีในชั้นศาล ทั้งทางแพ่งและทางอาญา  
ซึ่งหากพนักงานอัยการใช้มาตรการชะลอการฟ้องจากกลุ่มผู้ประกอบการโรงงานหรือผู้ที่  
ทำงานในโรงงานดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการฟื้นฟูความประพฤติของ  
ผู้กระทำความผิดให้ดีขึ้นหรือไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการจัดการสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง  
แล้วยังเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานยินยอมที่จะเลือกรับเอา

<sup>5</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 194 .

เงื่อนไขการชะลอการฟ้องเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษ ทั้งที่มีเจตจำนงรับผิดชอบในความผิดที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนอย่างแท้จริง ดังเช่น ในกรณีของโรงงานผลิตกระดาษแห่งหนึ่งที่ปล่อยหรือระบายน้ำทิ้งที่มีได้ผ่านการบำบัดให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะในจังหวัดขอนแก่น จนเป็นเหตุให้น้ำในแหล่งน้ำเน่าเสีย และเขื่อนต้องปล่อยน้ำที่เก็บกักไว้ใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตไฟฟ้าและการหล่อเลี้ยงการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของชาวบ้านระบายออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะดังกล่าวเพื่อขับไล่ น้ำเสียและ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินคดีต่อผู้ประกอบการโรงงานตามกฎหมายโรงงานดังกล่าวแล้ว แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในขณะนี้ว่ายังไม่สามารถนำตัวผู้ประกอบการโรงงานมาดำเนินคดีได้ เนื่องจากผู้ประกอบการโรงงานดังกล่าวได้หลบหนีการจับกุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ดังนั้น พนักงานอัยการไม่ควรจะนำคดีดังกล่าวเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามพนักงานอัยการควรจะต้องดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดดังกล่าวอย่างเคร่งครัดและจริงจัง

เมื่อพนักงานอัยการมีความเห็นและคำสั่งให้นำคดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็ต้องกำหนดเวลาและเงื่อนไขต่าง ๆ อีกหลายประการ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาได้ยึดถือปฏิบัติภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

แต่หากพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรให้รอการสั่งฟ้องก็ควรจะได้กำหนดให้มีการกั้นกรอการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการผู้พิจารณาสำนวนอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้เกิดความรอบคอบ โดยให้พนักงานอัยการผู้พิจารณาสำนวนส่งสำนวนพร้อมความเห็นเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา หากอัยการสูงสุดเห็นว่าสมควรรอการสั่งฟ้อง ให้ส่งรอการสั่งฟ้องแล้วส่งสำนวนกลับไปยังพนักงานอัยการผู้พิจารณาสำนวนเพื่อดำเนินการชะลอการฟ้องต่อไป แต่หากอัยการสูงสุดเห็นชอบกับพนักงานอัยการผู้พิจารณาสำนวนว่าไม่ควรรอการสั่งฟ้องก็ให้ส่งสำนวนคืนเพื่อให้พนักงานอัยการผู้พิจารณาสำนวนฟ้องร้องต่อไป

เมื่อมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว มีผลทำให้คดีไม่ต้องขึ้นสู่ศาล การชะลอการฟ้องจึงถือได้ว่าเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะนำมาใช้เพื่อลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลและลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี แต่อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่ารัฐยังมีวิธีการอื่นที่นำมาใช้เพื่อลดจำนวนคดีที่จะต้องขึ้นสู่ศาลเช่นกัน อาทิ การเปรียบเทียบคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

### การเปรียบเทียบคดี

การเปรียบเทียบคดี เป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญาอย่างหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่จะทำให้อำนาจศาลซึ่งกฎหมายกำหนดให้เปรียบเทียบได้ ยุติเลิกกันไป



ก่อนถึงกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล และเมื่อมีการเปรียบเทียบคดีโดยถูกต้องตามวิธีการที่กำหนดไว้ ก็จะทำให้คดีอาญานั้น ๆ เลิกกันไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 ซึ่งเป็นผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (3)<sup>6</sup> ซึ่งตามมาตรา 37 (2) (3) (4) เป็นเรื่องของการเปรียบเทียบคดีโดยตรง โดยมาตรา 37 (2) เป็นเรื่องอำนาจการเปรียบเทียบคดีของพนักงานสอบสวน ส่วนมาตรา 37 (3) เป็นอำนาจเปรียบเทียบคดีของตำรวจในกรุงเทพฯ สำหรับอำนาจเปรียบเทียบคดีตามมาตรา 37 (4) เป็นเรื่องของกฎหมายอื่นโดยเฉพาะที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นเปรียบเทียบคดีได้ อำนาจตามมาตรา 37 (4) นี้ รวมถึงการเปรียบเทียบคดีตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535<sup>7</sup>

ในกรณีของความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น ได้กำหนดให้มีกระบวนการดำเนินคดีไว้เป็นลักษณะพิเศษในบางคดี เช่น ในคดีที่พนักงานสอบสวนพบว่า ผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายโรงงาน และผู้กระทำความผิดยินยอมให้เปรียบเทียบปรับ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเพื่อทำการเปรียบเทียบปรับ และหากคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้อง หรือได้รับโทษจำคุก และเมื่อผู้ต้องหาได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังความในมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในสำนวนคดีดังกล่าว เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว หากปรากฏว่าผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบปรับ พนักงานสอบสวนจึงต้องส่งสำนวนไปยังคณะกรรมการเปรียบเทียบเพื่อเปรียบเทียบปรับ ซึ่งในคดีนี้ในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ถือว่าเป็นความผิดเล็กน้อยที่ให้อำนาจตำรวจตั้งเดือนผู้ต้องหาให้ระวางอนาคติให้ผู้ต้องหาชดใช้ความเสียหายหรือกระทำการอื่นที่เหมาะสม และตำรวจต้องจัดทำบันทึกรวบรวมคดีดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับชื่อผู้ต้องหา ข้อหา หรือประเด็นแห่งคดี วัน เดือน ปี ที่ดำเนินการในแต่ละเดือน แทนการส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

แต่อย่างไรก็ดี วิธีการชะลอการฟ้องและการเปรียบเทียบคดีนั้น วิธีการใดจะเป็นผลดีแก่สังคมมากกว่ากันนั้น อาจนำมาเปรียบเทียบกันได้เป็นประเด็น ดังนี้

#### จุดมุ่งหมายของวิธีการชะลอการฟ้องและการเปรียบเทียบคดี

<sup>6</sup> วิฑูรย์ สิมะโชคดี, "กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายว่าด้วยโรงงาน" (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 138.

<sup>7</sup> วิฑูรย์ สิมะโชคดี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

การชะลอการฟ้องและการเปรียบเทียบคดี ต่างเป็นวิธีการที่นำมาใช้เพื่อลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องผู้กระทำผิดให้ตกเป็นจำเลยในศาล

#### กระบวนการของวิธีการชะลอการฟ้องและการเปรียบเทียบคดี

การเปรียบเทียบคดีจะเป็นเรื่องการดำเนินการระหว่างเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจกับผู้กระทำผิดเท่านั้น โดยเจ้าพนักงานของรัฐจะใช้อำนาจในการกำหนดค่าปรับให้ผู้กระทำผิดชำระและหากผู้กระทำผิดยินยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าพนักงานเปรียบเทียบแล้ว จะส่งผลให้คดีอาญาเลิกกัน

การชะลอการฟ้อง จะเริ่มต้นเมื่อผู้กระทำผิดแจ้งความประสงค์ขอเข้าสู่วิธีการชะลอการฟ้องและผู้เสียหายให้ความยินยอม พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการแล้วแต่กรณีจะประสานงานไปยังเจ้าพนักงานโรงงานหรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพื่อให้ตรวจสอบประวัติของโรงงานผู้กระทำผิดและสภาพความร้ายแรงของความผิด รวมถึงเหตุอื่น ๆ ที่สมควรนำมาพิจารณาประกอบการสั่งเรื่องชะลอการฟ้อง เมื่อพนักงานอัยการได้รับรายงานในเรื่องดังกล่าว และมีเหตุสมควรให้ใช้วิธีการชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการจะส่งเรื่องพร้อมรายงานของเจ้าพนักงานดังกล่าวไปยังคณะกรรมการช่วยเหลือสนับสนุนพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณากำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติและพนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องต่อไป ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าวิธีการชะลอการฟ้องมีขั้นตอนและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรหรือหน่วยงานที่มีส่วนในการคุ้มครองและจัดการสิ่งแวดล้อมหลายหน่วยงาน มิใช่เป็นกระบวนการที่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งการแต่เพียงฝ่ายเดียวลำพัง ยิ่งกว่านั้นขั้นตอนดังกล่าวยังนับได้ว่าเป็นการกลั่นกรองและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งของพนักงานอัยการอีกด้วย

#### ผลของวิธีการชะลอการฟ้องและการเปรียบเทียบคดี

การเปรียบเทียบคดีทำให้คดีเลิกกัน สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (3) แต่ไม่มีผลบังคับให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบเยวความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายหรือสังคมแต่อย่างใด

การชะลอการฟ้อง ถึงแม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้อง แต่สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องยังไม่ระงับ เพราะหากผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติ หรือมีเหตุอื่นเกิดขึ้นทำให้ผู้กระทำผิดไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติได้ซึ่งเป็นเหตุที่ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบ พนักงานอัยการมีอำนาจเพิกถอนการชะลอการฟ้องและมีคำสั่งฟ้องผู้กระทำผิดได้ทันที

หากพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องและผู้กระทำผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติจนสำเร็จลุล่วงไปได้ตามระยะเวลาที่กำหนด คำสั่งเช่นนี้จะมีผลให้ผู้กระทำผิดต้องมีความรับผิดชอบเยวความเสียหายที่ตนก่อให้เกิดขึ้นต่อสังคมให้กลับคืนสู่สภาพปกติ

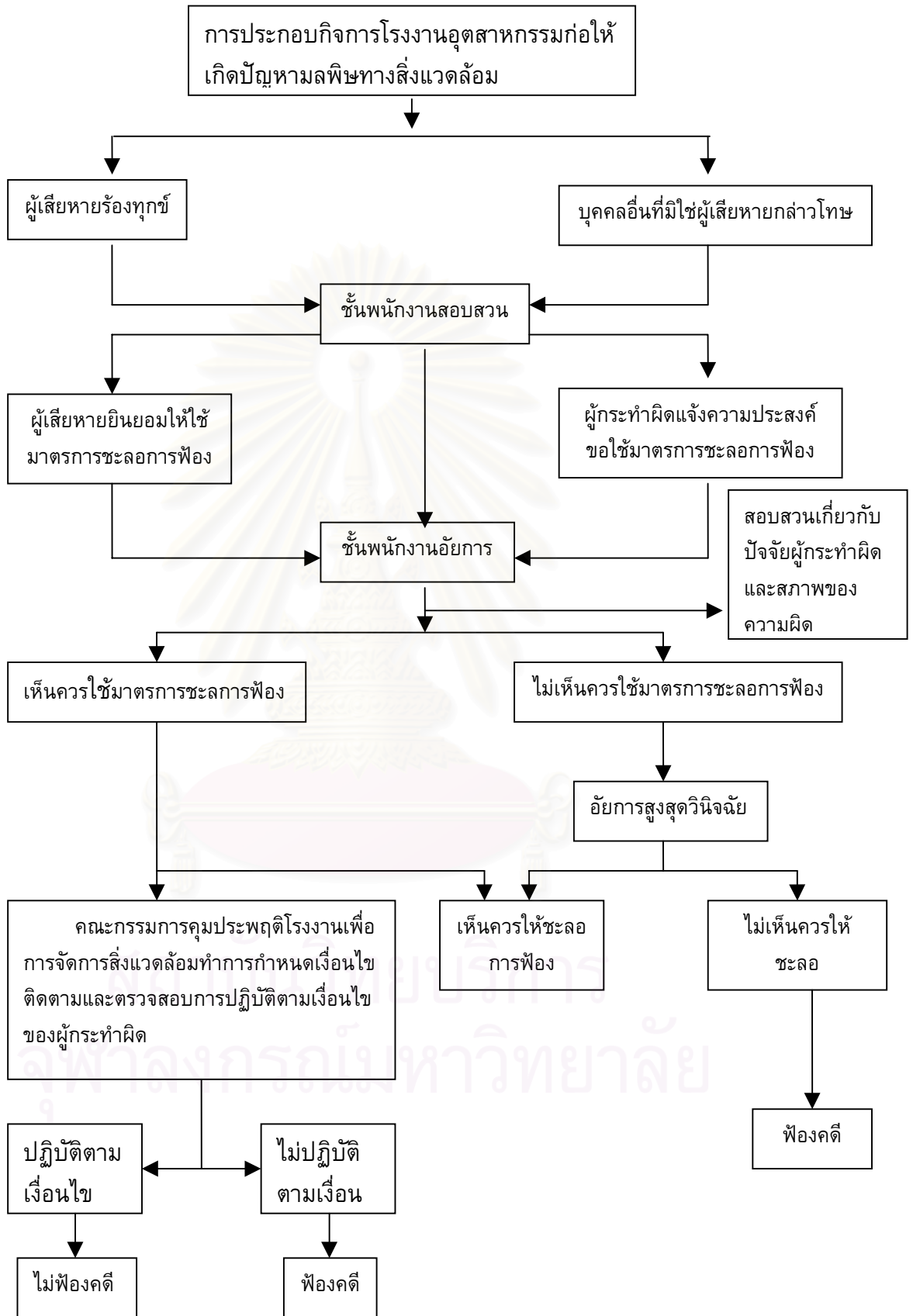
อันจะส่งผลให้คนในสังคมสามารถดำเนินชีวิตอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมได้ตามปกติและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยละเอียดถึงจุดมุ่งหมาย กระบวนการและผลของการใช้วิธีการชะลอการฟ้องแล้ว จะเห็นได้ว่าการใช้วิธีการดังกล่าวจะเป็นผลดีต่อสังคมมากกว่าการเปรียบเทียบคดี



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ขั้นตอนการเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง



### 3.2 เงื่อนไขในการชะลอการฟ้อง

ภายหลังจากที่พนักงานอัยการได้มีความเห็นและคำสั่งให้นำคดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น พนักงานอัยการก็ตี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องก็จะต้องนำเอาตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่การปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ โดยผู้กระทำความผิดจะมีทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล ซึ่งในกรณีความผิดตามกฎหมายโรงงานนั้น ได้บัญญัติถึงกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลอื่นตามกฎหมาย กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย\* และโดยที่หลักการดำเนินคดีของผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้ถือว่า ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นๆ ของนิติบุคคลเฉพาะความผิดที่กระทำลงแก่นิติบุคคล มีอำนาจดำเนินคดีแทนนิติบุคคลได้\*\* ทั้งนี้เนื่องจาก ความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล ดังบัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 70 วรรคสอง ด้วยเหตุนี้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคล เป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายโรงงาน ผู้ที่จะต้องทำหน้าที่แสดงเจตน์จำนงหรือความประสงค์ของห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคล ก็คือ ผู้ที่มีอำนาจเป็นผู้แทนของนิติบุคคลเช่นว่านั้น ได้แสดงความจำนงหรือความประสงค์ของนิติบุคคลที่จะเข้าสู่การชะลอการฟ้องแล้ว ย่อมต้องผูกพันนิติบุคคลนั้นตลอดระยะเวลาของการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติที่กำหนดไว้

ดังนั้น หากพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องและคณะกรรมการช่วยเหลือพนักงานอัยการได้พิจารณากำหนดเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องปฏิบัติแล้ว จึงต้องถือว่าผู้แทนนิติบุคคลได้ยอมรับเงื่อนไขในการชะลอการฟ้องโดยกระทำในนามห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคล ฉะนั้น นิติบุคคลดังกล่าวยังคงผูกพันต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติของการชะลอการฟ้องต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดไว้

\* พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 63 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลอื่นกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย...”

