

การนำมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

โดย

นายชาคริต จุลมนต์
ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์
ศาลอุทธรณ์

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 56
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556 - 2557

ก

บทคัดย่อ

เรื่อง การนำมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายชาคริต จุลมนต์ หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ 56

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาหลักการและเหตุผลตามร่างพระราชบัญญัติ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ..... 2. ศึกษาบทบาทและขีดความสามารถของ ผู้เกี่ยวข้องในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.... 3. ศึกษาผลกระทบต่อ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา งานวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์ กระบวนการ รูปแบบ ลักษณะของกระบวนการใกล้เคียงแทนการดำเนินคดีอาญาและการ ชะลอการฟ้องประกอบกับบทสรุปจากโครงการสัมมนาวิชาการ รายงานการศึกษาของ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและการสัมภาษณ์เฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา จำนวน 7 คน ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยควรมีการ ปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานคดีและนำกระบวนการใกล้เคียงคดีอาญาและการ ชะลอการฟ้องมาใช้ แต่ควรมีขั้นตอนการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนและ การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเพื่อให้เกิดความ โปร่งใสและชอบธรรม

ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในแง่ของการได้ทราบถึงมาตรการในการเยียวยา แก่ผู้เสียหาย ได้แนวคิดในการพัฒนาระบบใกล้เคียงคดีอาญาและทราบถึงผลกระทบต่อ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากมีการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ รวมทั้งทราบถึง แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม

๒

คำนำ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาศาลยุติธรรมของประเทศไทยมีคดีแพ่งและคดีอาญาเข้าสู่การพิจารณาพิพากษา รวมทั้งมีการอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาเป็นจำนวนมากเกินกว่าจำนวนผู้พิพากษาที่มีอยู่ ทำให้เกิดข้อขัดข้องที่จะพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จสิ้นภายในเวลาอันรวดเร็ว ทำให้คดีที่ค้างพิจารณาในศาลมีปริมาณมากขึ้นทุก ๆ ปี อีกทั้งปรากฏว่าคดีที่เสร็จการพิจารณาไปโดยการประนีประนอมยอมความ ถอนฟ้องและจำหน่ายคดีมีปริมาณเกือบถึงร้อยละ 25 ด้วยเหตุนี้ หากมีการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับคดีอาญาประเภทความผิดอันยอมความได้และคดีอาญาที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรงและไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ก็จะช่วยลดปริมาณคดีประเภทนี้ไม่ให้ออกไปสู่ศาล ทำให้การพิจารณาคดีอาญาที่มีอัตราโทษร้ายแรงสามารถพิจารณาพิพากษาไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น อันจะช่วยลดงบประมาณของแผ่นดิน ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของกลุ่มความ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.... มีหลักการและเหตุผลที่จะนำมาตราการไกล่เกลี่ยชั้นสอบสวนและการชะลอการฟ้องมาใช้กับคดีประเภทดังกล่าว เพื่อเบี่ยงเบนคดีด้วยการนำวิธีการคุมประพฤติก่อนฟ้องคดีมาใช้ ทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเร็วขึ้น ส่วนผู้ต้องหาต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาคุมประพฤติตามวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟู แต่มีนักกฎหมายส่วนหนึ่งมีความห่วงใยว่าร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่มียุทธศาสตร์ตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการที่เหมาะสมและจะมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติที่สำคัญหลายประการ เอกสารวิจัยฉบับนี้มุ่งวิเคราะห์ถึงผลดี ผลเสียตามร่างกฎหมายดังกล่าวและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยสังเขปที่เป็นข้อพิจารณาสำคัญในการช่วยแก้ปัญหาคดีที่ค้างพิจารณาให้หมดไปได้ในระดับหนึ่ง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1	
บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
บทที่ 2	
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
ทฤษฎีและหลักสำคัญของระบบการป้องกันคดีอาญา กฎหมายต่างประเทศ	6
ที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้องและทางเลือกในการปฏิรูปการลงโทษในคดีอาญา	
ระบบการป้องกันคดีอาญา	6
การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการฟ้องคดี	8
มาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ	9
การระงับการดำเนินคดีอาญา	14
กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง	15
ทางเลือกในการปฏิรูปการลงโทษในคดีอาญา	18
บทที่ 3	
ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.....	22
การไต่ถามคดีอาญา	22
กระบวนการไต่ถามคดีอาญา	23

	สารบัญ (ต่อ)	หน้า
	ผลของการใกล้เคียงคดีอาญา	24
	บทบาทของผู้ใกล้เคียงคดีอาญา	25
	การชะลอการฟ้อง	31
	ผลของคำสั่งชะลอการฟ้อง	34
บทที่ 4	วิเคราะห์ผลกระทบของการบังคับใช้ร่าง พรบ.มาตรการแทนการฟ้อง คดีอาญา พ.ศ..... ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	35
	ผลกระทบกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง	35
	แนวคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์	35
	ผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	37
	ความเห็นของผู้บริหารระดับสูงของศาลยุติธรรม ผู้พิพากษา อัยการและ ผู้บริหารหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม	44
บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ	54
	สรุป	54
	ข้อเสนอแนะ	58
บรรณานุกรม		61
ภาคผนวก		62
ประวัติย่อผู้วิจัย		81

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลยุติธรรมมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม อันเป็นผลต่อเนื่องจากการที่ประเทศไทยเปิดรับอารยธรรมจากประเทศอื่น ตามกระแสโลกาภิวัตน์หรือโลกที่ไร้พรมแดน จากเดิมที่สังคมไทยมีความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย ใช้หลักความปรองดองและสันติวิธี อะลุ่มอล่วยเข้าหากัน แต่เมื่อเกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดสภาพช่องว่างระหว่างฐานะของคนในสังคม เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์และการแข่งขันทรัพยากรธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงจากสภาพชุมชนเกษตรกรรมเข้าสู่สภาพกึ่งอุตสาหกรรม เกิดการติดต่อกันในลักษณะสังคมเมืองที่มุ่งเน้นวัตถุนิยม ทำให้เกิดความขัดแย้งและปัญหาด้านอาชญากรรมในชุมชน ในเมือง ส่งผลให้คดีความที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ซึ่งในส่วนของคดีอาญา เกิดสภาพผู้ต้องขังและนักโทษล้นเรือนจำ

ในปัจจุบัน เมื่อสังคมหรือชุมชนยิ่งเจริญขยายมากขึ้น คนในสังคมมีการศึกษาสูงขึ้น แต่หากมีจิตใจและวุฒิภาวะ สติปัญญาที่ขาดศีลธรรม มีความเห็นแก่ตัว ก็จะเกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นจนกลายเป็นคดีความฟ้องร้องกันทำให้เป็นปัญหาสังคม เมื่อสังคมเกิดการสูญเสียการควบคุมแบบดั้งเดิมที่เป็นสังคมเครือญาติซึ่งต่างคอยช่วยเหลือเกื้อกูลกัน สังคมเมืองจึงมีสภาพที่ต่างคนต่างเอาตัวรอดแล้วโยนภาระในการป้องกันและการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมไปให้ตำรวจ อัยการ ศาล ซึ่งเมื่อภาระดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ก็จะทำให้ประสิทธิภาพของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในการแก้ปัญหาอาชญากรรมลดน้อยลง แม้จะมีการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่หรืองบประมาณในการปราบปรามอาชญากรรม ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาในระยะยาวได้ (ชาญณรงค์ ปรานีจิตต์, 2543, 5-7) (สำนักศาลยุติธรรม, 2550 : ระบบออนไลน์)

ศาลยุติธรรมของประเทศไทยประสบภาวะปริมาณคดีล้นศาล เนื่องจากผู้พิพากษามีไม่เพียงพอกับจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณา ในปัจจุบันประธานศาลฎีกาและสำนักงานศาลยุติธรรมมีนโยบาย

นำกระบวนการ ไกล่เกลี่ยมาใช้สำหรับการหาข้อยุติในการคดีแพ่งและกระบวนการสมานฉันท์และสันติวิธี มาใช้สำหรับการการลดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีอาญา เพื่อให้คดีความในศาลเสร็จสิ้น โดยเร็วยิ่งขึ้นและเพื่ออำนวยความสะดวก ลดค่าใช้จ่ายของคู่ความและประหยัดงบประมาณแผ่นดิน

สำนักงานอัยการสูงสุดได้ผลักดันให้มีกฎหมายชะลอการฟ้องขึ้นบังคับใช้ในประเทศไทย ซึ่งหลักการและเหตุผลของกฎหมายดังกล่าวโดยสังเขปมีว่า โดยที่มีลักษณะของการกระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรง เช่น คดีความผิดอันยอมความได้ คดีความผิดลหุโทษและคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ซึ่งผู้ต้องหาอาจกลับตนเป็นคนดีได้และผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควรแก่พฤติการณ์แห่งคดี หากทั้งสองฝ่ายเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพื่อให้ผู้ต้องหาแสดงความสำนึกในการกระทำและพยายามบรรเทาผลร้าย อันจะนำไปสู่การยอมความและยุติคดี รวมทั้งหากมีการชะลอการฟ้อง และนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้บังคับให้ผู้ต้องหาแก้ไขความผิดของตน ก็จะเกิดประโยชน์แก่ผู้ต้องหา ผู้เสียหายและสังคม มากกว่าการพิจารณาพิพากษาลงโทษ

ในปี 2552 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ..... ตามที่กระทรวงยุติธรรม (สำนักงานอัยการสูงสุด) นำเสนอ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มีสาระสำคัญ โดยนำมาตราการไกล่เกลี่ยชั้นสอบสวนและการชะลอการฟ้องมารวมกัน กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบคำสั่งชะลอการฟ้อง และได้ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2554 ปัจจุบันอยู่ระหว่างรอการบรรจุเป็นระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร

แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานศาลยุติธรรมไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ แต่สำนักงานศาลยุติธรรมเห็นว่าควรให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับ

ดังกล่าวและได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดำเนินการรับฟังข้อคิดเห็นของผู้พิพากษาทั่วประเทศ รวมทั้งยกร่างพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีใช้พิจารณาควบคู่กับร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงยุติธรรม

รายงานโครงการวิจัยฉบับนี้มุ่งอธิบายหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ..... ฉบับที่เสนอโดยกระทรวงยุติธรรมและผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วข้างต้น เพื่อสรุปประเด็นการพิจารณาผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้นต่อผู้เสียหาย สังคม รัฐ และผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญา สรุปข้อคิดเห็น ข้อสังเกต ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) และคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมประจำภาครวมทั้งข้อคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงของศาลยุติธรรมและข้อคิดเห็นส่วนตัวของผู้ทำโครงการวิจัย เพื่อเสนอเหตุผลและแนวทางการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. การส่งผลให้ลดคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การประหยัดงบประมาณแผ่นดิน การประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่ายและเกิดความสมานฉันท์ในชุมชน สังคมและประเทศชาติ
2. ศึกษาบทบาทและขีดความสามารถของผู้เกี่ยวข้องในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.....
3. ศึกษาผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผลกระทบต่ออำนาจศาลในการตรวจสอบ คຸ້ມครองสิทธิของผู้เสียหาย การใช้สิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาหรือจำเลย การแทรกแซงอำนาจตุลาการ การตรวจสอบการใช้อำนาจและกระบวนการที่โปร่งใสของพนักงานอัยการ ประโยชน์ของรัฐในการรักษาความเป็นธรรมและความสงบสุขในบ้านเมือง

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. โดยศึกษาจากบทสรุปจากโครงการสัมมนาทางวิชาการและการสัมมนาเชิงปฏิบัติการวิชาการสัญจรของสำนักงานศาลยุติธรรม แหล่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บรรดานักกฎหมายในสาขาวิชาชีพต่างๆ บทความทางวิชาการ รายงานการศึกษาของสำนักงานศาลยุติธรรม คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเกี่ยวกับผลกระทบต่อระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการปราบปรามผู้กระทำความผิดจากการนำมาตรการไต่ถามผู้ต้องหาไปใช้และผลกระทบต่อกระบวนการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง ข้อคิดเห็นทางกฎหมายจากผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบและลักษณะของกระบวนการไต่ถามผู้ต้องหาแทนการดำเนินคดี การชะลอการฟ้องคดีอาญาตามร่าง พรบ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. รวมทั้งสัมภาษณ์ตุลาการ อัยการ ผู้บริหารในหน่วยงานยุติธรรม เพื่อให้ได้ความชัดเจนในการนำมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึง มาตรการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายในชั้นสอบสวน เพื่อเบี่ยงเบนมิให้คดีขึ้นสู่ศาล อันเป็นการประหยัดเวลาและงบประมาณแผ่นดิน ลดปริมาณคดีในชั้นตำรวจ อัยการ ราชทัณฑ์
2. ได้แนวคิด ในการพัฒนาระบบไต่ถามและขีดความสามารถของผู้ไต่ถามเพื่อยุติข้อขัดแย้งในชุมชน
3. ทราบถึง มาตรการในการคุ้มครองผู้ต้องหา การรับการบำบัดฟื้นฟูภายใต้เงื่อนไขการชะลอการฟ้อง

4. ทราบถึง ผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจากการบังคับใช้ร่าง พรบ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.....

5. ทราบถึง แนวคิดในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อเพิ่มความผิดอาญาบางประเภทที่ไม่กระทบต่อความสงบสุขของสังคม ให้เป็นความผิดอันยอมความได้ และแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อให้การสอบสวน การควบคุม การปล่อยชั่วคราวและการพิจารณาคดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีและหลักสำคัญของระบบการฟ้องคดีอาญา กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ การชะลอการฟ้องและทางเลือกในการปฏิรูปการลงโทษในคดีอาญา

ระบบการฟ้องคดีอาญา

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ประเทศต่างๆเริ่มจัดระบบการฟ้องคดีอาญาโดยเริ่มจากการสืบสวนสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยเฉพาะหรือโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการ เมื่อการสอบสวนและตรวจสอบพยานหลักฐานเสร็จแล้วก็จะส่งสำนวนคดีไปให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อทำหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาล การแยกอำนาจและขั้นตอนในการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องอย่างเด็ดขาดและให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจและอัยการตามลำดับนั้น ก็เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการตรวจสอบและกำกับขึ้นด้วยเชื่อว่าสามารถทำให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพ มีการเปิดเผย บริสุทธิ์และแสดงถึงความรับผิดชอบในการฟ้องคดีแก่ผู้ต้องหา แต่หลายประเทศก็ยังมีบทบัญญัติให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยมีอำนาจฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองได้ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้หากปรากฏว่าพนักงานอัยการไม่ยอมฟ้องคดีไม่ว่าจะด้วยเหตุที่คดีนั้นมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะให้ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้หรือพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีด้วยเหตุผลว่าไม่เกิดประโยชน์ต่อรัฐหรือสังคมก็ตาม

ในระบบการฟ้องคดีอาญาที่มีอยู่ในระบบกฎหมายซึ่งหลายประเทศยึดถือปฏิบัตินั้น สามารถจำแนกได้ 2 ระบบ (ชาญณรงค์ ปราบัติจิตต์ และคณะ รายงานการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2543 หน้า 13 - 14) ได้แก่

1. ระบบการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality or Compulsory Prosecution) ซึ่งเป็นระบบที่ถือว่าเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนต้องสอบสวนดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาเสมอ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้เสียหายจะได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเสียก่อนหรือไม่ เมื่อการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว ถ้ามีพยานหลักฐานให้ฟังได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิด

จริง พนักงานอัยการก็มีหน้าที่ต้องสั่งฟ้องและยื่นฟ้องต่อศาลกับจะถอนฟ้องคดีนั้นไม่ได้ ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีการฟ้องอาญาตามกฎหมาย เช่น เยอรมนี สเปน อิตาลี โปแลนด์

2. ระบบการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Prosecution) เป็นระบบตรงกันข้ามกับระบบแรก กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่อาจไม่ทำการสอบสวนก็ได้และแม้ว่าหากการสอบสวนเสร็จแล้วพบว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง แต่หากพนักงานอัยการพิจารณาถึงผลประโยชน์โดยรวมต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมแล้วก็อาจสั่งไม่ฟ้อง เช่น เห็นว่าเป็นความผิดเล็กน้อยๆ หรือเป็นคดีที่อาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือผู้ต้องหาทั้งหมดที่ร่วมกันกระทำความผิดเป็นเพียงชาวบ้านที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์แต่ถูกชักจูงด้วยค่าจ้างเพียงเล็กน้อยหรือใช้วิธีกันผู้ต้องหาบางคนไว้เป็นพยาน เมื่อเห็นว่าถ้อยคำของพยานดังกล่าวเป็นประโยชน์สามารถนำไปใช้ยืนยันลงโทษผู้ต้องหาที่เป็นผู้ว่าจ้างหรือผู้ให้สินบนแก่เจ้าพนักงานได้ สำหรับประเทศที่ใช้ระบบสั่งฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น

สำหรับประเทศไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 143 บัญญัติว่า เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณี que เห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบ ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

มาตรา 145 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด (ปัจจุบันมีประกาศ คสช. ฉบับที่ 115 /2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 ข้อ 3 กำหนดให้เพิ่มเติมมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นว่า ถ้าในจังหวัดอื่นให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ) แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจของพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างไรกับผู้ต้องหา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143 ในกรณีที่อยู่อัยการตรวจ ร่องอัยการตรวจหรือผู้ช่วยอัยการตรวจ ในนครหลวงกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการเพื่อชี้ขาด....

มาตรา 147 บัญญัติว่า เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ห้ามมิให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้นในเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้

เห็นได้ว่า ประเทศไทยใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้คำว่า “ควรตั้งฟ้อง” หรือ “ควรตั้งไม่ฟ้อง” กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติบังคับเด็ดขาดว่า ถ้าตรวจสอบพยานหลักฐานทั้งหมดแล้วพบว่า ผู้ต้องหากระทำความผิดก็ให้ฟ้อง คดีต่อศาลเท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา 35 บัญญัติว่า คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใด ก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ด้วยเหตุนี้ พนักงานอัยการสามารถถอนฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ก่อนที่ศาลชั้นต้นจะมีคำพิพากษา

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการฟ้องคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกฎหมายมหาชนที่ว่าด้วย เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นแล้วก็จะมีการกำหนดขั้นตอนสำหรับกระบวนการสืบสวน สอบสวน การจับกุม การยื่นฟ้อง การพิจารณา การพิพากษาคดี การยื่นอุทธรณ์ ฎีกา การบังคับโทษตามคำพิพากษาตามประเภทลักษณะความผิดต่างๆ จึงเป็นกฎหมายที่บริหารการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้รัฐมีความมั่นคงและได้ประโยชน์สูงสุด รัฐจึงมีสิทธิที่จะบริหารอำนาจได้ว่าควรดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ (เรวัติ น้าเฉลิม อธิบดีอัยการสูงสุด คำบรรยายกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2547) การใช้อำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่แยกเป็นอิสระจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ เพียงแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดกระบวนการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยองค์กรฝ่ายบริหารตาม ป.วิ.อาญา มาตรา 143 และ 145 ซึ่งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลและทำความเข้าใจได้

จากนั้น ให้ส่งความเห็นแย้งไปที่อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาว่าควรจะเห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องหรือควรจะชี้ขาดให้ฟ้องตามความเห็นแย้งนั้น

กฎหมายไทยใช้ระบบผสมผสานที่ยอมให้เอกชนหรือผู้เสียหายใช้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาได้ด้วยซึ่ง ป.วิ.อาญา มาตรา 28 บัญญัติรับรองว่า บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลมี 2 จำพวก คือ พนักงานอัยการและผู้เสียหาย แต่ในการที่เอกชนหรือผู้เสียหายฟ้องคดีอาญานั้น รัฐโดยพนักงานอัยการมีสิทธิในการเข้าไปควบคุมไม่ให้ฝ่ายผู้เสียหายทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอาญา ในทางการปกครองบริหารบ้านเมืองและความมั่นคงภายในของรัฐได้ด้วย (ตามมาตรา 29 ถึง 33) ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ

ในหลายประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality or Compulsory Prosecution) นั้น มีบทบัญญัติกำหนดให้พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาล เมื่อปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอให้ฟ้องคดีนั้นได้ ซึ่งเป็นการวางข้อกำหนดไว้เพื่อมิให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในทางที่จะไม่ฟ้องคดีอาญา เพราะการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่เป็นความผิดที่มีอัตราโทษสูงหรือโทษปานกลางจะกระทบถึงความสงบเรียบร้อยของสังคมและเป็นการป้องกันไม่ให้อัยการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือผู้มีอิทธิพล แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศเหล่านั้น เช่น เยอรมนี ก็ยังผ่อนผันให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ถ้าเห็นว่าเป็นคดีอาญาเล็กน้อยหรือแม้ฝ่ายผู้เสียหายเองก็ไม่ได้ร้องทุกข์หรือแจ้งความให้ดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาตั้งแต่แรกหรือพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าคดีดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือฝ่ายผู้เสียหายยังมีสิทธิฟ้องคดีนั้นต่อศาลได้เองอยู่แล้ว

มาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

ตามหลักทั่วไปพนักงานอัยการมีหน้าที่ฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาลสำหรับทุกประเภทความผิด ที่มีพยานหลักฐานเพียงพอ สำหรับประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในคดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็จะสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นส่วนใหญ่ แต่ด้วยเหตุที่อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นอิสระจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ ทำให้การดำเนินคดีอาญาที่ไม่ต้องผ่านการพิจารณาหรือตรวจสอบโดยศาลอาจเกิดความผิดพลาดในการตรวจสอบพยานหลักฐานหรือการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นธรรม ไม่ว่ากรณีที่พนักงานอัยการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารหรือ

สถานการณ์ส่วนตัว เช่น ความคิดเห็นส่วนตัวที่ปราศจากทฤษฎีทางกฎหมายหรือหลักวิชาการอันเป็นที่ยอมรับ