\*\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 5 บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้จัดการแทนผู้เสียหายได้

.....

(3) ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นๆ ของนิติบุคคลเฉพาะความผิดซึ่งกระทำลงแก่นิติบุคคลนั้น”

อย่างครบถ้วน แม้นิติบุคคลนั้นจะเปลี่ยนแปลงผู้แทนนิติบุคคลในเวลาต่อมา ผู้แทนนิติบุคคลที่เข้ารับหน้าที่ใหม่จะปฏิเสธถึงภาระผูกพันของเงื่อนไขดังกล่าวหาได้ไม่

การกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติในการชะลอการฟ้อง ในหลายประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น มีแนวความคิดว่า การใช้มาตรการอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางแพ่ง ภาษี ปกครอง หรือมาตรการทางวินัย หรือสวัสดิ์การทางสังคม ซึ่งเป็นวิธีการที่มีความเหมาะสมกับคดีบางประเภทมากกว่าที่จะนำเอาตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีแนวทางเลือกอย่างอื่นที่เหมาะสมมากกว่า โดยใช้เงื่อนไขต่าง ๆ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นมาตรการคุมประพฤติของผู้กระทำความผิดนั้น ที่สามารถนำมาใช้กับผู้กระทำความผิด อาจมีได้หลายเงื่อนไขตามลักษณะของกฎหมายแต่ละประเทศที่จะได้กำหนดไว้ และประเทศไทยก็สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีของผู้ประกอบกิจการโรงงาน หรือผู้ที่ทำงานในโรงงานได้ตามความเหมาะสม ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 3.2.1 เงื่อนไขที่เป็นมาตรการทั่วไป

เป็นเงื่อนไขที่อาจถูกกำหนดขึ้นโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาได้ปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดเป็นเงื่อนไข ที่เป็นมาตรการทั่วไป ผู้ต้องหาจะต้องไม่กระทำความผิดอีก ในระยะเวลาระหว่างการคุมประพฤติ ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดระยะเวลาแตกต่างกันไป เช่น ประเทศ นอร์เวย์ และโปแลนด์ กำหนดระยะเวลา ๒ ปี นับจากวันมีคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ต้องไม่ยาวกว่าอายุความของความผิดที่ได้กระทำหรือในประเทศสหพันธรัฐ เยอรมัน จะมีระยะเวลาโดยทั่วไป 6 เดือน หรืออาจเพิ่มนานกว่านี้ แต่ต้องไม่เกิน 1 ปี 3 เดือน รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขอื่น เพื่อให้ผู้ต้องหาได้ประพฤติปฏิบัติเช่น การชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดให้แก่สังคม เป็นต้น ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. เงื่อนไขทั่วไป ได้แก่ เงื่อนไขที่กำหนดว่า ผู้กระทำความผิดต้องไม่กระทำความผิดขึ้นอีก ในระหว่างระยะเวลาคุมประพฤติ แล้วระยะเวลาดังกล่าวเป็นเงื่อนไขปกติ ในการไม่ฟ้องคดี โดยมีเงื่อนไข ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเช่นเดียวกับเงื่อนไขในการรอกการลงโทษของศาล เช่น

1. ให้ไปรายงานตัวเป็นครั้งคราวต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งพนักงานอัยการกำหนดเพื่อเจ้าหน้าที่จะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร ในเรื่องความประพฤติ และการประกอบอาชีพ
2. ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ

3. ให้ละเว้นการครบหาสมาคมหรือการประพฤติ อันอาจนำไปสู่การกระทำคามผิด  
อีก

เห็นได้ว่า เงื่อนไขทั่วไปข้างต้น เหมาะที่จะนำไปใช้กับคดีอาญาทั่วไป แต่คดีมลพิษ  
จากโรงงานอุตสาหกรรมตามเงื่อนไขข้อ 1.2 นั้น ไม่อาจนำไปกำหนดได้ เนื่องจากผู้กระทำ  
ความผิดเป็นผู้ประกอบอาชีพอยู่แล้ว เช่น เจ้าของโรงงาน วิศวกร สถาปนิก หรือพนักงาน  
เป็นต้น แต่ยังคงกำหนดเงื่อนไขตามข้อ 1.1 และ 1.3 ได้ สำหรับผู้กระทำผิดซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา  
และอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับผู้กระทำผิดซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการปฏิบัติเช่น

ก. ห้ามก่อปัญหามลพิษ ( แล้วแต่ในลักษณะที่กระทำผิด เช่น ปล่อยน้ำเสีย อากาศเสีย  
หรือขยะและสารพิษ ) ต่อสิ่งแวดล้อม จากการประกอบกิจการ

ข. ห้ามประกอบกิจการนอกเวลาทำการ ( ในกรณีที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ )

3. ทำกิจการบำเพ็ญประโยชน์ เพื่อสาธารณะเกี่ยวกับพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

ซึ่งการจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ข้างต้น จะต้องพิจารณาตามลักษณะของความผิดนั้น  
เป็นเรื่อง ๆ ไป

ข. เงื่อนไขพิเศษ ได้แก่เงื่อนไขที่กำหนดขึ้นเพื่อการชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการ  
กระทำคามผิดให้แก่สังคม หรือเพื่อเปลี่ยนแปลงความประพฤติในอนาคตของผู้กระทำคามผิด  
เป็นต้น ตัวอย่างของเงื่อนไขพิเศษ เช่น การชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย และการชำระเงิน  
ให้แก่องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร หรือกระทรวงการคลัง เป็นต้น

สำหรับการกระทำคามผิดของโรงงานอุตสาหกรรมในการก่อปัญหามลพิษนั้น การ  
กำหนดเงื่อนไขพิเศษ มีความจำเป็น เพราะความผิดประเภทนี้จะก่อความเสียหายให้แก่  
สิ่งแวดล้อมและสังคม จึงต้องให้ผู้กระทำมีความรับผิดชอบต่อการกระทำ อีกทั้งการกระทำผิด  
เป็นเรื่องที่ผู้กระทำได้ก่อขึ้นในขณะที่ประกอบกิจการ ซึ่งย่อมมีวัตถุประสงค์ต่อผลกำไรที่ได้รับ  
หากให้ผู้กระทำนำเงินจากการประกอบกิจการมาชดใช้ความเสียหาย หรือแก้ไขข้อขัดข้องข้อ  
บกพร่องในกระบวนการผลิตของตน ย่อมทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความรับผิดชอบ พยายามดูแล  
ไม่ให้เกิดความผิดพลาดจากกระบวนการผลิตขึ้นอีกได้ เงื่อนไขพิเศษจึงอาจกำหนดไว้ใน  
ลักษณะดัง ต่อไปนี้

- ให้ใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย
- จ่ายเงินค่าใช้จ่ายแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ปัญหามลพิษ
- ให้จัดการแก้ไขข้อบกพร่องของกระบวนการผลิต อันเป็นสาเหตุให้เกิดมลพิษ
- ให้แก้ไขซ่อมแซมระบบบำบัดให้อยู่ในสภาพใช้การได้ดี
- ให้จัดการอาคารสถานที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขพิเศษจะเหมาะสมกับการกระทำความผิดของผู้กระทำซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมอย่างยิ่ง ในการป้องกันการก่อปัญหามลพิษในอนาคตทั้งยังมีการชดเชยค่าเสียหายและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอีกด้วย สำหรับเงื่อนไขทั่วไปก็เหมาะสำหรับการกระทำความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ และผู้กระทำเป็นปัจเจกบุคคล

ในส่วนของประเทศไทย กรมอัยการได้นำเสนอแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อปี พ.ศ. 2520 นั้น ได้นำเสนอเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองผู้ต้องหาไว้หลายประการ ตลอดระยะเวลาของการรอการสั่งฟ้องเช่นเดียวกัน เช่น การกำหนดให้ไปรายงานตัวเป็นครั้งคราวต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีกรมอัยการ ( ชื่อเรียกในขณะนั้น ) กำหนดเพื่อให้เจ้าพนักงานได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือตกเตือน ตามที่เห็นสมควร ในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ, การกำหนดให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจลักษณะ, ละเว้นการคบหาสมาคมหรือประพฤติอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดอีก เป็นต้น<sup>๘</sup> เป็นกรณีที่สามารถนำมาเป็นหลักเกณฑ์เพื่อประยุกต์ใช้บังคับแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้ ในบางกรณีเท่านั้น หากจะนำคดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง โดยกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติ ยังคงต้องแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของ ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดให้มีความสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้สามารถนำไปบังคับใช้กับคดีที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้อย่างเหมาะสม ดังเช่น การกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้ผ่านการพิจารณาและมีคำสั่งของพนักงานอัยการให้รอการสั่งฟ้องหรือชะลอการฟ้องไว้ ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีกรมอัยการ ( ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเรียกเป็น “อัยการสูงสุด” ) กำหนดซึ่งจะต้องกล่าวในรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานที่จะเป็นผู้รับรายงานตัวในหัวข้อเรื่ององค์การที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในการรอการสั่งฟ้องของโรงงานอุตสาหกรรมหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ข้างต้น ต่อไป ทั้งนี้การสูงสุดอาจจะกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ อีก ตามความเหมาะสมซึ่งเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะเพื่อให้การติดตามตรวจสอบความประพฤติของผู้ต้องหานั้นเช่น การให้ส่งรายงานบันทึกผลมลพิษตามความในมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก่เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่คุ้มครอง โดยเงื่อนไขเช่นนี้อาจจะระบุไว้เป็นเงื่อนไขที่อัยการสูงสุดอาจกำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องกระทำไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการปรับปรุงกลไกในการคุ้มครองผู้ต้องหาที่ระบุไว้ในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของกรมอัยการในอดีต ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกลวิธีในการจัดการป้อง

<sup>๘</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, เรื่องเดียวกัน หน้า 194.



กันและแก้ไขปัญหาค่าการกระทำความผิดของผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่องต่อไป

### 3.2.2 เงื่อนไขที่เป็นมาตรการเฉพาะ

เนื่องจากการกระทำความผิดของโรงงานอุตสาหกรรมในการก่อกำเนิดมลพิษนั้น มีลักษณะแตกต่างจากการกระทำความผิดโดยทั่วไป กล่าวคือลักษณะของการกระทำความผิดส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมายซึ่งผลของการกระทำส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกระทำผิดเกิดจากการประกอบกิจการหรือกระบวนการผลิตเช่น การปล่อยของเสียซึ่งเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยไม่ผ่านกระบวนการบำบัดหรือมีเครื่องบำบัดกำจัดของเสียที่ไม่ได้มาตรฐานเป็นต้น ประกอบกับผู้กระทำผิดจะเป็นผู้ประกอบการหรือผู้มีอาชีพการงาน เช่น เจ้าของกิจการ วิศวกร สถาปนิก หรือพนักงาน เป็นต้น

ดังนั้น ในการชะลอการฟ้องจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นมาตรการเฉพาะสำหรับคดีบางประเภท เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดซ้ำอีก ซึ่งเป็นการชักนำให้กิจการของผู้กระทำความผิดเข้าสู่ระบบการจัดการของเสียที่เหมาะสมและมีประโยชน์ได้โดยความยินยอมของผู้กระทำความผิด ซึ่งจะส่งผลให้มีการป้องกันการก่อกำเนิดมลพิษขึ้นอีก ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการส่งเสริมนโยบายทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอีกด้วย โดยเงื่อนไขที่เป็นมาตรการเฉพาะเช่นว่านี้ รัฐอาจนำเอามาตรการที่สามารถก่อให้เกิดผลทั้งในด้านการคุมประพฤติแก่ผู้กระทำความผิดและผลดีในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับได้หลายประเภท เช่น มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ หรือ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ( economic instruments ) ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจให้แหล่งกำเนิดของเสียที่อยู่ในกระบวนการผลิตและการบริโภคให้มีการลงทุนหรือมีพฤติกรรมไปในทางที่ดีต่อสิ่งแวดล้อม นั่นคือ มีการลงทุนหรือมีพฤติกรรมในการลดการกระทำให้เกิดของเสียหรือภาวะมลพิษ หากแต่เมื่อรัฐนำมาใช้ควบคู่กับการชะลอการฟ้องแล้ว เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์นี้ อาจจะมีลักษณะเป็นการกำหนดสภาพบังคับ ( sanction ) มากกว่าการใช้เป็นมาตรการจูงใจโดยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ที่อาจนำมาบังคับใช้ควบคู่ไปกับการชะลอการฟ้องดังกล่าวได้แก่ การบังคับให้โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องยอมรับเข้าสู่เงื่อนไขเรื่องการจ่ายค่าปล่อยมลพิษ (Emission Charge) หรือเข้าสู่เงื่อนไขการจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อการจัดการมลพิษ (Pollution Management Fee, PMF)<sup>9</sup> ซึ่งอาจแยกพิจารณาพอสังเขปได้ดังนี้

<sup>9</sup> กรมโรงงานอุตสาหกรรม, การประยุกต์ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงาน, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงอุตสาหกรรม, 2540), หน้า 6-1 - 6-2

ก. การเข้าสู่เข้าสู่เงื่อนไขการจ่ายค่าปล่อยมลพิษ (Emission Charge) เป็นค่าธรรมเนียมที่รัฐเรียกเก็บจากเจ้าของแหล่งกำเนิดในกรณีปล่อยมลพิษออกสู่ภายนอกทั้งที่เกินและไม่เกินมาตรฐาน โดยคำนึงถึงความสูญเสียทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพอนามัย ซึ่งเครื่องมือนี้จะเหมาะสมในการใช้กับโรงงานอุตสาหกรรมทุกประเภทที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ โดยหลักการเชื่อว่านี่อาจจะใช้กับโรงงานที่ระบายหรือปล่อยมลพิษออกนอกโรงงาน ไม่คำนึงพื้นที่นั้น ๆ มีระบบบำบัดน้ำเสียส่วนกลางหรือไม่ และของเสียที่ระบายนั้นจะมีคุณภาพตามมาตรฐานหรือไม่ โดยถือว่ามลพิษที่ปล่อยออกมาทำให้เกิดความสูญเสียต่อระบบนิเวศ หมายถึงทุกโรงงานจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราเท่ากันทั่วประเทศ ตามปริมาณมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยประเมินจากปริมาณและ คุณลักษณะน้ำทิ้งที่ปล่อยโดยโรงงานอุตสาหกรรมและได้ระบายน้ำเสียออกสู่ภายนอก โดยอัตราการเก็บขึ้นกับปริมาณน้ำเสียและการปนเปื้อนของน้ำทิ้งที่ปล่อยออกนอกโรงงาน และค่ามาตรฐานที่กำหนดให้ปล่อยได้ ส่วนการประยุกต์ใช้แบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ กรณีที่คุณภาพน้ำเสียไม่ได้มาตรฐานและกรณีคุณภาพน้ำเสียได้มาตรฐาน โดยจะมีกระบวนการคิดคำนวณค่าธรรมเนียมโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม

ข. การเข้าสู่เงื่อนไขการจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อการจัดการจัดการมลพิษ (Pollution Management Fee, PMF) ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บโดยวัตถุประสงค์ให้โรงงานอุตสาหกรรม ปรับปรุงหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียที่จะทำให้เกิดการลดปริมาณของเสียหรือมลพิษที่เกิดขึ้น เครื่องมือนี้เหมาะสำหรับใช้กับโรงงานที่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ ที่หากใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะลดปัญหามลพิษทางน้ำลงไปได้ และอาจจะพัฒนาเพื่อนำไปใช้กับมลพิษประเภทอื่นๆได้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีการคำนวณหรือประเมินค่าธรรมเนียมจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงอุตสาหกรรมประกาศไว้

ทั้งนี้ การนำเอาเครื่องมือทั้งสองประเภทดังกล่าวมาปรับใช้เป็นเงื่อนไขของการชะลอการฟ้องนั้น เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการช่วยเหลือพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่พิจารณา กำหนดเงื่อนไข พิจารณากำหนดตามความเหมาะสมกับโรงงานที่ก่อปัญหามลพิษและลักษณะของการกระทำความผิดเป็นเรื่องๆไป

นอกจากเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวแล้ว รัฐอาจกำหนดให้มีมาตรการทางเศรษฐศาสตร์อื่น เพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร เช่น การกำหนดให้มีการวางเงินประกันความเสียหายในอนาคต ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนแก่องค์กรภาครัฐ ในการจัดการสิ่งแวดล้อม อันเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไปต่อไป

ค. การวางเงินประกันความเสียหายในอนาคต

เมื่อพนักงานอัยการเห็นควรให้รอการสั่งฟ้องแล้ว ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดจะต้องวางเงินประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อคณะกรรมการช่วยเหลือพนักงานอัยการตามจำนวนที่คณะกรรมการฯ จะได้กำหนดไว้ในระเบียบฯ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นหลักประกันว่า ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติที่พนักงานอัยการกำหนดจนครบถ้วน และเมื่อผู้ต้องหา ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติดจนครบถ้วนตลอดระยะเวลาชะลอการฟ้อง จนเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว ผู้ต้องหา ก็มีสิทธิได้รับคืนเงินประกันดังกล่าว โดยจะต้องถูกหักเงินประกันไว้บางส่วนตามจำนวนที่คณะกรรมการฯ จะได้กำหนดภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับการวางเงินประกัน ทั้งนี้ เพื่อนำเงินจำนวนนี้หักไว้เข้าสู่กองทุนที่อาจจัดตั้งโดยกฎหมายโรงงาน ให้เป็นกองทุนเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของรัฐ เกี่ยวกับการฟื้นฟูและแก้ไขสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ

แต่หากผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขชะลอการฟ้องตามที่คณะกรรมการกำหนดหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขชะลอการฟ้องไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยไม่ปรากฏเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการฯ โดยความเห็นชอบของพนักงานอัยการจะต้องรับเงินประกันที่วางไว้ตามเงื่อนไขที่กำหนด เพื่อนำเข้าสู่กองทุนดังกล่าวข้างต้น

ในส่วนของการพิจารณาจำนวนของเงินประกันที่จะต้องวางต่อคณะกรรมการฯ การหักเงินประกันในกรณีที่มีผู้ต้องหา ปฏิบัติตามเงื่อนไขชะลอการฟ้องอย่างครบถ้วนแล้ว หรือการรับเงินประกันในกรณีที่มีผู้ต้องหา ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขชะลอการฟ้องอย่างครบถ้วน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในส่วนของเงินกองทุน อาจจัดตั้งเป็นกองทุนเฉพาะ เรียกชื่อว่า “กองทุนชะลอการฟ้องเพื่อสิ่งแวดล้อม” โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายโรงงาน ซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันและแก้ไขมลพิษในสิ่งแวดล้อม และรายได้เงินกองทุนอาจมีที่มาได้หลายประการ เช่น เงินหักส่วนแบ่งจากเงินประกันที่ต้องถึงแก่ผู้ต้องหาที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขชะลอการฟ้อง เงินที่รับจากประกันเต็มจำนวนกรณีที่มีผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขชะลอการฟ้อง เป็นต้น และวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินกองทุนดังกล่าวอาจนำไปใช้จ่ายได้ในหลายประการ เช่น ใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม การฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม การช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษที่มีสาเหตุมาจากโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยมีคณะกรรมการ อาจประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธาน และมีกรรมการจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมร่วมเป็นกรรมการในการบริหารเงินกองทุน และเพื่อให้การเบิกจ่ายเงินกองทุนบรรลุวัตถุประสงค์ ควรจะได้กำหนดให้กองทุนที่จัดตั้งขึ้นนี้ อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยมีกรมบัญชีกลาง สังกัดกระทรวงการคลัง เป็นหน่วย

งานที่เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุน และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่อไป

### 3.2.3 ผลของการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าการคุมความประพฤติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดโดยกำหนดเป็นเงื่อนไขที่เป็นมาตรการทั่วไป และเงื่อนไขที่เป็นมาตรการเฉพาะ เพื่อให้ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดปฏิบัติเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องนำมาบังคับใช้ควบคู่กับการนำคดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง ทั้งนี้เพื่อมุ่งประสงค์ที่จะฝึกฝนอบรมบ่มนิสัยของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด เป็นกรณีเฉพาะรายบุคคล เพื่อให้ปรับตัวหรือปรับเปลี่ยนความประพฤติเป็นคนดี โดยมีเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไป ทำหน้าที่คอยเป็นผู้ดูแลช่วยเหลือแนะนำ ปกป้องหรือ เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้มากกว่าการมุ่งนำตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ด้วยเหตุนี้หากผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องก็จำเป็นต้องยอมรับหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อเงื่อนไขดังกล่าว อาจถือได้ว่าผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดขาดจิตสำนึกในการรับผิดชอบ ความผิดที่ตนเองได้กระทำลง และขาดจิตสำนึกที่รับผิดชอบต่อสังคม และความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งในหลายประเทศที่นำหลักการชะลอการฟ้องมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย เช่น ญี่ปุ่น ได้ระบุให้พนักงานอัยการมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งชะลอการฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดต่อศาลได้ทันทีภายหลังเมื่อได้รับรายงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดไว้หรือเรียกว่าอาสาสมัครว่าผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำแนะนำของอาสาสมัครดังกล่าวแล้วใน บทที่ 2

จากกรณีเช่นนี้จะมีลักษณะที่สอดคล้องกับแนวทางการนำเสนอแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย โดยกรมอัยการ ( ชื่อเรียกเดิม ) เมื่อปี 2520 ว่า หากผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดตามที่พนักงานอัยการได้มีคำสั่งให้รอการสั่งฟ้องไว้แล้วกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกรมอัยการ ( ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นอัยการสูงสุด ) กำหนดให้เจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีกรมอัยการกำหนดเรียกผู้ต้องหานั้นมาตักเตือนหรืออาจทำรายงานเป็นหนังสือต่ออธิบดีกรมอัยการเพื่อสั่งระงับคำสั่งเพื่อรอการสั่งฟ้อง และในกรณีเช่นนี้อธิบดีกรมอัยการอาจมีคำสั่งสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้<sup>10</sup>

<sup>10</sup> สำนักงานอัยการสูงสุด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 195.

ด้วยเหตุนี้ หากรัฐจะนำเอาหลักการชะลอการฟ้องมาบังคับใช้แก่ผู้ประกอบการ โรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่จะทำการอันเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2535 ก็ควรจะได้กำหนดให้มีมาตรการรองรับต่อกรณีที่ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนดในลักษณะที่เป็นบทลงโทษ หรือเป็นการเพิ่มโทษเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข

ทั้งนี้อาจกำหนดให้พนักงานอัยการจะต้องออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเช่น เดียวกันเพราะเหตุว่าการนำเอาวิธีการชะลอการฟ้องโดยการรอส่งฟ้องของพนักงานอัยการมาใช้บังคับใช้แก่ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดไม่เป็นผลสำเร็จ จึงควรระงับเสีย และฟ้องผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดต่อศาลเพื่อให้ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดได้รับการพิจารณาโทษตามกฎหมายต่อไป แต่เนื่องจากการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีลักษณะหรือเนื้อหาของความผิดที่แตกต่างจากความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาโดยทั่วไป เพราะการกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งกระทำโดยผู้ประกอบการโรงงานก็ดีหรือผู้ทำงานในโรงงานก็ดี และถ้าหากเป็นโรงงานที่มีความเสี่ยงต่อการก่อความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อมและชีวิตร่างกาย สุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของผู้อื่นได้กว้างขวางมากกว่าความผิดในบางข้อหา ทำร้ายร่างกาย เป็นเหตุให้เกิดอันตรายหรือจิตใจของผู้อื่นอันเป็นความผิดต่อประมวลกฎหมายอาญามาตรา 295 ซึ่งมีลักษณะหรือเนื้อหาความผิดเกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายเฉพาะรายเท่านั้น หากผู้ประกอบการโรงงาน หรือผู้ที่ทำงานในโรงงานกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานกำหนดและพนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดต่อศาลแล้ว กำหนดให้ความผิดที่ฟ้องในภายหลัง หากฟังได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิด ควรจะต้องเพิ่มโทษแก่ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดควบคู่ไปกับการลงโทษเพื่อให้ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบ นอกจากนี้รัฐอาจจะกำหนดให้มีมาตรการบังคับทางปกครอง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตและห้ามขอใบอนุญาตภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแก่ผู้ต้องหาหรือ ผู้กระทำความผิด หรืออาจริบเงินประกัน ความเสียหายในอนาคต หรือเรียกเอาเบี้ยปรับเพื่อนำเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อไป

### 3.2.4 การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข

เนื่องจากพฤติการณ์ในการคุมประพฤตินั้น อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้น การเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขได้ภายใต้การกั้นกรงขององค์กรหรือคณะกรรมการที่พิจารณาเงื่อนไขในการชะลอการฟ้อง ย่อมทำให้การปฏิบัติตามเงื่อนไขในการชะลอการฟ้องมีความยืดหยุ่นและเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง

สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข ในระหว่างระยะเวลาคุ้มครองประพัตตามเงื่อนไขของการชะลอการฟ้อง หากมีเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น กิจการโรงงานของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดได้จัดหาหรือสร้างระบบบำบัดกำจัดของเสียที่ทันสมัยและเหมาะสมกับการแก้ไขและป้องกันปัญหามลพิษมากกว่าที่กำหนดไว้ตามเงื่อนไข หรือกิจการโรงงานของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดเลิกประกอบกิจการ หรือเมื่อผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเคร่งครัดแล้ว แต่ยังคงปัญหาพิษขึ้นอยู่อีก หรือเมื่อผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขจนเหตุที่จะเกิดปัญหาพิษหมดสิ้นไปแล้ว เป็นต้น กรณีเช่นว่านี้ ควรเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเพื่อความเหมาะสมในการควบคุมความประพฤติตามพฤติการณ์แต่ละเรื่องไป

วิธีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข เมื่อปรากฏเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดที่ประสงค์จะขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข จะต้องยื่นคำร้องขอต่อคณะกรรมการที่พิจารณากำหนดเงื่อนไข เพื่อขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้พิจารณากำหนดเงื่อนไขเดิมไว้และยังเป็นหน่วยงานที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองประพัตนั้นด้วย จึงเป็นผู้ที่จะทราบความเคลื่อนไหวและปัญหาต่างๆเป็นอย่างดี และเมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือลดหย่อนเงื่อนไขอย่างใดแล้ว ให้คณะกรรมการฯ ทำความเห็นเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณา หากพนักงานอัยการเห็นชอบจึงจะได้กำหนดเป็นเงื่อนไขใหม่เพื่อให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามต่อไป

### 3.3 องค์กรที่บังคับใช้เกี่ยวกับเงื่อนไขในการชะลอการฟ้อง

ผลจากการที่ระบบความยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมีหลักการในลักษณะเดียวกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ (opportunity principle) เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมในเลือกปฏิบัติหรือบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการแวดล้อมในแต่ละคดี โดยคำนึงถึงนโยบายสังคมหรือที่เรียกว่า รัฐปศาสโนบาย (Public Policy) เป็นประการสำคัญ กล่าวคือในบางกรณีแม้จะปรากฏว่าได้มีการกระทำความผิด และรู้ว่าผู้กระทำความผิดนั้น แต่เจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินคดีนั้นให้ถึงที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของอัยการซึ่งเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐ ทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงผลเสียอันไม่พึงปรารถนา โดยที่เจ้าพนักงานดังกล่าวจะต้องสามารถบันทึกจดแจ้งเหตุผลของการตัดสินใจเช่นนั้น โดยชัดแจ้งหลักการดำเนินคดีเช่นนี้เป็นไปตามทฤษฎีทางอาญาว่าด้วยการป้องกันสังคม (Preventive Doctrine) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มีแนวโน้มได้รับการยอมรับมากขึ้นทุกขณะ เพราะเหตุผลว่าบุคคลแต่ละคนควรได้รับการปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพที่เป็นจริงในชีวิตของเขานั้นเป็นที่ยอมรับของ

นักอาชญาวิทยาสมัยใหม่อย่างกว้างขวาง<sup>11</sup> กรณีเช่นนี้จึงถือว่าการดำเนินการทั้งปวงอันเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เป็นภารกิจและความรับผิดชอบที่สำคัญยิ่งของอำนาจฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายตุลาการจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการวินิจฉัยคดี (adjudication) ซึ่งเป็นภาระหน้าที่และการใช้อำนาจที่แตกต่างกับกันโดยสิ้นเชิง ด้วยเหตุนี้ในนานาประเทศจึงยอมรับกันว่าภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคมก็ดี การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในสังคมก็ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจับกุมผู้กระทำความผิด การสอบสวนคดีอาญา การฟ้องร้องผู้กระทำความผิด การดำเนินคดีต่อหน้าศาลและจำเลย การบังคับคดี ตลอดจนการปฏิบัติอื่น ๆ ต่อผู้ต้องโทษ เช่นการพักโทษ การคุมประพฤติหรือการกักโทษ หรือยังคงเป็นภาระหน้าที่ที่ฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการ โดยมีองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องหลายองค์กร เช่น ตำรวจ อัยการ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เป็นต้น ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 3.3.1 องค์กรที่พิจารณาเงื่อนไขในการชะลอการฟ้อง

#### ก. อัยการ

จากที่ได้กล่าวมาตอนต้นแล้ว อำนาจของรัฐที่จะเป็นผู้ดูแลบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดเป็นหน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอำนาจในการฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดนั้น ในบางประเทศเช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา หรือแม้แต่ในประเทศไทย ได้กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการเป็นประการสำคัญมาตั้งแต่ในอดีต\* จึงทำให้อัยการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญา โดยเป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ดำเนินต่อจากกระบวนการสอบสวนคดีอาญา ของพนักงานสอบสวน พิจารณาว่าการสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวเป็นการกระทำในนามของรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชน บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นก่อนที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหา หรือผู้กระทำความผิดต่อศาล จึงจะได้คำนึงว่าการฟ้องคดีจะเป็นผลดีต่อตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดมากน้อยเพียงใด อันเป็นผลสืบเนื่อง

<sup>11</sup> เรวัต ฉ่ำเฉลิม, ชะลอการฟ้อง, หน้า 24.

\* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) บัญญัติว่า “พนักงานอัยการ” หมายความว่าเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นกันก็ได้

มาจากทฤษฎีที่ว่า การลงโทษจะมีวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่ออะไรและการฟ้องคดีจะก่อให้เกิดผลดีต่อสังคมหรือไม่เพียงใด ด้วยเหตุนี้ในบางประเทศ ที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจจึงเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจที่จะนำคดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้องได้

จากหลักการดังกล่าวที่สนับสนุนให้อัยการเป็นองค์กรหลักที่จะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งที่จะนำคดีเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง โดยเมื่อบุคคลใดได้กระทำความผิดขึ้น เช่น กรณีที่ผู้ประกอบการกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานฯ กระทำการอันเป็นความผิดต่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 โดยเหตุรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือด้วยเหตุบังเอิญอื่น ๆ ที่อาจจะฟังได้ว่าผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด ไม่มีความตั้งใจหรือเจตนา ในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือปฏิบัติตามคำแนะนำของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นต้น ดังนั้นแทนที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดต่อศาลไปเสียในทันที พนักงานอัยการก็อาจใช้วิธีการชะลอการสั่งฟ้องคดีไว้ก่อนสักระยะหนึ่ง และในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้เอง อัยการก็จะจัดให้มีการคุมความประพฤติหรือกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำความผิดนั้นปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รอการสั่งฟ้องคดีไว้ ถ้าผู้กระทำความผิดสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อบังคับหรือข้อกำหนดนั้นได้และไม่กระทำความผิดขึ้นอีก พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องคดีนี้เสีย ซึ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดนั้นพ้นจากการถูกฟ้องคดีไป ทั้งนี้เพื่อให้ผู้นั้นได้มีโอกาสกลับตนเป็นคนดี เมื่ออัยการได้สั่งไม่ฟ้องแล้วผู้นั้นก็จะไม่ถูกตราหน้าว่าเป็นคนต้องคำพิพากษาว่าเป็นคนเคยถูกฟ้อง การฟ้องบุคคลใดต่อศาลนั้น ถึงแม้ว่าศาลจะใช้ดุลพินิจรอการลงอาญาไว้ผู้นั้นก็ยังไม่พ้นจากการเป็นผู้ต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดอยู่นั่นเอง ทั้งยังต้องถูกบันทึกประวัติอาชญากรทำให้เสียประวัติโดยใช้เหตุอีกด้วย ดังนั้นการใช้วิธีการชะลอการฟ้องจึงอาจช่วยบุคคลเหล่านั้นได้

ดังนั้นในการใช้ดุลพินิจนำคดีเข้าสู่การชะลอการฟ้องนั้น พนักงานอัยการควรจะต้องพิจารณาเงื่อนไขขององค์ประกอบต่างๆ ประกอบด้วย เพื่อให้การใช้มาตรการชะลอการฟ้องเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง โดยในหลายประเทศเช่นญี่ปุ่น ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ.1922 มาตรา 279 เกี่ยวกับการใช้อำนาจชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ หลายประการ กล่าวคือ “บุคคลลักษณะอายุ สภาพแวดล้อม ผู้กระทำความผิด สภาพของความผิดหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำความผิดแล้ว” และต่อมาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ.1948 มาตรา 248 ได้บัญญัติว่า “อัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาเสมอไป หากเห็นว่าไม่จำเป็นเมื่อได้คำนึงถึงบุคคลลักษณะอายุ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด สภาพของความผิด และความร้ายแรงของความผิดหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำความผิดแล้ว” จะเห็นได้ว่าถ้อย



คำของบทบัญญัติ 279 แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดิม ในมาตรา 248 แห่งประมวลกฎหมายฉบับใหม่นั้นเหมือนกันแทบทำประการเว้นแต่ในจุดที่สำคัญประการหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ “ความร้ายแรงของความผิด”

จากกรณีที่ใช้ดุลพินิจในการชะลอการฟ้อง โดยอัยการซึ่งกฎหมายได้ระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับการสืบเสาะ และการตรวจสอบประวัติและเหตุปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการก่อนที่อัยการจะออกคำสั่งให้นำคดีเข้าสู่มาตรการการฟ้องนั้นเป็นกระบวนการที่มีความละเอียดอ่อนและยุ่งยากซับซ้อนไม่น้อย และนำมาซึ่งการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลได้ง่าย ในนานาประเทศเช่น ญี่ปุ่น จึงได้กำหนดองค์กรกลางเพื่อคอยตรวจสอบดูแลการใช้ดุลพินิจของอัยการ โดยผู้ใดเห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการไม่ชอบด้วยเหตุผลก็มีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีการพิจารณาคดีนั้น ในชั้นต้นคำร้องนั้นจะถูกส่งไปยังอัยการเพื่อพิจารณาก่อน ถ้าอัยการเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูลก็จะยื่นฟ้องคดีนั้น แต่ถ้าเห็นว่าคดีไม่มีมูล อัยการก็จะส่งคำร้องไปยังศาล ซึ่งศาลจะไต่สวนคำร้องนั้น ถ้าศาลเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล ก็จะสั่งให้มีการพิจารณาคดีนั้น ในกรณีที่ศาลสั่งให้มีการพิจารณาคดีนั้น ศาลก็จะมีคำสั่งแต่งตั้งให้ทนายความเป็นผู้ทำหน้าที่แทนอัยการต่อไป แต่ตามปกติแล้วคดีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องแล้ว ศาลจะสั่งให้พิจารณาคดีต่อไปนั้นมีน้อยมาก แต่ถ้าศาลเห็นว่าไม่มีมูลหรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ ศาลก็จะสั่งไม่ให้มีการพิจารณาคดีนั้น หรือหากผู้เสียหายไม่ยื่นคำร้องต่อศาลดังกล่าวมาแล้ว ผู้เสียหายก็อาจยื่นคำร้องขอให้มีการฟ้องคดีต่อคณะกรรมการไต่สวนฟ้องร้องก็ได้ เพื่อให้ทำการไต่สวนว่าคดีมีเหตุอันควรฟ้องร้องหรือไม่ หรือแม้จะไม่ปรากฏคำร้องของผู้เสียหาย หากคณะกรรมการไต่สวนเห็นสมควรก็มีอำนาจไต่สวนเองได้ คณะกรรมการจะต้องส่งสำเนามติแก่หัวหน้าสำนักงานอัยการประจำท้องถิ่น ผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลอัยการได้ทราบและให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของอัยการด้วย แต่มติของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ผูกพันอัยการ แต่จะเป็นการควบคุมทางอ้อม หากอัยการยังใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมต่อไปอีก หัวหน้าสำนักงานอัยการประจำท้องถิ่นอาจสั่งให้อัยการยื่นฟ้องคดีก็ได้ หากเห็นว่าสมควรยื่นฟ้อง<sup>12</sup>

## ข. องค์กรกลาง

ในส่วนของประเทศไทย แม้จะไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการดังเช่นในต่างประเทศแต่จากกรณีการนำเสนอร่างแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับนำเอามาตรการชะลอการฟ้องมาใช้บังคับโดยระบุให้การเข้ามาตรการรอกการสั่งฟ้องของพนักงานอัยการจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายและผู้ต้องหาร้องขอนั้น ย่อมถือได้ว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีกลไกการตรวจ

<sup>12</sup> เรวัต ฉ่ำเฉลิม, ชะลอการฟ้อง, หน้า 40-41

สอบเพื่อถ่วงดุล ( check and balance ) การใช้อำนาจของพนักงานอัยการอย่างชัดเจน หากแต่ในกรณีของการวินิจฉัยคดี ที่เกิดจากการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นั้น องค์กรประกอบเดียวกับปัจจัยของผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานฯ ซึ่งเป็นผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด อาจจะมีพลังเถียงดื้อกว่าผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดในคดีอาญาทั่วไป เช่น ประวัติการจัดทำรายงานการบันทึกผลมลพิษตามความในมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมตามความในกฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น เป็นกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานจะต้องจัดทำภายใต้กฎหมายเฉพาะเรื่อง เพราะเหตุนี้จึงกำหนดให้เจ้าพนักงานอื่น เช่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายโรงงาน พนักงานควบคุมมลพิษ เป็นต้น ทำหน้าที่สืบเสาะข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด เพื่อนำเสนอพนักงานอัยการก่อนมีคำสั่งให้รอการสั่งฟ้องหรืออาจกำหนดเป็นเงื่อนไขให้พนักงานอัยการต้องทำการจัดให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับประวัติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการจัดให้มีระบบการป้องกันและแก้ไขปัญหา การแพร่กระจายของมลพิษจากโรงงานของตนเองก่อนเกิดการกระทำความผิด จะเป็นวิธีที่จะทำให้การใช้ดุลพินิจของอัยการมีความรอบคอบถูกต้องแม่นยำมากขึ้น และเมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นสมควรรอการสั่งฟ้องแล้วจะมีองค์กรกลางทำหน้าที่พิจารณากำหนดรูปแบบเงื่อนไขคุมประพฤติ เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งให้ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดปฏิบัติต่อไป โดยองค์กรกลางที่จะจัดให้มีขึ้นนี้อาจจะจัดให้มีในรูปของคณะกรรมการประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมจากสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในหัวข้อต่อไป เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติ และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ.2535

### 3.3.2. องค์กรที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขของโรงงานอุตสาหกรรม

องค์กรประเภทนี้แม้จะมีใช้เป็นการคุมประพฤติโดยตรงแต่เมื่อจะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว จึงทำให้บทบาทขององค์กรดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับพนักงานคุมประพฤติเพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบประวัติของจำเลยภายหลังศาลมีคำพิพากษาแล้วซึ่งองค์กรประเภทนี้มีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้รายงานเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด เพราะเป็นผู้ใกล้ชิดกับผู้ที่กระทำความผิดเป็นอย่างมาก ดังนั้นคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นองค์กรกลางเพื่อคุมประพฤติจึงมีความสำคัญ กล่าวคือ บุคคลผู้นั้นจะต้องยอมรับในเบื้องต้นเสียก่อนว่า การคุมความประพฤติเป็นวิธีที่

สามารถแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีได้ โดยองค์กรดังกล่าวจะต้องสามารถพิจารณาคัดเลือกได้ว่าผู้กระทำความผิดผู้ใดอาจจะใช้วิธีคุมความประพฤติอบรมให้เขากลับตัวเป็นคนดีได้ ผู้ใดไม่อาจใช้วิธีคุมความประพฤติได้ก็ควรให้เขาได้รับโทษเสียดีกว่า

ในหลายประเทศจึงกำหนดคุณสมบัติที่จะทำหน้าที่คุมประพฤติไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องมีคุณสมบัติอยู่ในวงจำกัดที่จะได้ศึกษาในด้านสังคมศาสตร์ เช่น สังคมสงเคราะห์ จิตวิทยา นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้ผ่านการศึกษากับเรื่องนี้มาพอสมควร ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา พนักงานคุมประพฤติ มักจะได้รับการคัดเลือกมาจากผู้ที่ได้รับปริญญาทางสังคมสงเคราะห์เป็นสำคัญ แต่ในบางกรณีรัฐใดไม่อาจสรรหาจากกลุ่มบุคคลที่มีวุฒิปริญญาดังกล่าวได้ก็กำหนดฐานะเอาตามความเหมาะสมที่เห็นว่าจะปฏิบัติงานในหน้าที่คุมประพฤติได้ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญหลายประการได้แก่

1. สืบเสาะเรื่องราวเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด เพื่อคัดเลือกกว่าผู้กระทำความผิดคดีไหนสมควรจะใช้วิธีการคุมความประพฤติบ้างหรือไม่ การสืบเสาะนี้เป็นการกระทำเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดนัดเป็นรายตัวเฉพาะโดยสืบหาปัจจัยที่ว่าเหตุใดที่เขาจึงกระทำผิด บุคลิกภาพ สภาพแวดล้อม ทักษะของผู้นั้นเป็นอย่างไร จะมีทางแก้ไขให้เขากลับตัวเป็นคนดีได้หรือไม่ การสืบเสาะดังกล่าวอาจกระทำได้หลายทาง เช่น การสัมภาษณ์ ผู้กระทำผิดโดยตรง การให้จิตแพทย์ ทำการตรวจ ตลอดจนการออกสืบเสาะสภาพแวดล้อม สภาพครอบครัวของเขา เป็นต้น แล้วสรุปผลการสืบเสาะทั้งหมดจากการสืบเสาะดังกล่าว

2. ติดตามดูแลความประพฤติ ซึ่งกระทำได้ 2 ประการ

2.1 พนักงานคุมประพฤติเป็นตัวแทนศาลในการมีอำนาจบังคับ กล่าวคือ ผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวไป จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและกรอบแห่งความประพฤติที่ได้สั่งให้ปฏิบัติ ถ้าไม่ปฏิบัติตามพนักงานคุมประพฤติก็นำตัวกลับมาให้ศาลสั่งใหม่ได้ สำหรับเงื่อนไขที่วางไว้นั้นส่วนมากมักจะกำหนดให้มารายงานตัวยังที่ทำการของพนักงานคุมประพฤติเป็นระยะๆ ไป เช่น ทุก 3 เดือน เป็นต้น เงื่อนไขที่กำหนดให้ปฏิบัตินั้น พนักงานคุมประพฤติก็นำมาตามที่สืบเสาะมาได้ว่าผู้นั้นกระทำความผิดเพราะเหตุใด เช่น กระทำผิดเพราะชอบเที่ยวเตร่ มั่วสุม เล่นการพนัน ก็กำหนดเงื่อนไขว่าห้ามคบเพื่อนชั่ว ห้ามเข้าไปในสถานที่เล่นการพนัน ห้ามออกเที่ยวเตร่ ตลอดจนให้ประกอบอาชีพให้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้พนักงานคุมประพฤติก็นำมาตรวจสอบว่าผู้นั้นปฏิบัติตามเงื่อนไขที่วางไว้หรือไม่ จากการที่เขามารายงานตัวตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าว ทั้งนี้อาจตรวจสอบได้ด้วยว่าเขาได้ประกอบอาชีพตามที่ไดวางเงื่อนไขไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อมิให้เขาได้มีโอกาสกลับไปประพฤติชั่วอีกนั่นเอง