ในหลายๆประเทศที่มีการตรากฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อกำกับการใช้อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ.1880 เมื่อฝ่ายบริหารตรวจสอบพบว่าในเรือนจำทุกแห่งทั่วประเทศมีทั้งผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลแล้วยังมีผู้ต้องขังจำนวนมากที่อยู่ระหว่างรอการพิจารณาตัดสินคดีสำหรับความผิดเล็กน้อยด้วย รัฐบาลเห็นว่าการที่ศาลพิพากษาลงโทษเพียงระยะสั้นทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการคุมขังนักโทษมากเกินไป อีกทั้งทำให้มีบุคคลที่มีประวัติเคยต้องโทษจำคุกระยะสั้นปะปนอยู่ในสังคมมากยิ่งขึ้น โดยไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงเสนอให้ออกกฎหมายเพื่อให้การฟ้องคดีอยู่ในดุลพินิจของพนักงานอัยการ โดยคำนึงถึงบุคลิกลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด สภาพและความร้ายแรงของความผิดหรือเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นภายหลังจากการกระทำความผิดแล้ว ด้วยเห็นว่าในคดีความผิดเล็กน้อยๆ หากผู้ต้องหาได้รับการปล่อยตัวไป หลังจากถูกตักเตือนและให้คำมั่นว่าจะไม่กระทำความผิดอีก ย่อมเป็นการดียิ่งกว่าที่จะมีการฟ้องร้องคดีหรือแม้แต่ศาลจะพิพากษาให้ลงโทษจำคุกก็ตาม เมื่อมีการตรากฎหมายให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องสำหรับคดีที่มีโทษเล็กน้อยๆ ปรากฏว่าสถิติคดีอาญาที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องมีจำนวนสูงขึ้นเรื่อยๆ ทำให้คดีเหล่านี้ไม่เข้าสู่การพิจารณาของศาลเพราะผู้ต้องหาและผู้เสียหายสามารถตกลงกันได้และผู้ต้องหายอมอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก แต่ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดวิธีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายใน เช่น ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการอาวุโสในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ต้องแสดงผลเป็นลายลักษณ์อักษรและแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลให้ ผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษทราบ นอกจากนี้ยังต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ได้แก่ ศาล โดยกฎหมายให้สิทธิแก่ผู้ไม่เห็นด้วยมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ได้สวนว่ามีมูลที่จะพิจารณาคดีหรือไม่ ซึ่งถ้าศาลเห็นว่าไม่มีมูลหรือคดีนั้นพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาได้ ศาลก็จะมิคำสั่งไม่ให้มีการพิจารณาคดี อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยการไต่สวนการฟ้องร้องฉบับปี ค.ศ.1948 ของประเทศญี่ปุ่นยังกำหนดให้มีคณะกรรมการไต่สวนการฟ้องร้อง ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบธรรมในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ โดยมีขั้นตอนว่าเมื่อผู้เสียหายยื่นคำร้องขอให้ฟ้องคดี

คณะกรรมการจะดำเนินการไต่สวนและเรียกเอกสารจากพนักงานอัยการหรือเรียกให้พนักงานอัยการ มาให้ความเห็น รวมทั้งขอศาลออกหมายเรียกบุคคลใดๆมาให้ข้อมูลได้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ว่าจะมีมติในทางใดก็จะมีผลทางอ้อมให้พนักงานอัยการนำไปประกอบหรือใช้อ้างอิงว่าควรสั่งฟ้องตามมติของคณะกรรมการหรือไม่ต่อไปด้วย

ประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา ทั้งยังให้มีดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ได้แม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิดก็ตาม เช่น เห็นว่าคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ โดยอาจพิจารณาจากอายุของผู้ต้องหา พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งคดีหรือพิจารณาว่าเป็นการกระทำความผิดครั้งแรกหรือไม่ กฎหมายยังมีบทบัญญัติว่าในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข ก็จะมีการกำหนดให้ผู้ต้องหาชำระค่าปรับ ให้ทำงานบริการสาธารณะ ให้จ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย ให้ผู้ต้องหาต้องไปเข้ารับการบำบัดการติดยาหรือบำบัดทางจิต ในส่วนของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นสามารถถูกตรวจสอบโดยองค์กรภายใน เพราะพนักงานอัยการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และยังถูกตรวจสอบโดยศาลซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากการสั่งคดีของพนักงานอัยการสามารถร้องขอต่อศาลให้ทบทวนคำสั่งของพนักงานอัยการได้

สำหรับประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีหรือ Common Law แต่มีการออกกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ การฟ้องร้องคดีของพนักงานอัยการ แต่กฎหมายมีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ แม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิด ในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีนั้นพนักงานอัยการต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดี ค.ศ.1985 ซึ่งมีการออกแนวปฏิบัติให้พนักงานอัยการยึดถือเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งฟ้องว่าต้องดูปัจจัยต่างๆประกอบ เช่น ศาลจะพิพากษาลงโทษหนักหรือไม่ อาวุธที่ใช้ เป็นการกระทำผิดต่อผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือสาธารณะ ได้แก่ ตำรวจ พยาบาลหรือไม่ จำเลยเป็นผู้ริเริ่มหรือตัวการที่ก่ออาชญากรรมหรือไม่ ผู้เสียหายได้รับความกลัวหรือความทุกข์ทรมานหรือเสียหายอย่างไร มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดซ้ำอีกหรือไม่ ส่วนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้อง เช่น คดีนั้นศาลจะลงโทษเบามาก

ความผิดเกิดจากการสำคัญผิด ความเสียหายหรืออันตรายมีเพียงเล็กน้อย การฟ้องคดีจะส่งผลเลวร้ายต่อร่างกายและจิตใจ จำเลยเป็นผู้สูงอายุและเป็นความผิดไม่ร้ายแรง จึงเห็นได้ว่าในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอก็ไม่ได้ทำให้ผู้ต้องหาถูกฟ้องคดีเสมอไป พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้ว่าการฟ้องคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ หากไม่เป็นก็อาจสั่งไม่ฟ้องคดี การตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในประเทศอังกฤษสามารถทำได้หลายทาง เช่น การตรวจสอบโดยองค์กรภายในในรูปแบบของรายงานบังคับบัญชา การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก เช่น รัฐสภาในรูปแบบของตอบกระทู้ถามจากสมาชิกรัฐสภา การตรวจสอบโดยศาลซึ่งศาลใช้วิธีการไต่สวนมูลฟ้อง การตรวจสอบโดยผู้เสียหายโดยกฎหมายให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีในความผิดบางประเภทได้เอง

ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เดิมใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 บัญญัติถึงหน้าที่ของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าของฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางว่า ประธานาธิบดีต้องคอยสอดส่องดูแลว่า ได้มีการใช้กฎหมายอย่างแท้จริง แต่ก็ได้มีความหมายเป็นการห้ามการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการและศาลของรัฐบาลกลางไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซง ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจไม่ฟ้องคดีที่มีมูลได้อย่างกว้างขวางซึ่งเนติบัณฑิตยสภาของสหรัฐอเมริกา (American Bar Association) ได้จัดพิมพ์หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้เพื่อเสนอบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่โดยยอมรับว่าพนักงานอัยการไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาที่มีมูลทุกคดี ถ้ามีเหตุผลอันดีเกี่ยวกับประโยชน์ของส่วนรวม พนักงานอัยการอาจจะไม่ฟ้องคดีก็ได้ แม้ว่าคดีนั้นจะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ก็ตามและศาลมักปฏิเสธที่จะเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยยึดหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ สำหรับมาตรการในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้น เพื่อป้องกันการใช้อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องอย่างไม่เป็นธรรม มีการควบคุมใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมภายในองค์กรอัยการโดยหัวหน้าพนักงานอัยการประจำสำนักงานที่คอยกำกับควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในสำนักงานนั้นๆ ให้สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งหัวหน้าสำนักงานดังกล่าวยังถูกตรวจสอบแทรกแซงโดยอธิบดีอัยการระดับมลรัฐที่มีอำนาจที่จะฟ้องคดีเสียเองหรือโดยการร้องขอ สำหรับในกรณีที่พนักงานอัยการประจำท้องถิ่นไม่ยอมฟ้อง แต่ในทางปฏิบัติมี

การใช้อำนาจนี้น้อยมาก นอกจากนี้การควบคุมจากภายนอกอาจเกิดขึ้น โดยผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับให้พนักงานอัยการฟ้องคดีที่ได้มีการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีไปแล้วได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่าศาลเคยใช้อำนาจนี้เพื่อก้าวก้าวการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ แต่อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกาเข้าสู่ตำแหน่งโดยได้รับการคัดเลือกจากประธานาธิบดีด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาซึ่งถือว่าเป็นระบบการควบคุมความไว้วางใจจากสาธารณชน รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาหรือสภาของมลรัฐมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะขับพนักงานอัยการของสหรัฐหรือพนักงานอัยการประจำท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ หากพิจารณาเห็นว่าพนักงานอัยการผู้นั้นไม่ยอมฟ้องคดีโดยทุจริตจากการรับสินบนหรือสำหรับพนักงานอัยการที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หากปรากฏว่าได้ใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรมก็จะถูกตรวจสอบและไม่ได้รับเลือกตั้งในครั้งต่อไป

สำหรับประเทศไทยนั้น ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี 2475 ระบบการสืบสวน สอบสวน การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ กระบวนการยื่นฟ้อง การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณาคดี การพิพากษาคดีของศาลไทยมีการปรับปรุงพัฒนามาเป็นลำดับ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล (1) พนักงานอัยการ (2) ผู้เสียหายซึ่งหมายถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ เช่น ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เฉพาะแต่ในความผิดซึ่งได้กระทำต่อผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถ ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยา เฉพาะแต่ในความผิดอาญาซึ่งผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บไม่สามารถจะจัดการเองได้ ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นๆของนิติบุคคล เฉพาะความผิดซึ่งกระทำลงแก่นิติบุคคลนั้น ระบบกฎหมายไทยจึงบัญญัติรับรองสิทธิให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้โดยตรงด้วย เพราะฉะนั้นในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาใด จึงมีมาตรการที่ผู้เสียหายสามารถนำคดีมาสู่ศาลได้เองด้วย ในส่วนของการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 บัญญัติให้ตัวแทนขององค์กรภายนอก เช่น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสำหรับคดีที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานครหรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำหรับคดีอาญาที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นสามารถตรวจสอบและทำความเข้าใจคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการได้

แต่กฎหมายก็ยังบัญญัติว่าอำนาจการตรวจสอบขององค์กรภายนอกดังกล่าวยังอยู่ภายใต้คำชี้ขาดของอัยการสูงสุดอีกชั้นหนึ่ง

ตามระบบกฎหมายให้ศาลตรวจสอบคำสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการได้ซึ่งมาตรา 162 (2) บัญญัติว่า ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ในคดีที่พนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เมื่อศาลสั่งให้มีการไต่สวนมูลฟ้องและปรากฏว่าคดีมีมูล ศาลจึงจะประทับฟ้องไว้พิจารณา กระบวนการดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างศาลกับพนักงานอัยการ แต่ในทางปฏิบัติศาลจะใช้อำนาจนี้น้อยมาก สำหรับคดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิดมีการกำหนดให้มีการตรวจสอบภายในขององค์กรอัยการ โดยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 78 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง) กำหนดว่า ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคง หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง พนักงานอัยการจึงไม่มีอำนาจโดยลำพังที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีสำหรับเหตุผลดังกล่าว

การระงับการดำเนินคดีอาญา

ประเทศเยอรมนียึดหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย โดยถือหลักการตามระบบประชาธิปไตยที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายหรือกำหนดว่าการกระทำหรือเว้นการกระทำอย่างไรบ้างที่เป็นความผิดอาญา จึงไม่ใช่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม เช่น ศาลอัยการ ตำรวจ ที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดหรือผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีใดคดีหนึ่งต้องถูกลงโทษเท่านั้น หรือไม่สมควรที่จะถูกลงโทษ แต่หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นให้ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจได้ โดยให้อำนาจแก่พนักงานอัยการที่จะเลือกระหว่างการยื่นฟ้องผู้ต้องหาหรือการยุติคดี แม้ได้ความจากพยานหลักฐานว่าสามารถดำเนินคดีกับผู้ต้องหาได้ก็ตาม ด้วยถือเป็นหลักตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่งว่าในคดีที่มีเหตุเฉพาะเจาะจงพิเศษอันไม่จำเป็นต้องลงโทษผู้กระทำความผิด ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเยอรมนีบัญญัติว่า การไม่ดำเนินคดี

อาญาสามารถทำได้ในเรื่องเล็กน้อยๆและไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากศาลที่มีเขตอำนาจเสียก่อน แต่ถ้าได้ยื่นฟ้องแล้ว ในระหว่างการดำเนินการพิจารณาคดี ศาลก็สามารถยุติการดำเนินคดีต่อได้ การระงับการดำเนินคดีอาญาจึงสามารถจำแนกได้ 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ในขั้นก่อนการยื่นฟ้องและในขั้นหลังการยื่นคำฟ้องแล้ว ระบบกฎหมายนี้จะช่วยแก้ปัญหาสำหรับความผิดอาญาน้อยๆที่ไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาโดยเร็วและผู้ต้องหาสำนึกผิดกับยอมอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะชดใช้ความเสียหาย ทำประโยชน์แก่องค์กรการกุศลหรือต่อชุมชนหรือต่อรัฐเพื่อลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายแก่คู่ความทุกฝ่ายในการดำเนินคดี

กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง

การชะลอการฟ้อง คือ การที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วปรากฏว่าคดีมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง แต่มีเหตุอันสมควรที่จะออกคำสั่งไม่ฟ้องคดี ควรใช้วิธีการรอกการสั่งฟ้องผู้กระทำความผิดไว้ในช่วงเวลาหนึ่งโดยกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองผู้ต้องหาปฏิบัติ หากภายในกำหนดเวลาผู้ต้องหาปฏิบัติฝ่าฝืนเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะออกคำสั่งฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนก็จะสั่งไม่ฟ้องคดี การออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีตามมาตรการชะลอการฟ้องเป็นคนละกรณีกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา อันเนื่องจากสำนวนคดีมีพยานหลักฐานอ่อนหรือไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด

การชะลอการฟ้องเป็นมาตรการในการบริหารงานคดีอย่างหนึ่งซึ่งถือเป็นกระบวนการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ด้วยการนำวิธีการคุ้มครองผู้ต้องหาฟ้องคดีมาใช้ (ดร.คณิต ฒ นกร การชะลอการฟ้องกับอำนาจตุลาการ 2548) ซึ่งจะลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาล ช่วยแก้ปัญหาคดีล้นศาลได้ส่วนหนึ่ง มาตรการชะลอการฟ้องไม่ได้ทำให้คดียุติลงที่ชั้นพนักงานอัยการเสียทั้งหมด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองผู้ต้องหาเอง ดังนั้น คดีจึงอาจไปยุติที่ศาลหากผู้ต้องหาไม่ยอมปฏิบัติหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขคุ้มครองผู้ต้องหา

ในประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีมาตรการชะลอการฟ้องตั้งแต่ปี ค.ศ.1880 และมีได้จำกัดอยู่เฉพาะคดีที่มีโทษเล็กน้อยๆเท่านั้น แต่นำไปใช้กับคดีที่มีโทษร้ายแรงด้วยซึ่งเมื่อมาตรการชะลอการฟ้องเป็นไปอย่าง

ถูกต้องตามนโยบายทางกฎหมายอายุที่ย่อมสอดคล้องกับการป้องกันสังคม โดยยึดหลักผู้กระทำความผิด มีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสังคมมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ของประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติถึงองค์ประกอบต่างๆที่ต้องนำมาพิจารณาในการชะลอการฟ้อง ได้แก่ บุคลิกลักษณะ อายุ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด สภาพและความร้ายแรงของความผิด เหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นภายหลังการกระทำความผิดแล้ว โดยเฉพาะบุคลิกลักษณะและอายุ แพทย์เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการให้ความเห็น พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจว่าจะชะลอการฟ้องหรือไม่โดยอาศัยความเห็นของแพทย์เป็นสำคัญ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้วิกลจริต แต่ขณะกระทำความผิดยังมีความรู้สึกผิดชอบอยู่บ้างหรือสามารถบังคับตนเองได้บ้าง พนักงานอัยการก็จะส่งตัวผู้ต้องหาไปให้โรงพยาบาลโรคจิต หรือผู้ปกครองดูแลและใช้มาตรการชะลอการฟ้องแทนที่จะยื่นฟ้องศาล ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้เยาว์ซึ่งมีอายุต่ำกว่า 20 ปี พนักงานอัยการจะส่งตัวผู้ต้องหาไปขึ้นศาลครอบครัว (Family Court) ซึ่งศาลครอบครัวจะจำหน่ายคดีได้เอง สำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้สูงอายุ ตามนโยบายในทางอาญาของประเทศญี่ปุ่นถือว่าผู้สูงอายุเป็นผู้มีกำลังเหลือน้อยที่จะกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกเพราะผู้สูงอายุย่อมมีความผูกพันกับครอบครัวได้มากอยู่แล้วจึงเหมาะสมที่จะนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ได้

สำหรับสภาพและความร้ายแรงของความผิด พนักงานอัยการจะพิจารณาองค์ประกอบ เช่น โทษ ที่กฎหมายกำหนด จำนวนข้อหาความผิดที่กระทำ ความเสียหายที่เกิดขึ้น ภัยอันตรายต่อสังคม มูลเหตุจูงใจ วิธีการในการกระทำความผิด ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องหากับผู้เสียหาย ส่วนเหตุผลด้านจิตวิทยา ได้แก่ ความกลัว ความตื่นเต้นตกใจ เหตุบันดาลโทสะ การข่มขู่ ส่วนเงื่อนไขต่างๆภายหลังกระทำ ความผิด เช่น ความรู้สึกสำนึกผิด ความรู้สึกของผู้เสียหาย การชดใช้ค่าเสียหายและการประนีประนอมยอมความ ความรู้สึกของสังคม ความเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีผลกับข้อหาความผิดที่ผู้ต้องหากระทำ

ระบบชะลอการฟ้องของประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดไปกระทำ ความผิดซ้ำในอนาคต พนักงานอัยการจะเรียกผู้ต้องหาไปว่ากล่าวตักเตือน ให้คำแนะนำและช่วยเหลือ รวมทั้งให้ทำหนังสือสัญญารับรองว่าจะดำรงตนภายใต้กฎหมายหรือให้ทำหนังสือแสดงความสำนึกผิดไว้ โดยอาจจะให้บิดา มารดา คู่สมรส ทนายความมาพบเพื่อให้ทำหน้าที่ช่วยสอดส่องดูแลความประพฤติ ของผู้ต้องหาด้วย

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้

ภายหลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นยอมแพ้ต่อกองกำลังฝ่ายสัมพันธมิตรในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ได้ประกาศอิสรภาพในปี 1954 ได้มีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมีการใช้ระบบการฟ้องคดีอย่างไรในปัจจุบันซึ่งมีบทบัญญัติว่า พนักงานอัยการ มีอำนาจที่จะสั่งชะลอการฟ้อง แม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษผู้ต้องหาที่ตามซึ่งสอดคล้องกับหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจซึ่งพนักงานอัยการสามารถนำข้อพิจารณาตามนโยบายในทางอาญา (Criminal Policy) มาใช้ประกอบการตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาหรือไม่ แต่ก็ถูกนักกฎหมายบางส่วนวิพากษ์วิจารณ์ว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวย่อมถูกแทรกแซงจากแรงกดดันของนักการเมืองได้และคู่เสี่ยงที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจไปตามอำเภอใจ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเกาหลีใต้ มาตรา 51 บัญญัติว่า พนักงานอัยการจะสั่งชะลอการฟ้องคดีได้โดยพิจารณาองค์ประกอบ ได้แก่ อายุ บุคลิกลักษณะ รูปแบบความประพฤติ สถิติปัญหา สภาพแวดล้อมของผู้ต้องหา ความสัมพันธ์กับผู้เสียหาย มูลเหตุจูงใจ รูปแบบในการกระทำความผิด ผลที่เกิดขึ้นและเหตุการณ์ภายหลังการกระทำความผิดซึ่งโดยทั่วไปพนักงานอัยการจะผ่อนผันสั่งชะลอการฟ้องให้แก่ เด็ก นักศึกษา ผู้สูงอายุ พิจารณาถึงพื้นฐานของครอบครัว มาตรฐานการดำรงชีพ อาชีพ สถานที่ทำงาน ผลกระทบต่อครอบครัวของผู้ต้องหาหากมีการฟ้องคดี สำหรับองค์ประกอบในส่วนของความผิด จะพิจารณาว่ามีการวางแผนมาล่วงหน้าหรือเกิดจากการชั่วขณะของฝ่ายผู้เสียหายหรือเป็นเหตุบังเอิญจากการประมาทร่วมกันหรือไม่ หลังเกิดเหตุผู้ต้องหาสำนึกและได้ขอโทษหรือชดใช้ค่าเสียหายเพียงใด หรือได้หลบหนี ทำลายพยานหลักฐานหรือไม่

ตามกระบวนการสั่งชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการจะให้ผู้ต้องหาแสดงความสำนึกผิดไว้เป็นหนังสือ (Written Oath) โดยมีข้อความว่าจะไม่กระทำความผิดอาญาอีกและจะเรียกผู้ต้องหามาว่ากล่าวตักเตือนโดยให้บิดามารดาหรือครู อาจารย์ของผู้ต้องหาในกรณีที่เป็เด็กหรือนักศึกษา มาทำคำรับรองว่าจะดูแลผู้ต้องหาไม่ให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก รวมทั้งให้องค์กรทางสังคม เช่น สมาคมเพื่อการฟื้นฟูคดีนิสัยและคุ้มครองแห่งเกาหลี (The Korean Rehabilitation and Protection Corporation) เป็นผู้ดูแลผู้ต้องหาต่อไป นอกจากนี้ หากผู้ต้องหาเป็นข้าราชการ พนักงานอัยการจะต้องตรวจสอบถึงผล

การดำเนินการทางวินัยที่หน่วยงานต้นสังกัดได้ดำเนินการไปถึงขั้นไหนบ้างเพื่อนำผลการสอบสวนทางวินัยมาพิจารณาก่อนใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้อง