2.2 ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงของผู้ถูกคุมความประพฤติคือนอกจากจะเป็นผู้วางเงื่อนไขให้

เขาปฏิบัติและทำการตรวจสอบถึงการปฏิบัติการณ์ใหม่ดังกล่าวแล้ว พนักงานคุมประพฤติยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ ยังต้องเป็นพี่เลี้ยงหรือที่ปรึกษาของผู้ถูกคุมความประพฤติ โดยถ้าผู้ถูกคุมความประพฤติมีปัญหาใด ๆ ก็อาจนำปัญหานั้นมาปรึกษาพนักงานคุมประพฤติได้ ดังนั้นพนักงานคุมประพฤติจึงเป็นผู้มีความสำคัญใกล้ชิดกับผู้ถูกคุมความประพฤติเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีความใกล้ชิดกันดังกล่าว พนักงานคุมประพฤติจึงต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีขึ้นระหว่างพนักงานคุมความประพฤติกับผู้ถูกคุมความประพฤติเพื่อให้เกิดความรักใคร่สนิทสนมกับผู้ถูกคุมความประพฤติมีความไว้วางใจในพนักงานคุมประพฤติเพื่อว่าเมื่อเขามีปัญหาอันใดขึ้นก็จะได้นำปัญหานั้นมาปรึกษาพนักงานคุมประพฤติได้อย่างเต็มที่

พนักงานคุมประพฤติจึงต้องทำตัวให้เป็นที่ไว้วางใจของผู้ถูกคุมความประพฤติที่สุด คือเป็นทั้งที่ปรึกษาและเพื่อนของผู้ถูกคุมความประพฤตินั่นเอง<sup>13</sup>

องค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในการชะลอการฟ้องหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้รอการสั่งฟ้องแก่ผู้ประกอบการโรงงาน หรือผู้ที่ทำงานในโรงงานฯ ก็อาจจะนำเอาแบบอย่างของพนักงานคุมประพฤติมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวได้ โดยกำหนดหน้าที่ขององค์กรได้โดยสังเขปดังนี้

1. การสืบเสาะเรื่องราวเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดเป็นขั้นตอนที่องค์กรจะต้องสืบค้นรวบรวมประวัติของผู้ประกอบการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานฯ เพื่อนำเสนอพนักงานอัยการว่าผู้ต้องหา หรือผู้กระทำความผิดควรได้รับการชะลอการสั่งฟ้องหรือไม่ โดยการสืบค้นหรือสืบเสาะเกี่ยวกับเรื่องราวของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดนี้จะต้องกระทำเพื่อค้นหาถึงมูลเหตุแห่งการกระทำความผิด ประวัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษจากโรงงานภายใต้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น รายงานเกี่ยวกับการบันทึกผลมลพิษ ตามความในมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รายงานเกี่ยวกับโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือข้อมูลความปลอดภัย ( material safety data sheet ,MSDS ) ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 3 ( พ.ศ. 2535 ) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น การสืบเสาะดังกล่าวอาจกระทำโดยการเรียกให้ผู้ประกอบการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานจัดส่งเอกสารหรือเรียกมาเพื่อสอบปากคำ เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรเช่นนี้อาจสืบเสาะถึงประวัติการกระทำความผิดของผู้ประกอบการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานฯ ว่าประกอบด้วยก็ได้ ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการก่อนมีคำสั่งให้รอการสั่งฟ้อง

<sup>13</sup> เรวัต ฉ่ำเฉลิม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-62.

2. การติดตามดูแลการปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ต้องหรือผู้กระทำความผิด ในชั้นตอน เช่นว่านี่จะเป็นกระบวนการภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้หรือการสั่งฟ้องแล้ว และอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขขององค์กรดังกล่าว โดยองค์กรดังกล่าวอาจจะกำหนดเงื่อนไขหรือระเบียบปฏิบัติเพื่อให้ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดได้ยึดถือปฏิบัติเช่นการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานฯ เข้ารายงานตัวต่อองค์กรทุกระยะ 3 เดือนหรือการกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรายงานต่อเจ้าพนักงานขององค์กรเพิ่มขึ้นจากที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ตามที่เห็นสมควร หรือกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการจะต้องประสานงานกับเจ้าพนักงานขององค์กรเพื่อการสำรวจ ตรวจตรา สภาพของเครื่องจักร เครื่องมืออุปกรณ์ในโรงงานเป็นระยะ ๆ ตามที่เจ้าพนักงานขององค์กรเห็นสมควร นอกจากนี้เจ้าพนักงานขององค์กรที่เป็นผู้ติดตามดูแล ดังกล่าวอาจต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงเพื่อคอยให้คำปรึกษาแก่ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดในการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัดหรือปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยในชั้นตอนของการติดต่อนี้ หากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด พบว่าผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดกระทำการอันละเมิดหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่องค์กรได้กำหนดไว้ให้ เป็นหน้าที่ขององค์กรที่จะต้องรายงานต่ออัยการสูงสุดโดยเร็ว เพื่อให้อัยการสูงสุดแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนำตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดมาเพื่อออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือ ผู้กระทำความผิดต่อศาลโดยในทันที

ด้วยเหตุนี้องค์กรที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณา กำหนดเงื่อนไขและคอยติดตามดูแลการปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดนี้ จึงมีลักษณะของภารกิจที่เป็นการเฉพาะทางเทคนิคและในเชิงสังคมผสมผสานกัน เพราะนอกจากองค์กรนี้จะต้องทำหน้าที่พิจารณากำหนดเงื่อนไข และคอยติดตามดูแลกระบวนการทางเทคนิคของการประกอบกิจการโรงงานแล้ว ยังต้องดูแลในเรื่องประวัติส่วนตัวของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดด้วย องค์กรที่คอยติดตามดูแลการปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังกล่าวจึงควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในหลายสาขาอาชีพและหลายหน่วยงาน อันได้แก่

ก. ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลดังกล่าวมีบทบาทที่สำคัญโดยตรงต่อการควบคุมกิจการโรงงานภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 นับตั้งแต่การตั้งโรงงาน การประกอบกิจการโรงงาน จนถึงขั้นตอนของการปิดโรงงาน ด้วยเหตุนี้จึงต้องถือเป็นผู้มีประวัติของผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานค่อนข้างละเอียดสมบูรณ์ อีกทั้งยังเป็นข้าราชการประจำที่เป็น ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของโรงงานอุตสาหกรรมที่สามารถใช้อำนาจในการบริหารปกครองเพื่อควบคุมดูแลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมติดตามดูแลความประพฤติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดใกล้ชิดมากที่สุดและหากจะต้องจัดให้มีองค์กรคอยติดตามดูแลตรวจสอบความ

ประพฤติในระดับภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมก็อาจมอบหมายให้อุตสาหกรรมจังหวัดที่ปฏิบัติราชการในทุกจังหวัดเป็นผู้แทนดำเนินการได้โดยตรงอันจะทำให้เกิดความสะดวกหรือคล่องตัวขององค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวได้ไม่น้อย

ข. เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เป็นเจ้าพนักงานที่มีบทบาทต่อการดูแลในเรื่องเกี่ยวกับมลพิษภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งจากราชการประจำ ทั้งจากส่วนกลาง ได้แก่ อธิบดีควบคุมกรมมลพิษและข้าราชการกรมควบคุมระดับ 4 ขึ้นไป ในส่วนภูมิภาคได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นต้น และในส่วนท้องถิ่นได้แก่ผู้อำนวยการเขตทุกเขตและหัวหน้าสำนักงานเขตสาขาทุกสาขา เป็นต้น \* เพื่อทำหน้าที่ตามกฎหมาย ตามที่กฎหมายกำหนดเช่นการเสนอแนะให้คำปรึกษา และช่วยเหลือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษตามความจำเป็น ตามความในมาตรา 60 การตรวจสอบสภาพการทำงานของโรงงานอุตสาหกรรมและระบบบำบัดของเสียต่าง ๆ ตามความในมาตรา 82 การประสานการปฏิบัติราชการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการจัดการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมตามความในมาตรา 83 เป็นต้น ดังนี้ แม้ภาครัฐจะจัดให้มีองค์กรคอยติดตามดูแล คอยตรวจสอบความประพฤติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดในส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็สามารถร่วมเป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวได้

ค. เจ้าพนักงานท้องถิ่น จากกรณีที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมหลายฉบับได้กระจายภาระหน้าที่ ในการจัดการสิ่งแวดล้อมไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่นในหลายประการรวมไปถึงเรื่องกำหนดแผนนโยบายดังเช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 59 ได้ระบุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น อันได้แก่นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล เป็นต้น ดังความในมาตรา 4 เป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ดังความในมาตรา 60 และในระดับปฏิบัติการเพื่อติดตามการตรวจสอบควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานโดยตรงควบคู่ไปกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน ทั้งนี้ ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ตามความในมาตรา 26 และมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งระบุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดก่อเหตุรำคาญในสถานที่เอกชน รวมทั้งระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นและในการนี้ให้เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ จำกัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้หรือมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดดำเนินกิจการไว้ชั่วคราวได้ หากปรากฏว่าการประกอบกิจการโรงงานนั้น ๆ มีลักษณะฝ่าฝืน ต่อกฎหมายการ

\* ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2536

สาธารณสุขหรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย การสาธารณสุขหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้ว อีกทั้งกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ระบุให้ภารกิจการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน้าที่และอำนาจประการหนึ่งของสภาตำบลตั้งความในมาตรา 23 (4) หรือเป็นภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตั้งความในมาตรา 67 (7) หรือจากกรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ระบุให้ภาระหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นภาระหน้าที่และอำนาจอีกประการหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งความในมาตรา 45 (7) เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีภาระหน้าที่และอำนาจในการที่จะคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่บริหารปกครองของตนเองโดยตรง และเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในพื้นที่ของตนเอง ดังนั้นการระบุให้มีผู้แทนของ ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการเพื่อคอยติดตาม ควบคุม ดูแล ให้ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดตามกฎหมายโรงงานปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการจะได้ กำหนดจะเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะทำให้การควบคุมดูแลความประพฤติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดนั้น โดย เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีความใกล้ชิดและสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการที่ โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ง. องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเป็น องค์การประชาชนประเภทหนึ่งที่มีบทบาทในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมในรูปแบบการอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมที่ค่อนข้างจะเคร่งครัด จนบางครั้งการแสดงบทบาทจะปรากฏในรูปแบบของการ ต่อต้านโครงการ หรือกิจการบางประเภทของภาครัฐที่องค์การพัฒนาเอกชนไม่เห็นด้วย หรือ เห็นว่าเป็นโครงการหรือกิจการที่มีแนวโน้มหรืออัตราเสี่ยงค่อนข้างสูง ต่อการเกิดผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม องค์การพัฒนาเอกชนมีศักยภาพความพร้อมในด้านต่างๆ เช่น กำลังคน กำลัง ทรัพย์ กำลังความรู้มากกว่าประชาชนหรือกลุ่มประชาชนในระดับท้องถิ่น ดังนั้น การดำเนินการ ขององค์การพัฒนาเอกชน จึงมีลักษณะเป็นปากเสียงแทนประชาชน ตลอดจนการช่วยเหลือ ประชาชน ในการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมาย เนื่องจากองค์การพัฒนาเอกชนมีการทำงานที่ ค่อนข้างจะเป็นอิสระ แต่มีพลังในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมสูง จึงนับว่าเป็นกำลังสำคัญต่อรัฐใน ด้านสิ่งแวดล้อม<sup>14</sup> ดังนั้น การกำหนดให้ตัวแทนองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าร่วม

<sup>14</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนัก พิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า185-186.

เป็นองค์กรในการพิจารณากำหนดเงื่อนไข และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิด จึงเป็นการยอมรับความคิดเห็นของประชาชน และเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อันเป็นการสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 56 \*

ข้อสังเกต ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเข้าร่วมเป็นองค์กรในการพิจารณากำหนดเงื่อนไข และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรจำกัดเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพราะถ้าให้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมได้ก็อาจเป็นปัญหาในการดำเนินการของตัวองค์กรนี้เอง เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนบางองค์กรไม่มีประสบการณ์ และขาดทีมนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ฉะนั้นถ้าให้สิทธิเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 นี้ก็จะเป็นผลดีกว่าเพราะอย่างน้อยองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นก็มีความรู้ ความรู้ทางด้านสิ่งแวดล้อมจริง ๆ และได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบจากทางเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว

จ.นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมจากสถาบันอุดมศึกษา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 56 วรรคสอง ได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อผลกระทบอย่างรุนแรง แสดงถึงการยอมรับในความคิดเห็นของนักวิชาการของภาครัฐ เนื่องจากเป็นผู้มีความรู้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง ซึ่งสามารถให้ความเห็นในเชิงวิชาการประกอบการดำเนินงานในภาครัฐได้ ที่สำคัญบุคคลในกลุ่มนี้จะมีความเป็นกลางในการแสดง

\* มาตรา 56 บัญญัติว่า “ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกันรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับการคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาหรือประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”



ความเห็น เพราะไม่มีประโยชน์ได้เสียแต่อย่างใด ดังนั้น นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมจากสถาบันอุดมศึกษา จึงมีความเหมาะสมที่จะเป็นหนึ่งในองค์กรพิจารณากำหนดเงื่อนไขคุ้มครองประพฤติกติ และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในการชะลอการฟ้อง

องค์กรที่ประกอบด้วยผู้แทนทั้งห้าฝ่ายนี้อาจจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการพิจารณากำหนดเงื่อนไขคุ้มครองประพฤติกติและติดตามประเมินผลความประพฤติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด โดยอาจกำหนดให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายทำหน้าที่เป็นประธานวันแต่ในราชการส่วนภูมิภาคอาจกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการพิจารณากำหนดเงื่อนไขคุ้มครองประพฤติกติผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด ให้มีความเหมาะสมแก่พฤติการณ์ในแต่ละคดีไป และในระหว่างการคุ้มครองประพฤติกติยังต้องดำเนินการติดตามตรวจสอบความประพฤติของผู้กระทำความผิดและให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดในการปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างถูกต้อง โดยคณะกรรมการเช่นนี้อาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย สิ่งแวดล้อมดำเนินการแทนในเรื่องใด ๆ ได้ตามความเหมาะสมและจึงรายงานเสนอความเห็นพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยอาจแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. หากผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนที่กำหนดไว้เมื่อคณะกรรมการช่วยเหลือพนักงานอัยการ ที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขแจ้งให้พนักงานอัยการทราบ เมื่อพนักงานอัยการเห็นชอบด้วย พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด เพื่อให้ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด คำสั่งไม่ฟ้องในกรณีนี้ให้ถือเป็นที่สุด