ประเทศเยอรมนี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมนีมีบทบัญญัติว่า การชะลอการฟ้องสามารถทำได้โดยความยินยอมของศาลที่มีเขตอำนาจและผู้ต้องหา พนักงานอัยการสามารถชะลอการฟ้องในความผิดอาญาทั่วไปไว้ได้ชั่วคราวและจะกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติให้แก่ผู้ต้องหา ซึ่งเงื่อนไขนั้นต้องมีความเหมาะสมเพียงพอที่จะลบล้างประโยชน์สาธารณะหากจะต้องดำเนินคดี แต่ต้องไม่สร้างภาระแก่ผู้ต้องหามากเกินไปและไม่ขัดแย้งกับความนำคำพิพากษาของผู้กระทำความผิด การกำหนดเงื่อนไขไม่ได้ เช่น การกระทำเพื่อชดเชยความเสียหาย การบริจาคเงินแก่องค์กรการกุศลหรือรัฐ การทำประโยชน์ต่อชุมชนจ่ายค่าเลี้ยงดู เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิม การเข้าร่วมสัมมนาโครงการที่กำหนด ถ้าผู้ต้องหาทำตามเงื่อนไขแล้วก็ไม่สามารถฟ้องคดีได้อีกต่อไปซึ่งพนักงานอัยการจะออกคำสั่งไม่ดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาด แต่หากผู้ต้องหาไม่กระทำตามเงื่อนไขทั้งหมด ก็ให้ถือว่าเงื่อนไขต่างๆที่ผู้ต้องหาได้กระทำไปก่อนแล้วเป็นอันไร้ผล

ทางเลือกในการปฏิรูปการลงโทษในคดีอาญา

การลงโทษทางอาญานั้น ตามหลักทั่วไปแบ่งจุดประสงค์ได้ 4 ประการ คือ การแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Incapacitation) เพื่อไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก การป้องปรามไม่ให้กระทำความผิด (Deterrence) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) และการแก้แค้นได้ตอบ (Retribution)

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมีการพัฒนามาโดยตลอด ในปัจจุบันมีคดีความเกิดขึ้นมากจนปริมาณคดีในแต่ละปีที่แต่ละศาลต้องพิจารณาพิพากษามีสถิติสูงขึ้นกว่าปีก่อนๆเสมอ แม้ศาลยุติธรรมจะเพิ่มจำนวนผู้พิพากษาในแต่ละศาล แต่ก็รองรับปริมาณคดีได้ช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น การที่คดีความต่างๆเกิดขึ้นหรือเพิ่มขึ้นนั้น มิได้เกิดจากความบกพร่องหรือผิดพลาดในการบริหารจัดการของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่เกิดจากสภาวะปัญหาด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศซึ่งอยู่ในระดับที่กำลังพัฒนา รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของ การป้องปราม

ปราบปราม การสืบสวน การจับกุม การสอบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดีที่เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ

ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2544) ได้ประมวลสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยไว้หลายประการ ตั้งแต่ปัญหาของระบบการบริหารงานยุติธรรมที่ถูกลวงโครงสร้างที่ไม่มีการบริหารงานยุติธรรมในภาพรวมและขาดทิศทางและขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ปัญหาที่บางองค์กรในกระบวนการยุติธรรมมีโครงสร้างที่ใหญ่เกินไป ขาดการกระจายอำนาจ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งส่งผลต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้มีต้นทุนในงบประมาณแผ่นดินสูง ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ มีการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากเกินไป เนื่องจากมีกฎหมายที่กำหนดให้นำโทษทางอาญามาใช้กับพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นจำนวนมาก ทั้งที่พฤติกรรมเหล่านั้นไม่ถือเป็นอาชญากรรมโดยแท้ นอกจากนี้ระบบการกลั่นกรองคดีก็ไม่มีประสิทธิภาพ การดำเนินคดีเป็นไปอย่างล่าช้า จนก่อให้เกิดปัญหาาคคีสันศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

โดยที่ระบบกฎหมายไทยเน้นการลงโทษทางอาญามากเกินไป หมายถึง มีกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติที่มีบทลงโทษทางอาญามากถึง 350 ฉบับ ทั้งที่ในบางเรื่องเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันซึ่งไม่มีผลกระทบต่อสังคมโดยตรง หรือมีผลกระทบน้อย เช่น กฎหมายหมิ่นประมาท กฎหมายว่าด้วยเช็ค กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งน่าจะใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้เท่านั้น จากการศึกษาที่ระบบกฎหมายไทยเน้นการลงโทษทางอาญามากเกินไปทำให้ผู้เสียหายเลือกที่จะดำเนินคดีอาญามากกว่าระดับที่เหมาะสม หมายถึง ระดับที่มีการสูญเสียทรัพยากรของสังคมน้อยที่สุด กระบวนการทางอาญาต้องใช้ทรัพยากรของรัฐ เช่น งบประมาณของแผ่นดินในการดำเนินการและเยียวยาในหลายกรณี ทำให้หน่วยงานในระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีขนาดใหญ่เกินไปและใช้ทรัพยากรบุคคลกับงบประมาณมากเมื่อเปรียบเทียบกับประสิทธิภาพที่ได้รับ

นอกจากนี้การเน้นการลงโทษด้วยการจำคุกที่มากเกินไป ทำให้ผู้เสียหายมักไม่ได้รับการชดเชยด้วยค่าเสียหาย อีกทั้งทำให้ผู้กระทำความผิดสูญเสียเสรีภาพ ขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ ขาดโอกาสในการปรับปรุงแก้ไขตนเอง ทั้งนี้ในหลายประเทศก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรง

ในส่วนที่ระบบการกลั่นกรองคดีในกระบวนการยุติธรรมของไทยไม่มีประสิทธิภาพนั้น ส่งผลให้ คดีกรงโรกรศาล การพิจารณาคดีใช้เวลานานเกินไป ทำให้ความยุติธรรมไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง นอกจากนี้การที่พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องคดีมากเกินไป หรือการที่ศาลมีคำสั่งให้ประทับฟ้องโดยที่ไม่มีมูลคดี หรือการเปิดช่องให้มีการพิจารณารับอุทธรณ์ฎีกามากเกินไป ทำให้มีปริมาณคดีเข้าสู่การพิจารณาเป็นจำนวนมากและนำไปสู่การพิพากษายกฟ้องในภายหลัง

ในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงต้องขึ้นอยู่กับ การปฏิรูปกฎหมายโดยยกเลิก บทลงโทษทางอาญาในกฎหมายบางฉบับ การปรับไปใช้การลงโทษด้วยการปรับแทนการจำคุก การแก้ไข หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ฎีกาให้มีข้อจำกัดมากขึ้น

ในปัจจุบันมีการนำแนวความคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) มา ประยุกต์ใช้กับขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา โดยเฉพาะในส่วนของ คดีอาญาได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายกับจำเลยเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อขัดแย้ง โดยมุ่งเน้น ให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกยอมรับผิดกับเสนอแนวทางเยียวยาชดใช้ค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจแก่ ผู้เสียหาย ดังนั้น สำหรับความผิดอาญาบางประเภทที่มีอัตราโทษไม่สูงเกินไปนักหรือเป็นความผิดอัน ยอมความได้ การยื่นฟ้องผู้กระทำความผิดจนกระทั่งคดีไปถึงชั้นพิพากษาลงโทษจำเลยจึงเป็นการปิดกั้น โอกาสในการยุติข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างทางและไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะกลับจะส่งผลเสีย แก่ภาคสังคมกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงควรปรับนโยบายในการบริหารจัดการโดยการปฏิรูปและ ทบทวนว่า ในกฎหมายที่มีโทษทางอาญาซึ่งมีจำนวนมากกว่า 300 ฉบับ กฎหมายฉบับใดไม่จำเป็นต้องมี โทษทางอาญา การกระทำความผิดใดมีลักษณะเฉพาะส่วนบุคคลหรือไม่ควรจัดอยู่ในประเภทความผิดต่อ แผ่นดิน เช่น การหมิ่นประมาท ซึ่งในระยะหลังความผิดฐานหมิ่นประมาทถูกใช้เป็นเครื่องมือของเอกชน นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินคดีทั้งทางอาญาและทางแพ่งกับคู่กรณีหรือกับสื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการและประชาชนทั่วไป เพื่อปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นและการ ตรวจสอบหรือรายงานข่าวการทุจริต คอร์ปชั่น และการประพฤติมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้ ประโยชน์ของสาธารณะไม่ได้รับการปกป้อง จึงเกิดการใช้กฎหมายหมิ่นประมาทเพื่อฟ้องกลั่นแกล้งหรือ เรียกร้องค่าเสียหายที่ไม่สมเหตุผลเป็นจำนวนมาก ส่วนการใช้เช็คซึ่งโดยสภาพเช็คเป็นเพียงเครื่องมือ

ในการชำระเงินและช่วยให้ธุรกิจสามารถเข้าถึงสินเชื่อเท่านั้น แต่กฎหมายกำหนดให้ลูกหนี้ต้องรับผิดชอบทางการเงินและช่วยให้อุตสาหกรรมสามารถเข้าถึงสินเชื่อได้อย่างมากต่อภาครัฐและกระบวนการยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย หรือการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาบางรูปแบบว่ายังควรมีโทษทางอาญาต่อไปอีกหรือไม่ นอกจากนี้ควรมีการเพิ่มโทษปรับขั้นสูงที่ใช้บังคับอยู่ให้สูงขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมและความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมทั้งเพิ่มทางเลือกในการลงโทษโดยให้จำเลยกระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์มากขึ้น เพราะจากการศึกษาวิจัยในบางรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่า โทษปรับมีผลในการป้องปรามการกระทำความผิดในบางฐานความผิดได้อย่างมีนัยสำคัญ ในประเทศเยอรมนีพบว่า ผู้ถูกปรับมีอัตราการกระทำความผิดซ้ำ ร้อยละ 16 (Cherry, 2001) ส่วนผู้ถูกจำคุกมีอัตราการกระทำความผิดซ้ำ ร้อยละ 50 (Albrecht, 1978) จากการทดลองในสหรัฐอเมริกาและอิสราเอล พบว่า อัตราการขับรถฝ่าไฟแดงลดลงตามโทษปรับที่มีการปรับเพิ่มขึ้นและความเป็นไปได้ในการถูกจับเกิดขึ้นได้ทั้งในกลุ่มคนปกติทั่วไปและกลุ่มคนที่เคยประวัติก่ออาชญากรรม ซึ่งเป็นการยืนยันว่าโทษปรับมีประสิทธิภาพในการป้องปรามการกระทำความผิดซ้ำมากกว่าโทษจำคุก ด้วยเหตุนี้ การบังคับใช้โทษจำคุกระยะสั้นกลับเป็นการแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคมโดยไม่จำเป็นและมีผลป้องปรามการกระทำความผิดได้น้อย เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การลงโทษจำคุกในลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐมีต้นทุนเพิ่มในการบริหารจัดการภายในเรือนจำ แต่การบังคับใช้โทษปรับจะช่วยลดต้นทุนของภาครัฐได้ถึงปีละมากกว่า 1,000 ล้านบาท โดยเฉพาะทางเลือกในการลดต้นทุนของรัฐ ได้แก่ การปฏิรูปที่มีผลในการลดต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมให้ได้มากที่สุด โดยไม่ทำให้ความเป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมายลดลง กลับเป็นการสร้างมูลค่าแก่สังคมจากการวิจัยพบว่าการยกเลิกโทษอาญาในกฎหมายบางฉบับ เช่น พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ.2534 การยกเลิกกฎหมายหมิ่นประมาท จะทำให้ต้นทุนการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมลดลงได้ประมาณ 1,000 ล้านบาทต่อปี การหันไปใช้โทษปรับแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้นในคดีอาญาที่พฤติการณ์แห่งคดีไม่ร้ายแรง จะทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงได้ประมาณ 600 ล้านบาทต่อปี ส่วนการใกล้เคียงในความผิดอันยอมความได้สามารถทำให้ต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมลดลงได้ประมาณ 500 ล้านบาทต่อปี (โครงการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ : ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะผู้วิจัย, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สิงหาคม 2554)

บทที่ 3

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ....

การไต่ถ้อยคดีอาญา

การไต่ถ้อยเป็นกระบวนการจัดการความขัดแย้งที่ไม่ใช่การเจรจาตนเองโดยตรง แต่ใช้คนกลางเข้ามาช่วยเหลือ ซึ่งได้รับการยอมรับจากคู่กรณี ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่มีอำนาจตัดสินใจ โดยคนกลางจะเข้าไปแทรกแซง เปลี่ยนมุมมองและพฤติกรรมด้วยการพูดคุยที่ไม่ใช่การบังคับทางกายภาพหรือบังคับใช้ทางกฎหมาย เป็นกระบวนการแทรกแซงโดยบุคคลที่สามที่ทำหน้าที่เข้าไปค้นหาและให้นิยามปัญหาความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีแล้วใช้วิธีการแยกการพูดคุยกับคู่ขัดแย้งเพื่อหาข้อเสนอแนะอันจะนำไปสู่การยอมรับร่วมกัน ประเด็นในการไต่ถ้อยไม่ใช่ว่าใครแพ้ใครชนะ แต่ต้องให้ความสำคัญที่ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ภายใต้เงื่อนไขที่มีต่อกันในภายหลังซึ่งจะช่วยยุติเหตุการณ์รุนแรงได้

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ..... มีสาระสำคัญว่า ศาลยุติธรรมมีปริมาณคดีอาญาที่ต้องพิจารณาพิพากษาเป็นจำนวนมากในหลายประเภทคดีศาลก็ไม่ได้พิพากษาให้ลงโทษจำคุกจำเลย จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขฟื้นฟูจำเลยและฝ่ายผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักปรัชญาความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มาตรการดังกล่าวจะเบี่ยงเบนมิให้คดีเข้าสู่ศาลโดยให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดให้มีการไต่ถ้อยแทนการดำเนินคดีภายในเวลาที่กำหนด เมื่อการไต่ถ้อยคดีอาญาแล้วเสร็จ พนักงานสอบสวนจะส่งบันทึกข้อตกลงระหว่างคู่กรณีไปให้พนักงานอัยการมีคำสั่งเห็นชอบ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ยุติคดี สิทธิภาคีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ สำหรับมาตรการชะลอการฟ้องนั้น เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนและเห็นควรสั่งฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งชะลอการฟ้องได้โดยกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติ พนักงานอัยการจะต้องส่งคำสั่งชะลอการฟ้องไปให้อัยการสูงสุดพิจารณามีคำสั่งเห็นชอบ เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติครบถ้วน พนักงานอัยการจะมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี ซึ่งสิทธิภาคีอาญามาฟ้องก็เป็นระงับไป เช่นกัน

กระบวนการ โกล่เกลี่ยคดีอาญา

เมื่อคดีอาญาเกิดขึ้นหรือเมื่อมีการแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวน สอบปากคำฝ่ายผู้เสียหาย ผู้ต้องหา รวบรวมพยานหลักฐาน หากมีหลักฐานเพียงพอก็จะทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการ ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการมีความเห็นสอดคล้องกับพนักงานสอบสวนก็จะฟ้องร้องคดีต่อศาล ศาลมีขั้นตอนกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาหลายขั้นตอน หากเป็นคดีอาญาที่มีความสลับซับซ้อนและพยานหลักฐานจำนวนมาก ต้องใช้เวลาในการสืบพยานซึ่งจะทำให้คู่ความต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง แต่หากเป็นคดีอาญาที่เกิดจากข้อขัดแย้งเล็กน้อยที่ไม่ได้มีผลร้ายกระทบต่อสังคมโดยตรง ก็อาจให้คนกลางเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยและหาทางออกให้ฝ่ายผู้เสียหายกับผู้ต้องหาจนสามารถปรองดองกันจนนำไปสู่การประนีประนอมยอมความได้ ซึ่งจะทำให้คดีประเภทนี้ไม่ต้องขึ้นสู่ศาล

กระบวนการ โกล่เกลี่ยคดีอาญาตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.....

มาตรา 3 กำหนดนิยาม การไกล่เกลี่ยคดีอาญา หมายความว่า การจัดให้คู่กรณีในคดีอาญามีโอกาสเจรจาตกลงเยียวยาความเสียหายเพื่อระงับคดีอาญา

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ต้องหาและผู้เสียหายในคดีอาญา แต่ไม่รวมถึงคดีอาญาที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย

“ผู้ไกล่เกลี่ย” หมายความว่า บุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 11 กำหนดว่า การไกล่เกลี่ยคดีอาญา ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจทำได้ในคดีความผิด เฉพาะคดีความผิดอันยอมความได้ คดีความผิดลหุโทษ และคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจจัดให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่สามารถยอมความได้ คดีลหุโทษและคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ตามบัญชีท้ายร่างกฎหมายได้ โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้ตรวจสอบคำสั่งไกล่เกลี่ยชั้นสอบสวน โดยมีคำสั่งยุติคดี

คดีที่อาจไกล่เกลี่ยได้ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ สามารถดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนเห็นว่าพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

พนักงานสอบสวนก็จะแจ้งให้คู่กรณีทราบว่า มีสิทธิยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยคดีอาญา (มาตรา 13) ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องสมัครใจและเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย โดยยื่นคำร้องต่อพนักงานสอบสวนตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 14) จากนั้นพนักงานสอบสวนจะจัดให้มีการประชุมระหว่างคู่กรณี เพื่อแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่พนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา (มาตรา 18) ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยมาจากบุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงยุติธรรม

ในชั้นไกล่เกลี่ย เมื่อคู่กรณีได้มีข้อตกลงเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้ไกล่เกลี่ยทำบันทึกข้อตกลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (มาตรา 29) เมื่อการไกล่เกลี่ยคดีอาญาสำเร็จแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยจะส่งบันทึกข้อตกลงนั้นเพื่อให้พนักงานสอบสวนจัดส่งบันทึกพร้อมสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (มาตรา 30) หากพนักงานอัยการมีคำสั่งเห็นชอบก็จะส่งบันทึกข้อตกลงพร้อมสำนวนการสอบสวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อให้คู่กรณีปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง (มาตรา 31 วรรคหนึ่ง) แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การไกล่เกลี่ยคดีอาญาไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็จะมีคำสั่งไม่เห็นชอบและส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

ผลของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

เมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาจะมีผลทำให้ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดี จนกว่าพนักงานสอบสวนจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ศาลก็ต้องรอการพิจารณาคดีไว้ก่อน (มาตรา 36) เมื่อได้มีการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงแล้ว คู่กรณีต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนทำบันทึกการปฏิบัติตามข้อตกลงพร้อมส่งสำนวนการสอบสวนเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งยุติคดี (มาตรา 37) แต่หากปรากฏว่า ผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง พนักงานสอบสวนก็จะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป ซึ่งผู้เสียหายก็จะกลับมามีสิทธิฟ้องคดีด้วยตนเองได้อีก (มาตรา 38) ในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดียอมทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหาเป็นอันระงับไป (มาตรา 39)

นายชัยเกษม นิติสิริ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ระบุว่าจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำทั่วประเทศในปัจจุบันมีมากกว่า 270,000 ถึง 280,000 คน คาดว่าปลายปี 2556 จะมีผู้ต้องขังมากถึง 300,000 คน ในขณะที่เรือนจำทั้งหมดมีความพร้อมรองรับผู้ต้องขังได้เพียงประมาณ 150,000 คนเท่านั้น กรมราชทัณฑ์คำนวณแล้วพบว่า หากจะสร้างเรือนจำให้พร้อมรองรับผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดแล้ว จะต้องสร้างเรือนจำใหม่อีกกว่า 40 แห่ง ดังนั้น หากคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

ก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาไม่ถูกดำเนินคดีในชั้นศาล และลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งคดีที่ศาลใช้ดุลพินิจพิพากษาให้หรือการลงโทษจำคุก แต่ลงโทษปรับเท่านั้น ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาหรือจำเลยก็จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวนเพื่อเข้าสู่กระบวนการไต่ถามเกี่ยวกับผู้เสียหาย ทั้งนี้จนกว่าจะเกิดกรณีต้องยุติการไต่ถามเกี่ยวกับคดีอาญา หรือผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงโดยไม่มีเหตุอันควร ซึ่งพนักงานสอบสวนจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไป การดำเนินการตามขั้นตอนการไต่ถามเกี่ยวกับคดีอาญาดังกล่าวข้างต้นจะช่วยลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำได้ส่วนหนึ่ง

บทบาทของผู้ไต่ถามเกี่ยวกับคดีอาญา

ในอดีตสังคมมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มหรือเผ่า ในลักษณะแบบเครือญาติ มีการแบ่งปันอาหาร เชื้อถือเรื่องผีและวิญญาณ มีหัวหน้าเผ่าเป็นผู้ปกครองและทำหน้าที่ชี้ขาดตัดสินข้อขัดแย้ง ต่อมาเมื่อมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น สังคมขนาดเล็กก็กลายเป็นสังคมขนาดใหญ่ มีการขยายเผ่าพันธุ์จากเผ่าเป็นกลุ่มชุมชนที่ใหญ่ขึ้น มีผู้นำชุมชน เช่น สังคมไทย มีผู้อาวุโสที่คนในชุมชนเคารพนับถือ พระสงฆ์ ผู้ใหญ่บ้าน กำนันทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดข้อขัดแย้ง (วิทย์ พิณคันเงิน, 2515 : 395) เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบสุขในสังคม มีการทำบันทึก ทักษะบนไว้เป็นหลักฐาน มีการจ่ายค่าสินไหม การขอขมาเพื่อไถ่โทษ ทำให้ข้อขัดแย้งเป็นอันระงับไป ต่อมาเมื่อสังคมและชุมชนเจริญเติบโต มีสภาพเป็นประเทศหรือมีรัฐ ก็มีการตรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการปกครองและการบริหารราชการ เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองและการช่วยเหลือจากรัฐ

จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากการรับเอาอารยธรรมตะวันตกประกอบกับเกิดกระแสโลกไร้พรมแดนหรือ โลกาภิวัตน์กลับยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและภาคสังคม เกิดปัญหาช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน คนในชนบทกับคนในเมือง ซึ่งแม้ว่าสังคมไทยมีความเจริญเติบโต คนในชุมชนและสังคมมีการศึกษาสูงขึ้น แต่กลับทำให้คนในหลายภาคส่วนขาดสติปัญญาที่สมบูรณ์ ไร้ศีลธรรม มีความเห็นแก่ตัว แข็งขิง ผลประโยชน์ รวมถึงเกิดปัญหาคอร์รัปชันในทุกภาคส่วนของประเทศจนกลายเป็นปัญหาสังคม เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดี ทำให้มีปริมาณคดีเข้าสู่ศาลเป็นจำนวนมาก