คำสั่งของพนักงานอัยการในกรณีเช่นว่านี้ ควรให้ถึงที่สุด โดยยกเว้นจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ทั้งนี้เนื่องจาก ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองที่ละเอียดและซับซ้อนโดยหน่วยงานหรือบุคคลหลายฝ่ายดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.3.2 จึงเป็นกระบวนการที่แตกต่างจากการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ประกอบกับบุคคลหรือผู้แทนของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทั้งในส่วนของการสืบเสาะความประพฤติและประวัติของผู้ต้องหา และการติดตาม ดูแล ควบคุมความประพฤติของผู้ต้องหาเพื่อทำรายงานเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการนั้น ล้วนประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตั้งอยู่ บนข้อเท็จจริงและการร่วมพิจารณาจากบุคคลหลายฝ่ายอย่างสมบูรณ์มากกว่าการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งคดีทั่วไป ดังนั้นหากนำเอาคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการในกรณีที่เกิดจากการชะลอการฟ้องเข้าสู่

กระบวนการโต้แย้งคำสั่งภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ซึ่งบุคคลที่เป็นผู้ทำความเห็นแย้งพนักงานอัยการจะเป็นเพียงบุคคลเดียว คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ความสามารถแตกต่างจากคณะกรรมการ ฯ หรือเจ้าพนักงานผู้ทำการสืบเสาะที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติโรงงานฉบับนี้ เพื่อรองรับกลไกการชะลอการฟ้องในความผิดที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยเฉพาะดังกล่าวในหัวข้อ 3.3.2 อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการใช้กลไกชะลอการฟ้องได้ ดังนี้ การบัญญัติให้คำสั่งของพนักงานอัยการดังกล่าวถึงที่สุด จึงเป็นกลไกที่มีความเหมาะสมมากกว่าการนำคำสั่งของพนักงานอัยการเข้าสู่กระบวนการทำความเห็นแย้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

นอกจากนี้ แม้หากปรากฏมีบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นประชาชน หรือองค์กรภาคเอกชน ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีในการของการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ก็ต้องถือว่าบุคคลเช่นว่านี้ไม่ใช่ผู้เสียหายในคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ที่มีสิทธิในการดำเนินคดีต่อผู้ต้องหา ทั้งนี้เนื่องจาก การใช้อำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติและได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองโดยองค์กรต่างๆอย่างละเอียดรอบคอบแล้ว

2. หากผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก็ให้รายงานต่อพนักงานอัยการโดยเร็ว เพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาเป็นคดีต่อศาลเพื่อนำไปสู่การพิจารณาลงโทษตามกฎหมาย โดยเคร่งครัดต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### สรุปและเสนอแนะ

#### 4.1 บทสรุป

จากสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ที่ผู้เขียนได้กำหนดไว้ในตอนต้นว่า “การนำมาตรการทางอาญาในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการโรงงานที่เป็นต้นเหตุของการเกิดมลพิษ มีผลทำให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษทางอาญา และเป็นผลร้ายแก่ผู้ประกอบกิจการโรงงาน วิธีเช่นนี้ยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อการจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการโรงงาน มีการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อไม่ให้เกิดมลพิษ หากรัฐนำเอามาตรการการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ โดยผู้กระทำผิดร้องขอต่อพนักงานอัยการและยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการหรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นกำหนดภายในเวลาอันสมควร ซึ่งจะส่งผลให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องและสั่งไม่ฟ้องมาใช้กับผู้กระทำผิดแล้ว นอกจากจะทำให้ผู้กระทำผิดไม่ถูกฟ้องเป็นจำเลยแล้ว น่าจะเป็นมาตรการบังคับและจูงใจให้ผู้กระทำผิดมีการจัดการสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษและทำลายสิ่งแวดล้อม และเป็นมาตรการที่ส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางการส่งเสริมนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจให้ดำเนินควบคู่ไปกับแนวนโยบายการรักษาสิ่งแวดล้อม” นั้น สามารถแยกออกเป็นประเด็นในการพิสูจน์ได้ดังต่อไปนี้

1. ผลของการนำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับกับผู้ประกอบกิจการโรงงาน ที่เป็นต้นเหตุของการก่อให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม
2. การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้กับผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม
  1. กระบวนการและเงื่อนไขในการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้

จากการศึกษาวิเคราะห์ทำให้สามารถพิสูจน์และตอบในประเด็นข้างต้นได้ดังนี้คือ

ผลจากการศึกษาทำให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า จากเหตุที่ประเทศไทยได้หันปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยใช้หลักกิจการอุตสาหกรรมเป็นภาคนำมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519) โดยมุ่งหวังจะให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ที่มีรายได้หลักจากการส่งสินค้าออก จึงทำให้กิจการอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว แต่เนื่องจากการไม่มีการหามาตรการมารองรับและเตรียม

พร้อมในด้านการป้องกันปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมอย่างเพียงพอ จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงถึงขั้นวิกฤติ

รัฐได้พยายามตรากฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม โดยกำหนดให้มีมาตรการบังคับ (sanction) ต่าง ๆ หลากรูปแบบไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางปกครอง มาตรการทางแพ่ง หรือมาตรการทางอาญา เพื่อบังคับเอาแก่ผู้ประกอบการโรงงานหรือบุคคลผู้เป็นเจ้าของโรงงาน และได้ขยายผลการบังคับไปสู่บุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ผู้ที่ทำงานในโรงงานนอกเหนือจากผู้ประกอบการโรงงาน หรือผู้แทนนิติบุคคลตามความในมาตรา 61 และ 63 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น โดยเฉพาะการบังคับใช้มาตรการทางอาญาเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการโรงงาน หรือผู้ที่ทำงานในโรงงานนอกเหนือจากผู้ประกอบการโรงงานนั้นจะยังคงอยู่ภายใต้หลักนโยบายทางอาญาเพื่อเป็นการแก้แค้น (retribution) หรือเพื่อเป็นการยับยั้งการกระทำความผิด (deterent) โดยใช้โทษทางอาญา ได้แก่ โทษจำคุก และหรือปรับ แต่ก็ยังไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง ตรงกันข้ามกับปรากฏว่าจากรายงานสถานะการณ์สิ่งแวดล้อม โดยกรมควบคุมมลพิษในแต่ละปีตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา โรงงานอุตสาหกรรมยังคงถูกจัดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีความสำคัญที่รัฐจะต้องเร่งรัดดำเนินการจัดให้มีมาตรการป้องกันและแก้ไขโดยเร่งด่วน

นอกจากนี้หากรัฐบังคับใช้มาตรการทางอาญาอย่างเคร่งครัด โดยดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานเพื่อให้ถูกพิพากษาลงโทษสถานหนัก ยังสร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นทางภาครัฐและเอกชนหรือประชาชน ในส่วนของภาครัฐนั้นนอกจากจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบความมั่นคงของการลงทุนในภาคเศรษฐกิจแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไม่น้อยเพราะทุกฝ่ายต้องเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ทำให้คดีรกรงรกศาลโดยไม่จำเป็น ในระหว่างการพิจารณาคดีรัฐต้องสร้างที่คุ้มขัง ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้ที่ถูกขังระหว่างการดำเนินคดีอาญาเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐต้องเสียงบประมาณในด้านนี้จำนวนมากแทนที่จะได้นำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังไม่เกิดผลดีต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษในระบบสิ่งแวดล้อม และการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดมากเกินไปจนสัดส่วนที่ถูกต้องและเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นการทำให้บุคคลผู้นั้นต้องเสียประวัติหรือความเชื่อถือทางการค้า จนอาจต้องปิดกิจการโรงงานไปในที่สุด หรือในกรณีของผู้ที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมอาจต้องถูกเลิกจ้าง ทั้งที่บุคคลเหล่านี้เป็นพลเมืองดี หากแต่ได้กระทำความผิดเพราะสาเหตุบางประการเท่านั้น ไม่มีข้อสงสัยว่าจะกลับไปกระทำ ความผิดอีกจะนั้นจึงควรให้โอกาสผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้มีโอกาสกลับตัวเป็นคนดี

การหาวิธีการทางกฎหมายอื่นมาเป็นวิธีใช้บังคับแทนการฟ้องคดี จึงจำเป็นต้องกระทำเพื่อแบ่งเบาภาระในการดำเนินคดีอาญาที่มากมายเกินไป การดำเนินคดีบางครั้งอาจไม่เป็นวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาหรือก่อให้เกิดการป้องกันปัญหาโดยเฉพาะด้านมลพิษสิ่งแวดล้อมได้ และอาจไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและผลร้ายอันจะเกิดแก่ชื่อเสียงของผู้ต้องหาที่ถูกฟ้องและศาลลงโทษ อีกทั้งยังอาจรวมไปถึงครอบครัวของผู้ต้องหาอีกด้วย สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมอาจส่งผลกระทบต่อพนักงานในโรงงาน หากจะต้องมีการปิดกิจการในกรณีเช่นว่านี้อันส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม นอกจากนี้ยังไม่มีผลในการบังคับให้ผู้กระทำความผิดมีความรับผิดชอบในการจัดการแก้ไข เยียวยาและฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมทั้งป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก

ในบางประเทศที่เจริญแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ได้นำวิธีการชะลอการฟ้องมาใช้อย่างแพร่หลาย เนื่องจากวิธีดังกล่าวสอดคล้องหลักกับอาชญาวิทยา เปิดโอกาสแก่ผู้เสียหายที่จะได้รับการทดแทนความเสียหาย ลดคดีที่ต้องมาศาล ลดค่าใช้จ่ายทางราชทัณฑ์ รวมทั้งเป็นวิธีที่ป้องกันแก้ไขอาชญากรรมได้ดี ทั้งนี้เพราะประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่า เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุผลสมควร หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ อาจเรียกได้ว่าเป็นที่มาแห่งอำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามปกติ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และเจ้าพนักงานได้กระทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงพนักงานอัยการอาจไม่ฟ้องหรือไม่ดำเนินคดีด้วยวิธีการใด ๆ ก็ได้ โดยคำนึงถึงอายุ บุคลิกลักษณะสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิดและองค์ประกอบอื่น หรือแม้ว่าพนักงานอัยการจะได้ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นควรก็มีอำนาจถอนฟ้องได้ ในระบบนี้ทำให้พนักงานอัยการมีความรับผิดชอบมากขึ้น

เมื่อนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 มาพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นว่า กฎหมายมาตรานี้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาได้อย่างเหมาะสมและไม่มีกฎหมายในมาตราใดห้ามการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ กล่าวคือ แม้ผู้ต้องหาจะได้กระทำการอันเป็นความผิดต่อกฎหมาย ถ้าพนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้องก็มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ แม้ในกรณีที่พยานหลักฐานเพียงพอฟ้อง ทั้งนี้เพราะกฎหมายยอมให้การพิจารณานำตัวบุคคลขึ้นสู่ศาลหรือไม่นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายบริหาร จึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบความจริงอย่างมีความเป็นภาวะวิสัยก่อนสั่งคดีเสมอ แม้ว่าตามกฎหมายพนักงานอัยการจะไม่มีหน้าที่ในการเริ่มคดีก็ตาม แต่ความเป็นภาวะวิสัยหรือเป็นกลางของอัยการนี้ย่อมมีไปจนถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล เหตุนี้พนักงานอัยการจึงสามารถดำเนินคดีเพื่อประโยชน์ของจำเลยได้อีกด้วย ทั้งนี้ หากจะให้การใช้ดุลพินิจใน

การรอกการสั่งฟ้องหรือชะลอการฟ้องเกิดประสิทธิภาพและผ่านการกลั่นกรองเป็นอย่างดีแล้ว ก็ควรกำหนดให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการรอกการสั่งฟ้องภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้

(1) เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวผู้กระทำผิด ลักษณะของการกระทำความผิดและเหตุปัจจัยในด้านอื่น ๆ

โดยกำหนดให้พนักงานอัยการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวแก่คดีและตัวผู้กระทำความผิด รวมถึงเงื่อนไขและเหตุปัจจัยต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาชะลอการฟ้องอย่างละเอียดรอบครอบร่วมกับเจ้าพนักงานในองค์กรอื่น เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ กล่าวคือ กำหนดให้เจ้าพนักงานดังกล่าวมีหน้าที่ทำการตรวจสอบถึงประวัติของผู้กระทำความผิด หากเห็นว่าเป็นบุคคลหรือโรงงานที่ยังไม่เคยปรากฏประวัติการกระทำความผิดมาก่อน หรือเป็นโรงงานที่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนในด้านเงินทุนและอาคารจากรัฐ ภายใต้กฎหมายเฉพาะที่มีเงื่อนไขบังคับให้ผู้ประกอบการโรงงานต้องใช้ระบบการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือเป็นบุคคลหรือโรงงานที่ได้จ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายอย่างถูกต้องและเป็นธรรม ประกอบกับลักษณะหรือเนื้อหาของความผิดยังไม่รุนแรงมากนัก และผู้ประกอบการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานก็ไม่มีแรงจูงใจในลักษณะของการเตรียมการวางแผนในการกระทำความผิดมาก่อน และเหตุปัจจัยอื่น ๆ เกี่ยวกับผู้กระทำความผิด ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยผู้ประกอบการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงานได้ให้การรับสารภาพตามข้อกล่าวหาและร้องขอให้พนักงานอัยการมีคำสั่งให้รอกการสั่งฟ้องไว้ ให้เจ้าพนักงานดังกล่าว ทำรายงานประวัติของผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดและลักษณะของการกระทำความผิดพร้อมความเห็น เสนอไปยังพนักงานอัยการเพื่อประกอบการพิจารณา อันจะทำให้พนักงานอัยการได้อาศัยข้อมูลของเจ้าพนักงานดังกล่าว เพื่อการวินิจฉัยคดีที่เหมาะสมต่อไป

(2) การพิจารณากำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติในการชะลอการฟ้อง

กำหนดให้มีเงื่อนไขคุมประพฤติผู้ต้องหา ภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง โดยมีองค์กรภายนอกเป็นผู้พิจารณากำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติและทำการคุมประพฤติผู้ต้องหา ซึ่งองค์กรภายนอกนี้ ควรอยู่ในรูปของคณะกรรมการอันประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ได้แก่ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเกี่ยวข้องในด้านการควบคุมดูแลการประกอบการโรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิ(ตามความจำเป็น) ได้แก่ ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมจากสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เนื่องจากพนักงานอัยการจำเป็นต้องมีแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติ ซึ่งมีลักษณะเป็นเรื่องทางด้านเทคนิคและในเชิงสังคม อีกทั้ง

เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อทำหน้าที่  
 พิจารณากำหนดเงื่อนไขคุ้มครองประเพณีที่เหมาะสมตามพฤติการณ์แห่งคดี การกำหนดเงื่อนไขใน  
 กรณีนี้จะประกอบด้วยเงื่อนไขในเชิงเทคนิคและในเชิงสังคมประกอบกัน นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่  
 ที่ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองประเพณีของผู้ต้องหา ภายในระยะเวลาที่  
 ชะลอการฟ้อง โดยผู้ต้องหาให้ความยินยอมในการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองประเพณีที่เจ้า  
 พนักงานกำหนด ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทั่วไปเพื่อคุ้มครองประเพณีของบุคคลนั้นและเพื่อป้องกัน  
 กันมิให้ผู้นั้นกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก รวมทั้งเพื่อชดเชยและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น  
 ให้แก่ผู้เสียหายและสังคม หรือเงื่อนไขที่เป็นมาตรการเฉพาะ ซึ่งได้นำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์  
 บางชนิดมาบังคับใช้ และการวางเงินประกันความเสียหายในอนาคต อันเป็นภาระหน้าที่ที่ผู้  
 ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ที่ทำงานในโรงงาน ซึ่งเป็นผู้ต้องหาหรือเป็นผู้กระทำความผิดจะ  
 ต้องปฏิบัติ โดยเงื่อนไขคุ้มครองประเพณีที่คณะกรรมการจะได้กำหนดนี้จะส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยน  
 พฤติกรรมของผู้ต้องหาเพื่อป้องกันมิให้กระทำผิดซ้ำอีก นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างจิตสำนึก  
 ของผู้ประกอบการโรงงานให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงการเยียวยาความเสียหายที่  
 เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดให้แก่ผู้เสียหายและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย โดยผู้เสียหายจะต้อง  
 แสดงความยินยอมให้พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องไว้ และสละสิทธิแห่งตนในการ  
 ฟ้องคดีอาญาต่อผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดในความผิดเดียวกันนั้นอีก อันเป็นแนวทางที่ทำ  
 ให้โรงงานอุตสาหกรรมสามารถประกอบกิจการโรงงานอยู่ร่วมกับสังคมตลอดจนการส่งเสริมและ  
 สนับสนุนให้การพัฒนากิจการอุตสาหกรรมดำเนินควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อมได้อย่างกลม  
 กลืน

จากผลการพิสูจน์ในประเด็นต่างๆตามสมมติฐานดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่าสมมติ  
 ฐานที่กำหนดไว้ในวิจัยฉบับนี้ พบว่า ถูกต้องแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในการที่จะนำเอามาตรการชะลอการฟ้องมาใช้กับโรงงานอุตสาหกรรม  
 ได้นั้น มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปที่ได้กล่าวมา มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

มาตรการการชะลอการฟ้อง มีความเป็นไปได้ที่จะนำมาปรับใช้กับความผิดของโรงงานอุตสาหกรรมต่อสิ่งแวดล้อม แต่ที่เป็นปัญหาก็คือ จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อรองรับมาตรการชะลอการฟ้องนี้ และโดยเหตุที่การควบคุมกิจการโรงงานอุตสาหกรรมนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมและได้กำหนดความผิดของโรงงานไว้โดยตรง เพราะฉะนั้น จึงเห็นสมควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งจะทำให้สามารถใช้บังคับกับกรณีการก่อปัญหามลพิษ หรือการกระทำความผิดของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้ทำงานในโรงงานได้อย่างครอบคลุมโดยตรง

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 นั้นอาจกำหนดเป็นหมวดใหม่ว่าด้วยการชะลอการฟ้อง ระบุให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหรือผู้ทำงานในโรงงานนอกเหนือจากผู้ประกอบกิจการโรงงานที่กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้รับการชะลอการฟ้องไว้ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม โดยหมวดว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าว ควรจะมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

##### 1. แนวทางสำหรับพนักงานอัยการที่จะใช้ประกอบดุลพินิจในการชะลอการฟ้อง

กล่าวคือ มีการกำหนดขอบเขตของคดีและองค์ประกอบที่พนักงานอัยการต้องใช้ประกอบการพิจารณาอย่างถูกต้อง ได้แก่

ก. ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด กำหนดให้ผู้ต้องหาที่จะขอให้ใช้มาตรการชะลอการฟ้อง จะต้องให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวน และร้องขอให้พนักงานอัยการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขความประพฤติที่ได้กำหนดไว้ทุกประการ

ข. ความยินยอมของผู้เสียหาย กำหนดให้ก่อนการมีคำสั่งชะลอการฟ้องผู้เสียหายจะต้องให้ความยินยอมในการชะลอการฟ้องด้วย และกำหนดให้มีการตัดสิทธิผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาเองหากมีการชะลอการฟ้องแล้ว



ค. การกำหนดให้มีเจ้าพนักงานอื่นทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องประวัติของผู้ต้องหา ลักษณะของการกระทำความผิดและเหตุปัจจัยอื่นๆ โดยอาจกำหนดให้เจ้าพนักงาน ตามกฎหมายโรงงาน และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว

ง. การกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยอัยการสูงสุด ควรกำหนด ให้ในกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่า มีเหตุให้ไม่สมควรใช้มาตรการชะลอการฟ้องกับ ผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการส่งสำนวนพร้อมความเห็นเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา หาก อัยการสูงสุดเห็นชอบด้วยความเห็นของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนคืนเพื่อให้พนักงานอัยการ ดำเนินการสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อไป หากไม่เห็นชอบกับความเห็นของพนักงานอัยการ ให้ ส่งสำนวนคืนพนักงานอัยการและสั่งให้ดำเนินการชะลอการฟ้องต่อไป

## 2. องค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนพนักงานอัยการ

กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการ ในการพิจารณากำหนดเงื่อนไข คุมความประพฤติ รวมทั้งทำหน้าที่ช่วยเหลืออัยการในการติดตามตรวจสอบเงื่อนไขคุม ความประพฤติ เนื่องจากในคดีการก่อกมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรมนี้ เป็นการกระทำความผิดที่มี ลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดเงื่อนไขคุมความประพฤติ และการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่มีความรู้ ความชำนาญในด้านเทคนิค เพื่อกำหนดเงื่อนไขได้ถูกต้องเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดี และ ยังต้องคำนึงถึงปัจจัยในด้านสังคม โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนักวิชาการ ซึ่ง จะทำให้การชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการได้รับการยอมรับและมีประสิทธิภาพ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 อาจกำหนด ให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือให้คำปรึกษาในด้านการพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการคุมความ ประพฤติเพื่อความเหมาะสมแก่คดี ตลอดจนทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบผู้ต้องหาซึ่งได้รับ การชะลอการฟ้อง ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและภูมิภาคได้ตามความเหมาะสม อันควร ประกอบด้วยบุคคลดังนี้

ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายเป็นประธาน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโรงงาน เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อม ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ในจังหวัดอื่นให้ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อุตสาหกรรมจังหวัด เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ นายก

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน  
ด้านสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม

เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าคดีมีเหตุควรชะลอการฟ้อง ให้ส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการ เพื่อพิจารณากำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติ และเมื่อพนักงานอัยการเห็นชอบกับเงื่อนไขคุมประพฤติที่คณะกรรมการ กำหนด ให้มีคำสั่งชะลอการฟ้องและกำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ

### 3. กำหนดให้มีมาตรการลงโทษแก่ผู้ต้องหาที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ

ในกรณีนี้อาจกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ดังนี้

ก. ผู้ต้องหาที่ได้รับการชะลอการฟ้อง กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการชะลอการฟ้อง คณะกรรมการอาจจะเรียกผู้ต้องหามาว่ากล่าวตักเตือน หรือทำทัณฑ์บน หรือทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาระงับการรอการสั่งฟ้องคดี ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ระงับการรอการสั่งฟ้องคดีให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ข. ผู้ต้องหาที่พนักงานอัยการเพิกถอนการชะลอการฟ้องและมีคำสั่งฟ้องตาม 4 (ก) ให้ศาลพิจารณาเพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นอย่างน้อยอีก 1 ใน 3 ของอัตราโทษจำคุกหรือเพิ่มโทษอีกกึ่งหนึ่งของอัตราโทษกับสำหรับความผิดนั้น ทั้งนี้ตามนัยเดียวกับมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เพิ่มโทษ แก่ผู้เคยถูกลงโทษเพราะเหตุกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มาครั้งหนึ่งแล้วจึงเป็นการสอดคล้องกันอย่างยิ่ง

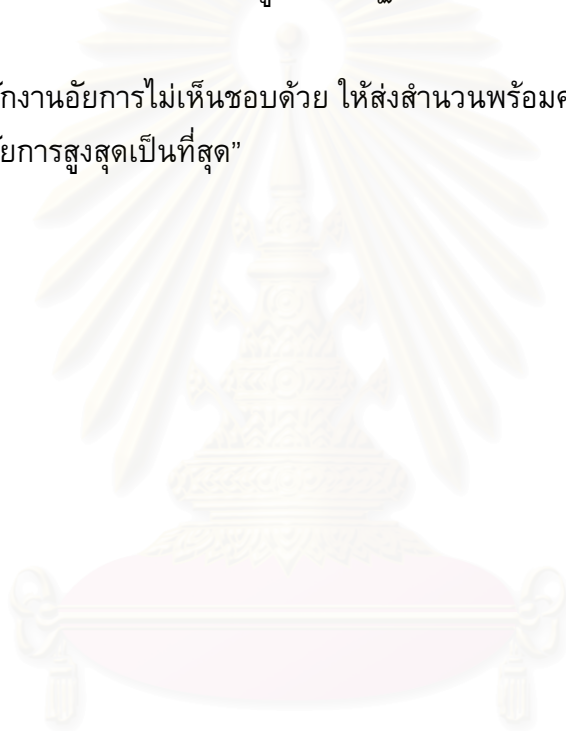
### 4. ควรแก้ไขกฎหมายโดยระบุให้ พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ ตามที่คณะกรรมการ กำหนดไว้อย่างครบถ้วน โดยอาจเพิ่มเติมเป็น ดังนี้

“หากผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการคุมประพฤติอย่างครบถ้วน ภายในระยะเวลาที่พนักงานอัยการกำหนดแล้ว ให้คณะกรรมการ รายงานให้พนักงานอัยการทราบ และให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อไป”

5. ควรกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขคุมประพฤติได้ ในระยะเวลา ระหว่างรอส่งฟ้อง โดยแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งอาจเพิ่มเติมได้ว่า

“เงื่อนไขคุมประพฤติที่กำหนดในการชะลอการฟ้อง ถ้าในภายหลังปรากฏ พฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการควบคุมความประพฤติของผู้ต้องหาได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อผู้ต้องหา ร้องขอหรือเมื่อคณะกรรมการคุมประพฤติโรงงานเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร ให้คณะกรรมการคุมประพฤติโรงงานเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการเห็นชอบด้วย ให้ส่งผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดใหม่ต่อไป

หากพนักงานอัยการไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็น เสนออัยการสูงสุด ชี้ขาด คำสั่งของอัยการสูงสุดเป็นที่สุด”



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กรมควบคุมมลพิษ. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม. รายงานสถานการณ์มลพิษภายในประเทศไทย, 2535.
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม. กระทรวงอุตสาหกรรม. การประยุกต์ใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการมลพิษโรงงาน, กรุงเทพมหานคร:กระทรวงอุตสาหกรรม, 2540.
- กุลพล พลวัน. หลักการชะลอการฟ้อง. วารสารกฎหมาย, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520).
- กองนโยบายและแผน. รายงานการศึกษาแนวทางการควบคุมอาชญากรรมและการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงยุติธรรม, 2542.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. บทบาทอัยการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม. วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2538).
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา. วารสารนิติศาสตร์, 2521.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. ระบบการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจของอัยการญี่ปุ่น. วารสารอัยการ 2 ( มิถุนายน 2522 ).
- คณิต ณ นคร. การสั่งคดีและคำสั่งของพนักงานอัยการ. วารสารอัยการ 1, 2521.
- คณิต ณ นคร. ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ. รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด. กรุงเทพมหานคร:พิมพ์อักษร, 2540.
- ชี้ขาดความเห็นแย้งของอธิบดีกรมอัยการ. คดีนายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ ให้สินบนพลเอกสุรจิตร์ สุจรุเสรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร. อัยการนิเทศ 1, 2511.
- ทรงพล พลเยี่ยม. มาตรการทางอาญากับปัญหาการก่อให้เกิดมลพิษของโรงงานอุตสาหกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- ประเสริฐ เมฆมณี. หลักทฤษฎีวิทยา. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2523.
- เรวัช กลั่นเกษร. ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมต่อการชะลอการฟ้อง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527.
- เรวัตี ฉ่ำเฉลิม. ชะลอการฟ้อง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.

วิฑูรย์ สิมะโชคดี. กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายว่าด้วยโรงงาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

ศิระ บุญภินนท์. Kiso yuuyo seido nodenkyuu. (ภาษาญี่ปุ่น) วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยควิว ประเทศญี่ปุ่น, 1989.

สำนักงานอัยการสูงสุด. รายงานการศึกษาเชิงวิจัยเรื่องการชะลอการฟ้องสมควรมานำใช้ใน สภาวะปัจจุบันหรือไม่. กรุงเทพมหานคร, 254.

สำนักงานอัยการสูงสุด. รายงานการศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับการปรับ การสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง การชะลอการฟ้อง การต่อรองคำรับสารภาพและความผิดอันยอมความได้. กรุงเทพมหานคร, 2543.

สำนักงานอัยการสูงสุด. 100 ปีอัยการ. กรุงเทพมหานคร: ฉลองรัตน, 2536.

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). กรุงเทพมหานคร: เม็ดทรายพรินติ้ง, 2540.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. รายงานผลการวิจัยการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ, 2 สิงหาคม 2531.

อุททิศ แสนโกติก. บทบาทอัยการในการดำเนินคดีอาญา. อัยการนิเทศ 27, 2508.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาษาอังกฤษ

Cravell L.G. Criminal Law and Procedure. London: Sweet and Maxwell, 1970.

Clifford A. Bowitz. Criminal Process in Latin America. New York: Oceana, 1969.

Gunther Heine. Environment Protection and Criminal Law. Frontiers of Environment Law.  
London: Chancery Law Publishing, 1991.

Honda Masayushi. Kiso yuuyo no kijiun, Juristo, No. 389, 1968.

Ishimaru Toshihiko. Keiji soshou no jitsumu (jou), Tokyuo : Shin Nihon Houki Shupan,  
1990.

Mitsui Makoto. Kensatsukan no kiso yuuyo sairyu (go) Hougaku Kyoukai Zasshi, 94 Kan  
6 gou.

Mitsui Makoto. Kensatsukan no kiso yuuyo sairyu (san) Hougaku Kyoukai Zasshi, 91 Kan  
9 gou

Mitsui Makoto. Kouso Ken no unyou (2) Hougaku Kyoushitsu.

Peter J.P. Tak. The Legal Scope of Non-Prosecution in Europe , Helsinki , 1986.

P.L. Reichel Comparative Criminal Justice Systems New Jersey : Prentice Hall , 1994.

Sasaki Shuichi Kiso yuuyo no mokuteki to hogo kansatsu (ichi) Wasada Hougaku, 40 kan  
1 gou .

Stanley E. Grupp. The Positive School of Criminology Three Lectures by Enrico Ferri  
New York: University of Pittsburg Press, 1968.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ผนวก ก**

**ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520**

.....