ต่อมาในหลายภาคส่วนมีแนวคิดที่จะจัดการความขัดแย้งในชุมชนในคดีบางประเภท เช่น ศาลยุติธรรมมีผู้ไกล่เกลี่ยหรือผู้ประนีประนอมข้อพิพาทประจำศาลไว้ทุกศาลทั่วประเทศ อัยการมีหน่วยงานที่ทำการประนีประนอมข้อพิพาท ดำรวจโดยพนักงานสอบสวนจัดให้คู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกันเพื่อลดจำนวนคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ฝ่ายปกครองมีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมและตกลงกันได้โดยเร็ว ทำให้คู่กรณีประหยัดเวลาค่าใช้จ่ายและลดงบประมาณแผ่นดินรวมทั้งเพื่อช่วยแก้ปัญหาคดีค้างพิจารณาในศาลให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

ในหลายประเภทคดีซึ่งเป็นเรื่องเล็กน้อย หากมีคนกลางที่มีความรู้และทักษะสามารถเข้ามาไกล่เกลี่ย และทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายพึงพอใจก็จะหาทางออกโดยการตกลงประนีประนอม โอนอ่อนน้อมให้กันได้ เช่น ปัญหาข้อขัดแย้งภายในครอบครัว คดีทำร้ายร่างกายเล็กน้อย ละเมิดหรือผิดสัญญาทางแพ่ง หากคู่กรณีสามารถหาทางออกได้ ก็ไม่เกิดการร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญา ด้วยเหตุที่บุคลากรภาครัฐที่รับผิดชอบด้านการจัดการความขัดแย้ง เช่น ศาล อัยการและตำรวจ มีจำนวนไม่เพียงพอกับการเพิ่มจำนวนของประชากร หากมีบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของภาคประชาชนและของทางราชการซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับสามารถเป็นที่พึ่งและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในชุมชนในการแก้ปัญหา ก็จะช่วยให้ลดภาระงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้เป็นอย่างดี เกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย เกิดสภาพความปรองดองและสมานฉันท์ในประเทศได้มากที่สุด

บุคลากรภาครัฐที่รับผิดชอบด้านการสอบสวน การออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดี ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล ซึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอกับการเพิ่มจำนวนของประชากร ทั้งนี้ จากสถิติคดีของสำนักงานศาลยุติธรรม คดีที่พระราชอาณาจักรในปี 2549 มีจำนวนทั้งสิ้น 866,836 คดี แบ่งเป็นคดีที่ยอมความกันได้ คดีที่มีการถอนฟ้องและจำหน่ายคดีรวมจำนวน 219,822 คดี ซึ่งเท่ากับร้อยละ 25.36 (สำนักงานศาลยุติธรรม , ระบบออนไลน์) จากสถิติคดีดังกล่าวทำให้ประมาณการได้ว่าคดีที่รทศาลมีจำนวนมากถึง 219,822 คดี ซึ่งคดีประเภทนี้ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถจัดการให้ความขัดแย้งยุติลงได้ สำหรับสถิติเฉพาะคดีอาญาที่พิจารณาเสร็จไปโดยคำพิพากษาของศาลชั้นต้นทั่วประเทศ ประจำปี 2552 เท่ากับ 481,626 คดี แต่เป็นคดีที่ยอมความกันได้ ถอนฟ้อง และจำหน่ายคดีรวมจำนวน 38,379 คดี สำหรับสถิติเฉพาะคดีอาญาที่พิจารณาเสร็จไปโดยคำพิพากษาของศาลชั้นต้นทั่วประเทศ ประจำปี 2553 เท่ากับ 449,552 คดี เป็นคดีที่ยอมความกันได้ ถอนฟ้องและจำหน่ายคดี รวม 38,140 คดี สำหรับสถิติเฉพาะคดีอาญาที่พิจารณาเสร็จไปโดยคำพิพากษาของศาลชั้นต้นทั่วประเทศ ประจำปี

2554 เท่ากับ 485,863 คดี เป็นคดีที่ยอมความกันได้ ถอนฟ้องและจำหน่ายคดี รวม 40,562 คดี สำหรับสถิติเฉพาะคดีอาญาที่พิจารณาเสร็จไปโดยคำพิพากษาของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2555 เท่ากับ 519,137 คดี เป็นคดีที่ยอมความกันได้ ถอนฟ้องและจำหน่ายคดี รวม 53,082 คดี (งานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2552 - 2555) แสดงให้เห็นว่า คดีอาญาที่สามารถยอมความกันได้ หรือสามารถยุติข้อขัดแย้งด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ยมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

ในสังคมไทยนั้น แต่เดิมเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นก็อาศัยการแก้ไขปัญหากันเองโดยผู้นำชุมชนที่จะเลือกใช้วิธีการระงับข้อขัดแย้งที่เหมาะสมกับข้อขัดแย้งแต่ละเรื่อง เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้นำชุมชนเข้ามามีบทบาทในการระงับข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนตนเอง เป็นแนวทางหนึ่งของการยุติข้อขัดแย้ง ทำให้การแก้ไขปัญหาคือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว ไม่สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นระบบที่เชื่อมโยงกลไกตามกฎหมายและวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนช่วยประสานรอยร้าวโดยหันหน้าเข้าหากันในลักษณะประนีประนอมยอมความโดยสันติวิธี (พรณง พุทธิภาย, น้ำฝน กุลไทย และชาญชัย ชนะชัยวิบูลวัฒน์, 2547 : 1 – 2) แต่ในปัจจุบันขีดความสามารถของผู้นำชุมชนลดลง ไม่ได้รับการยอมรับและไว้วางใจจากประชาชนในการมอบหมายให้ทำการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน เมื่อมีปัญหาคู่กรณีก็จะเข้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีให้ หรือหากเป็นคดีแพ่งก็จะทำการฟ้องร้องต่อศาลแพ่งกันเอง จึงทำให้สังคมและชุมชนขาดความสามัคคี ขาดความกลมเกลียว มีการแบ่งแยกเป็นกลุ่มเป็นฝ่าย ทำให้ปัญหาในชุมชนไม่ได้รับการแก้ไข จากผู้นำชุมชนเหมือนอย่างเช่นในอดีต (สมยศ ศิลปิโยดม , 2540 : 9 – 10)

ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ใช่หน้าที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่จะต้องทำการแก้ไข แต่เป็นหน้าที่ของทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐจะต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด กำหนดนโยบาย ตรวจสอบอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ภายใต้อำนาจและกรอบความยุติธรรมอย่างทั่วถึง ให้สมาชิกในชุมชนทุกคนต่างมีหน้าที่เสมอกันในการแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งหรือยับยั้งปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในชุมชนของตนเองก่อนที่จะนำปัญหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ลักษณะความขัดแย้งในชุมชนที่ผู้นำชุมชนสามารถจัดการได้นั้นเป็นความขัดแย้งเรื่องเล็กน้อย ๆ ที่เป็นเรื่องรกรกศาลและไม่ควรนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ควรให้ผู้นำชุมชนจัดการเองได้ประกอบด้วย

1. คดีแพ่ง คือคดีที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแพ่ง ได้แก่คดีที่มีข้อขัดแย้ง และไม่มีข้อขัดแย้ง หมายถึงการให้ชดเชยค่าเสียหาย การชำระหนี้ การโอนทรัพย์สินหรือแบ่งมรดก (พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา, 2542 – 2543 : 122) สภาพบังคับทางแพ่งเป็นเรื่องที่เกิดจากข้อขัดแย้งตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นคดีที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นเอกชนในลักษณะทางแพ่ง หรือการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกันและที่มีได้เกี่ยวข้องในทางธุรกิจ คดีแพ่งที่มีข้อขัดแย้งก็ดี คดีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ก็ดี เป็นกรณีที่บุคคลฝ่ายหนึ่งอ้างสิทธิเหนือบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นคดีที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของตนตามกฎหมาย มีคู่ความสองฝ่าย ทั้งโจทก์และจำเลย ส่วนคดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่สัญญาซื้อขาย ขายฝาก แลกเปลี่ยน ให้ ยืม เช่า ทรัพย์สิน เช่าซื้อ จ้างแรงงาน จ้างทำของ ฝากทรัพย์สิน ตัวเงิน เบิกเงินเกินบัญชี ครอบครอง คดีฟ้องหย่าและคดีเรียก ค่าเลี้ยงดูบุตร ส่วนคดีแพ่งที่ไม่มีข้อขัดแย้งหรือคดีที่ต้องใช้สิทธิทางศาล เป็นกรณีที่บุคคลมีสิทธิอยู่แล้วตามกฎหมาย แต่มีความจำเป็นต้องให้ศาลรับรองคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิที่มีอยู่ ได้แก่คดีของตั้งผู้จัดการมรดก ขอเป็นผู้ปกครองผู้เยาว์

2. คดีอาญาอันยอมความได้ หมายถึงความผิดซึ่งผู้เสียหายสามารถยอมความกับผู้กระทำความผิด เพื่อระงับความผิด เมื่อยอมความกันแล้วคดีเป็นอันระงับไป คดีอาญาที่กฎหมายบัญญัติให้ยอมความได้ ประกอบด้วย ความผิดต่อเสรีภาพ ความผิดฐานกระทำความผิดโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถูกหน่วงเหนี่ยวกักขัง ความผิดฐานเปิดเผยความลับ ความผิดฐานหมิ่นประมาท น้อ โกง โกงเจ้าหนี้ ยักยอก ทำให้เสียทรัพย์สิน บุกรุก ข่มขืนกระทำชำเรา อนาคต พาหญิงอื่นไปเพื่อการอนาจาร รวมทั้งความผิดทางอาญาแผ่นดินที่กฎหมายให้ยอมความกันได้ เพราะคู่กรณีผูกพันด้วยความเป็นญาติ ได้แก่ผู้บุพการีกระทำต่อผู้สืบสันดาน ผู้สืบสันดานกระทำต่อบุพการี พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกระทำต่อกัน ความผิดฐานลักทรัพย์ วิว่งราวทรัพย์สิน รับของโจร ความผิดลหุโทษ ความผิดตามกฎหมายอื่นที่กฎหมายบัญญัติให้ยอมความกันได้ เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เชื้อ พ.ศ. 2497 ความผิดตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ความผิดดังกล่าวทั้งหมดไม่ได้มีผลร้ายกระทบต่อสังคมโดยตรง หากผู้เสียหายไม่ตั้งใจเอาความแล้ว รัฐก็ไม่อาจยื่นมือเข้าไปดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ จึงสรุปได้ว่าความขัดแย้งที่ผู้นำชุมชนสามารถจัดการได้นั้นเป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวกับคดีแพ่งและคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้

ประเทศใดที่ใช้นโยบายควบคุมอาชญากรรมแบบสุดโต่ง มุ่งควบคุมอาชญากรรมโดยไม่ใส่ใจการพัฒนา “คุณภาพชีวิตของชุมชน” ซึ่งถือเป็น “ความยุติธรรมทางสังคม” ที่สำคัญคู่ขนานกับ “ความยุติธรรมทางอาญา” ในท้ายที่สุดประเทศนั้นก็ไม่สามารถจัดการกับปัญหาอาชญากรรมใด ๆ และไม่สามารถทำให้คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นได้ ดังเช่น เกิดกระแสเรียกร้องและกดดันต่อประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างรุนแรงใน ปี พ.ศ.2510 เป็นต้นมา โดยรัฐต่าง ๆ ได้ปรับนโยบายหลายรูปแบบ เช่น เปลี่ยนมาใช้นโยบายปราบปรามอาชญากรรมอย่างรุนแรง แต่สุดท้ายก็ยังล้มเหลว จนเมื่อมีการหันมาให้ความสำคัญกับ “กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน” (Community Participation Paradigm) ในรูปแบบ “ยุติธรรมชุมชน” (Community Justice) โดยให้ประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐและกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น จึงเริ่มทำให้กระแสกดดันต่อรัฐลดลง เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความร่วมมือจากภาคประชาชนเพิ่มสูงมากขึ้น ภาพขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เคยเป็นภาพลบก็กลายเป็นภาพบวก อาชญากรรมที่ไม่เคยมีผู้ใดแจ้งเบาะแส ก็มีการแจ้งเบาะแสเพิ่มมากขึ้น ทำให้การอำนวยความยุติธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น จนทำให้อาชญากรรมลดลงอย่างเป็นรูปธรรม (สมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์, 2550 : ระบบออนไลน์)

ความเคลื่อนไหวของ “กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน” ในประเทศไทยเมื่อ 20 ปีกว่าที่ผ่านมาทำให้เกิดประสบการณ์ใหม่ที่ทุกภาคส่วนให้ความสนใจ ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นผลมาจากการรณรงค์เกี่ยวกับประชาธิปไตย จนกลายเป็นบทบัญญัติสำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน นอกจากนี้ตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 61/2 มีบทบัญญัติให้อำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดินมรดกและข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 200,000 บาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวฝ่ายละ

หนึ่งคนและให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ซึ่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติรับรองว่า ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาทและให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่ายและมีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ซึ่งในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการและให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้ตามกฎหมาย อีกทั้ง มาตรา 61/3 บัญญัติว่า บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด หากเป็นความผิดอันยอมความได้และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณีและเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารได้เข้ามามีส่วนในการลดภาระงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเกิดสภาพความปรองดองสมานฉันท์ตามกระบวนการยุติธรรมชุมชนมากยิ่งขึ้น

การแก้ปัญหาอาชญากรรมที่แท้จริงคือการสร้างสังคมที่เป็นธรรม สร้างมาตรการสำคัญ ๆ เช่น การให้การศึกษา การจัดหางาน การสร้างครอบครัวให้เข้มแข็งสำหรับเด็กและเยาวชน เป็นการป้องกันปัญหาอาชญากรรมที่ต้นเหตุซึ่งจะส่งผลดีต่อการควบคุมอาชญากรรม ส่วนการสร้างสังคมให้เป็นธรรม โดยให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์แก่ผู้ใหญ่โดยไม่ยึดถือความแตกต่างทางเชื้อชาติ และชนชั้นจะทำให้ระบบยุติธรรมทางอาญาได้รับการพัฒนาไปพร้อม ๆ กับความยุติธรรมทางสังคม

สำหรับกระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวนนั้น จะต้องมีการกำกับและตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐเพื่อให้ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพ สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ส่งผลให้

ประชาชนได้รับความเป็นธรรม และไม่ทำให้รัฐได้รับความเสียหาย การเจรจาและเยียวยาค่าเสียหายต้องอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาฯ กำหนดให้ผู้ที่ที่จะปฏิบัติหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวนต้องเป็นบุคคลที่ผ่านการตรวจคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 17) อีกทั้งต้องผ่านการอบรมหลักสูตรผู้ไกล่เกลี่ยหรือหลักสูตรอื่นที่เทียบเท่าซึ่งกระทรวงยุติธรรมกำหนดหรือรับรองซึ่งการยื่นคำขอเพื่อรับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย การตรวจสอบคุณสมบัติและการรับขึ้นทะเบียนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยอาจถูกคู่กรณีตั้งข้อรังเกียจได้ซึ่งจะทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยพ้นจากหน้าที่สำหรับคดีนั้น ๆ (มาตรา 19)

ผู้ที่ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวนต้องเป็นผู้ที่มีจิตความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้ง มีเจตคติหรือแนวโน้มของความรู้สึคนึกคิดของผู้นำที่ดีต่อการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชน สังคมและระหว่างคู่กรณี มุ่งจัดการความขัดแย้งด้วยความเป็นกลางและยุติธรรม รับฟังเหตุผลของคู่กรณีด้วยความเป็นธรรมและถูกต้อง มีความจริงใจในการทำงานให้บรรลุผลตามความต้องการของคู่กรณีไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด นอกจากนี้ผู้ที่ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีความประพฤติดี อยู่ในศีลธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต ประกอบสัมมาชีพ ไม่ทำตัวเหลวไหลและเป็นผู้มีอุปนิสัยสุจริตเยือกเย็น หนักแน่น และมั่นคง การรู้หลักเจรจาต้องมีปรีชาจำด้วยกล่าวแต่คำสุภาพ คำพูดมีเหตุผล มีหลักฐานอ้างอิงหรือมีหลักฐานที่มีประโยชน์ และประกอบด้วยความยุติธรรม (ชาญณรงค์ ปราณจิตต์ , 2543 : 148)

การชะลอการฟ้อง

ประเทศไทยมีกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติที่มีบทลงโทษทางอาญามากกว่า 350 ฉบับ โดยครอบคลุมถึงข้อพิพาทในเรื่องซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันและไม่มีผลกระทบต่อสังคมโดยตรงหรือมีผลกระทบน้อย เช่น ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการหมิ่นประมาท หรือการสั่งจ่ายเช็คที่ไม่มีเงินในบัญชี แม้ระบบยุติธรรมทางอาญาได้รับการปฏิรูปโดยลดบทบัญญัติที่มีกำหนดโทษทางอาญาให้เหลือเท่าที่จำเป็น และเพิ่มโทษปรับให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมแล้ว คดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมก็ยังมีจำนวนมากเกินกว่าขีดความสามารถของระบบที่จะรองรับได้ แนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวอีกทางหนึ่งที่สามารถ

ดำเนินการควบคุมไปคือ การสร้างทางเลือกในการยุติข้อพิพาทโดยไม่นำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมหรือมีการกลั่นกรองในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม เช่น ในชั้นพนักงานอัยการ ควรพิจารณาให้ความสำคัญต่อการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) การชะลอการฟ้อง การควบคุมความประพฤติของผู้ต้องหาหรือจำเลย

การชะลอการฟ้องเป็นการเบี่ยงเบนคดีหรือผันผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมด้วยเหตุที่ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลยุติธรรมโดยเฉพาะคดีอาชญากรรมเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากจนทำให้ศาลยุติธรรมทั่วประเทศประสบปัญหาในการจัดการทรัพยากรบุคคลเพื่อบริหารคดีได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มอัตรากำลังของผู้พิพากษาเพื่อให้เพียงพอต่อปริมาณคดีและการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ธุรการก็ไม่สามารถบริหารจัดการกับปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวเกิดผลกระทบทำให้ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เกิดปัญหาเด็กและเยาวชนในสถานพินิจก่อเหตุประท้วงเพื่อเรียกร้องความสนใจจากผู้บริหารเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีกว่าเดิม เกิดปัญหาการหลบหนีออกจากสถานพินิจ เป็นต้น

ความผิดอาญาหลายประเภทที่เป็นความผิดซึ่งไม่ได้มีผลรุนแรงต่อสังคม เช่นความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดในครอบครัว ความผิดต่อตัวบุคคล ความผิดหลุโทษ การฟ้องผู้กระทำความผิดในฐานะความผิดดังกล่าวจึงมีผลร้ายแก่ชีวิตและอนาคตของผู้กระทำความผิดมากเกินไป บางคดีก็ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่กระทำลง การฟ้องคดีอาญาประเภทดังกล่าวไม่คุ้มกับผลเสียที่สังคมได้รับ เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก ทำให้คดีกรงโรงรศาลโดยไม่จำเป็น ทั้งที่สังคมก็ไม่ได้ถูกระทบหรือคาดว่าจะได้ประโยชน์จากการฟ้องคดีประเภทนี้มากนัก

การชะลอการฟ้อง (Suspension of Prosecution) เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกและแพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ เช่น สาธารณรัฐเกาหลีใต้ สมาพันธรัฐเยอรมัน การชะลอการฟ้องเป็นเรื่องที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นคนละกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องเพราะพยานหลักฐานอ่อนหรือพยานหลักฐานไม่พอฟังว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด การที่ผู้ต้องหาคจะเข้าสู่มาตรการชะลอการฟ้อง ผู้ต้องหาต้องมีความสมัครใจและยินยอม โดยผู้ต้องหาทุกคนที่ขอเข้าสู่การชะลอการฟ้องต้องผ่านขั้นตอนของพนักงานอัยการ

พนักงานคุมประพฤติ และได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมเสมอภาค รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคุมประพฤติเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมหรือประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

การชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ....

“การชะลอการฟ้อง” หมายความว่า การที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นควรสั่งฟ้องคดี แต่มีเหตุที่จะไม่ออกคำสั่งฟ้องคดี โดยอาจกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อระงับคดีอาญา

“พนักงานคุมประพฤติ” หมายความว่า พนักงานคุมประพฤติตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุมประพฤติ

“อาสาสมัครคุมประพฤติ” หมายความว่า อาสาสมัครคุมประพฤติตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุมประพฤติ

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.... มีหลักการที่สำคัญว่าในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี จะมีโทษปรับหรือไม่ก็ตาม หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ให้อำนาจพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ โดยได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายและผู้ต้องหา (มาตรา 41) ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนและควรสั่งฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว แต่เป็นกรณีที่อาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ ก่อนที่จะมีคำสั่งชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานคุมประพฤตีสืบเสาะประวัติและพฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดีของผู้ต้องหา การรู้สำนึกในความผิดของผู้ต้องหาและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย รวมทั้งจัดให้มีกระบวนการเพื่อให้เกิดสมานฉันท์ โดยการไกล่เกลี่ย (มาตรา 42) และกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมประพฤติ การรับการบำบัดฟื้นฟูของพนักงานคุมประพฤติตามที่เห็นสมควร (มาตรา 43) หากพนักงานอัยการเห็นว่าการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหายและสังคม พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้วจะต้องส่งคำสั่งดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาตรวจสอบให้ความเห็นชอบ

หากอัยการสูงสุดเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเป็นไปตามเงื่อนไขตามกฎหมายและการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหายและสังคม ก็จะมีคำสั่งเห็นชอบ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรชะลอการฟ้องก็จะมีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้องและดำเนินคดีต่อไปซึ่งคำสั่งไม่ชะลอการฟ้องดังกล่าวย่อมเป็นที่สุด

ผลของคำสั่งชะลอการฟ้อง

เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องแล้ว จะมีผลทำให้การนับอายุความในคดีอาญาคิดนั้นระงับอยู่ (มาตรา 7) และทำให้หน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องนำตัวผู้ต้องหาเข้ามาขึ้นคำร้องขอคัดฟ้องหรือขอฝากขังต่อศาลหมดไป ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป (มาตรา 8) ในกรณีที่ผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยตัวผู้ต้องหา แต่ถ้าผู้ต้องหาอยู่ระหว่างได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกัน สัญญาประกันก็ย่อมสิ้นสุดลง (มาตรา 48) นอกจากนี้ ภายหลังจากที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งเห็นชอบกับคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการแล้ว กฎหมายก็บัญญัติห้ามมิให้ฝ่ายผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีเอง จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปได้ แต่หากปรากฏว่าผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ก็ให้ศาลต้องรอการพิจารณาคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเองไว้ก่อน (มาตรา 49) อนึ่ง ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง หากปรากฏว่าผู้