ด้วยกรมอัยการเห็นสมควรให้มีการชะลอการฟ้องสำหรับผู้กระทำความผิดบางประเภท เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้กลับตัวเป็นคนดี และเพื่อแก้ไขปรับปรุงความประพฤติของผู้นั้นในการอยู่ร่วมกับสังคมให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 อธิบดีกรมอัยการวางระเบียบการใช้อำนาจและกระทำหน้าที่ในการสั่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นของพนักงานอัยการไว้ดังนี้

**ข้อ 1.** ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520”

**ข้อ 2.** ระเบียบนี้ให้ใช้ในที่ทำการอัยการประจำศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร

**ข้อ 3.** การชะลอการฟ้องให้กระทำได้สำหรับความผิดที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายระเบียบนี้ ซึ่งเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดอาญาแล้วให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวน และผู้ต้องหายื่นคำขอเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนดขอให้พิจารณาชะลอการฟ้องโดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับความประพฤติตามข้อ 4

**ข้อ 4.** เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนคดีที่อาจชะลอการฟ้องได้ตามข้อ 3. ซึ่งผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังหรือปล่อยชั่วคราวระหว่างสอบสวนและได้รับคำขอให้พิจารณาชะลอการฟ้อง ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาได้รับโทษจำคุกมาก่อนหรือปรากฏว่าเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เมื่อคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม ฐานะส่วนตัวของผู้นั้น มูลเหตุจูงใจ สภาพลักษณะ ปัจจัย วัตถุประสงค์ เวลา สถานที่และพฤติการณ์อื่นของการกระทำ ความหนักแน่นแห่งเจตนาหรือขีดแห่งความประมาท การสำนึกผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดจากการกระทำผิดและโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องคำนึงถึงผลซึ่งคาดว่าจะเกิดจากการลงโทษแก่ชีวิตในอนาคตของผู้กระทำด้วยแล้ว เห็นเป็นการสมควรชะลอการฟ้องผู้นั้นก็ให้ชะลอการฟ้อง โดยสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อทราบความประพฤติอันเป็นอาชิตยของผู้ต้องหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 138 เพื่อรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติ



การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติตามวรรคแรกให้ปฏิบัติ  
ตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยอนุโลม

การรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติให้มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนแต่ไม่เกิน  
หนึ่งปี

ระหว่างรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติให้พนักงานอัยการกำหนดให้ผู้ต้องหามาพบ  
เป็นครั้งคราวตามที่เห็นสมควร เพื่อพนักงานอัยการจะได้สอบถาม แนะนำช่วยเหลือ หรือ  
ตักเตือน ตามที่เห็นสมควรในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ

ข้อ 5. เมื่อพนักงานอัยการดำเนินการตามข้อ 4 ให้จัดการกับผู้ต้องหาอย่างหนึ่ง  
อย่างใดต่อไปนี้

- (1) ถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่ให้ปล่อยชั่วคราว
- (2) ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวอยู่แล้ว ให้คงปล่อยชั่วคราวต่อไป
- (3) ถ้าผู้ต้องหาถูกศาลขังระหว่างสอบสวนให้ยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ปล่อยตัว

ไป

ข้อ 6. ในกรณีต่อไปนี้มิให้ใช้วิธีชะลอการฟ้อง

(1) เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่า ผู้ต้องหากระทำการกระทำความผิดเป็นความผิด  
ต่อกฎหมายหลายบท หรือกระทำการอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน แต่ผู้ต้องหาให้การรับ  
สารภาพเฉพาะความผิดบางฐาน บางบท หรือบางกระทง

(2) เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหากระทำการกระทำความผิดเป็นความผิด  
ต่อกฎหมายหลายบท หรือกระทำการอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน และความผิดบางฐาน  
บางบท หรือบางกระทง ไม่อาจชะลอการฟ้องได้ตามระเบียบนี้

(3) เมื่อผู้ต้องหาถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาอื่น และคดีอื่นนั้นยังไม่ถึงที่

สุด

(4) เมื่อผู้ต้องหาอยู่ระหว่างการถูกจับกุม กักขัง กักกัน ตามประมวล  
กฎหมายอาญาในคดีอื่นหรือถูกควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมายอื่น

(5) เมื่อคดีที่จะชะลอการฟ้องจะขาดอายุความฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน

(6) เมื่อคดีนั้นอยู่ในอำนาจศาลคดีเด็กและเยาวชน

(7) เมื่อคดีนั้นเป็นคดีที่อาจเปรียบเทียบได้ตามกฎหมาย

ข้อ 7. ในกรณีดังต่อไปนี้ให้ระงับการชะลอการฟ้อง

(ก) เมื่อผู้ต้องหาไม่มาพบพนักงานอัยการตามนัดหรือหมายเรียกโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(ข) เมื่อผู้ต้องหากระทำผิดอาญา ซึ่งมีใช้ความผิดลหุโทษ

เมื่อระงับการชะลอการฟ้องแล้ว ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องแล้วจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา มา แล้งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ข้อ 8. เมื่อรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ต้องหาคืบตามที่กำหนดแล้วโดยไม่ปรากฏกรณีที่จะต้องสั่งฟ้องตามข้อ 7 ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องแล้วดำเนินการตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ระเบียบนี้ให้ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2520 เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2520

(ลงชื่อ) ประเทือง กิริติบุตร

( นายประเทือง กิริติบุตร )

อธิบดีกรมอัยการ

บัญชีประเภทความผิดแพ่งที่ร้ายแรงกว่าด้วยการชะลอการฟ้อง

พ.ศ. 2520

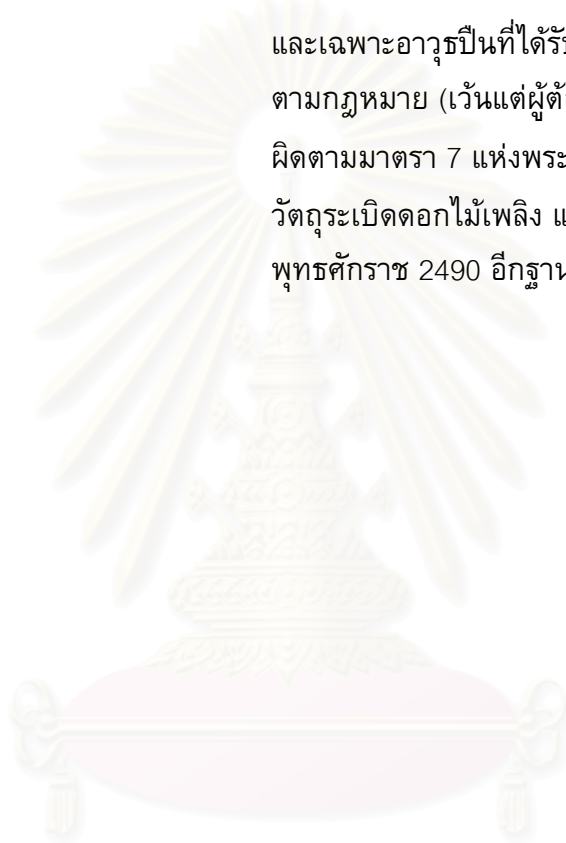
ก.ประมวลกฎหมายอาญา

1. การกระทำความผิดโดยผู้กระทำสำคัญผิด  
ใน ข้อเท็จจริง ซึ่งได้รับโทษน้อยลง **มาตรา 62 วรรคแรก**
2. การกระทำความผิดที่เชื่อได้ว่าผู้กระทำไม่รู้ว่า กฎหมาย  
บัญญัติไว้เช่นนั้น **มาตรา 64**
3. การกระทำความผิดด้วยความจำเป็นเกินกว่าเหตุ หรือ  
กระทำเพื่อป้องกันเกินกว่าเหตุ หรือเกินกว่ากรณีแห่ง  
ความจำเป็น หรือเกินกว่ากรณีแห่งความจำต้องกระทำ  
เพื่อป้องกัน **มาตรา 69**
4. การกระทำความผิดที่กระทำโดยบันดาลโทสะ **มาตรา 72**
5. กระทำโดยประมาท เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ ความตาย หรือ  
รับอันตรายสาหัส ซึ่งผู้ต้องหาได้รับบรรเทาผลร้ายภาย  
หลังการกระทำความผิดพอสมควรแก่กรณี เช่น ช่วยเหลือ  
ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการปลงศพ ค่าขาดไว้  
อุปการะตามกฎหมายหรือค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินแก่  
ผู้เสียหาย เว้นแต่ผู้ต้องหาไม่พฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใด  
ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พุทธศักราช 2477  
มาตรา 29 (1) (2) (4) (7) และมาตรา 30 พระราชบัญญัติ  
จราจรทางบก (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2508 มาตรา 7  
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 พุทธศักราช 2515 ข้อ  
6 และ 13 **มาตรา 291และมาตรา 300**
6. ความผิดฐานลักทรัพย์ที่กระทำด้วยความจำใจ หรือความ  
ยากจนเหลือทน และทรัพย์นั้นมีราคาเล็กน้อย **มาตรา 334 วรรคท้าย**

## ข. ความผิดตามพระราชบัญญัติอื่น

ความผิดฐานพาอาวุธปืนติดตัวไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว

มาตรา 8 ทวิพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พุทธศักราช 2490 คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 44 พุทธศักราช 2519 ข้อ 3 และเฉพาะอาวุธปืนที่ได้รับและเฉพาะอาวุธปืนที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้ตามกฎหมาย (เว้นแต่ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พุทธศักราช 2490 อีกฐานหนึ่งด้วย)



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผนวก ข.

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย  
วิธีพิจารณาความอาญา ( ฉบับที่ ..... ) พ.ศ. ....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 34 ภายใต้บังคับมาตรา 143 คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาดัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2499 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ มาตรา 143 เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวน ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือสอบสวนบุคคลใดซึ่งตามสำนวน ปรากฏว่า เป็นผู้กระทำความผิดด้วย เป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติม หรือส่งผู้ต้องหาหรือพยานมาใช้ซักถาม หรือส่ง หรือจัดการส่งวัตถุหรือเอกสารที่อาจใช้เป็น พยานหลักฐานได้ มาให้ตรวจเพื่อส่งต่อไป

(ข) ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม และการนี้ให้พนักงานอัยการมีอำนาจออกหมาย เรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่ง หรือจัดการส่งวัตถุหรือเอกสารที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐาน ได้มาให้ตรวจเพื่อส่งต่อไป

(ค) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่ง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือส่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณี ฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้อง

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 143 ทวิ มาตรา 143 ตริ มาตรา 143 จัตวา มาตรา 143 เบญจ และมาตรา 143 ฉ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“ มาตรา 143 ทวิ ในคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดที่มีอัตราโทษ อย่างสูงไม่เกิน 3 ปี อันไม่ใช่ความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ และผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุก มาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษเพื่อผู้ต้องหา ร้องขอให้รอกการสั่งฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลและผู้เสียหายยินยอมให้รอกการสั่ง ฟ้อง เมื่อพนักงานอัยการดำเนินการให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับอายุ ประวัติความ ประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้ ต้องหานั้น หรือสภาพความผิด หรือเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรรอกการสั่งฟ้อง แล้วส่งสำนวนพร้อม ทั้งความเห็นไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่อธิบดีอัยการหรือผู้รักษาการแทน สั่งให้รอกการสั่งฟ้อง ซึ่งต้องมีกำหนดเวลา ไม่เกิน 2 ปี และไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษา การแทน กำหนดเวลาและเงื่อนไขข้อเดียว หรือหลายข้อ เพื่อคุ้มครองประพฤติดลัดเวลาที่ให้ รอกการสั่งฟ้อง ดังต่อไปนี้

(1) ให้ไปรายงานตัวเป็นครั้งคราวต่อเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีกรมอัยการ กำหนดเพื่อเจ้าพนักงานจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นควร ในเรื่องความประพฤติ และการประกอบอาชีพ

(2) ให้ฝึกหัด หรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจลักษณะ

(3) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติใดอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดอีก

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งไม่ให้ออกรอการสั่งฟ้องให้สงวนคืนพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 143

มาตรา 143 ทรี ให้เจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีกรมอัยการกำหนด ตามมาตรา 143 ทวิ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) สืบเสาะและพินิจเรื่องอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหา ตลอดจนจนสภาพความผิดและเหตุอื่น เพื่อรายงานต่ออธิบดีกรมอัยการ

(2) ส่งตัวผู้ต้องหาให้แพทย์ตรวจเกี่ยวกับสุขภาพร่างกายและจิตใจ

(3) ทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับความสามารถของผู้ต้องหาว่าจะปรับปรุงแก้ไข หรือฟื้นฟูตนเองให้เพียงใดหรือไม่ ตลอดจนจนความต้องการของผู้ต้องหาเกี่ยวกับวิธีการคุมความประพฤติ

(4) สอดส่อง สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ และตักเตือนผู้ถูกคุมความประพฤติ ในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ

(5) สอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกรมอัยการกำหนด

(6) ทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับความประพฤติการประกอบอาชีพ และพฤติการณ์ของผู้ถูกคุมความประพฤติ เพื่อเสนอต่ออธิบดีกรมอัยการ

(7) ทำหน้าที่อื่นเกี่ยวกับการคุมความประพฤติ ตามที่อธิบดีกรมอัยการ

(8) เข้าไปในสถานที่ที่จำเลย หรือผู้ถูกคุมความประพฤติอาศัยหรือทำงาน หรือมีความเกี่ยวข้องด้วย เพื่อสอดส่อง สืบเสาะ และรวบรวมข้อเท็จจริงตาม (1)

(9) เรียกบุคคลที่สามารถให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องตาม (1) มาพบ และสอบถาม หรือปฏิญาณตน และให้ถ้อยคำ

(10) สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองส่งวัตถุหรือเอกสารอันจะใช้เป็นพยานหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องตาม (1)

มาตรา 143 จัตวา เมื่อผู้ต้องหาถูกคุมความประพฤติตามมาตรา 143 ทวิ วรรคสอง กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนกำหนดเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีกรมอัยการกำหนดอาจเรียกผู้ต้องหานั้นมาตักเตือน หรือทำความเข้าใจเสนออธิบดีกรมอัยการ เพื่อสั่งระงับคำสั่งให้รอการส่งฟ้อง

ในกรณีที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ถ้าผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการคุมความประพฤติครบตามเวลาที่อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาการแทนกำหนดแล้ว ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนออกคำสั่งไม่ฟ้องคดี

มาตรา 143 เบญจ ในระหว่างที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งให้รอการส่งฟ้องตามมาตรา 143 ทวิ กิติ เมื่ออธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งไม่ฟ้องตามมาตรา 143 จัตวา กิติ ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ และถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้วก็ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีนั้นเสีย



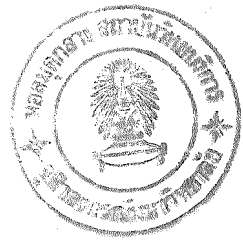
มาตรา 143 ฉ อำนาจของอธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทน ตามมาตรา 143 ทวิ และมาตรา 143 จัตวา อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทน จะมอบให้ผู้ใดพิจารณาหรือสั่งการแทนไม่ได้”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ประวัติผู้เขียน

นางกรรณิกา พลเยี่ยม เกิดเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2508 สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี  
 นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2530 สำเร็จเนติ  
 บัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 45 ปีการศึกษา 2535 เข้า  
 ศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2540

ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งรองอัยการจังหวัดประจำศาลแขวงพิษณุโลก



สถาบันวิทยบริการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย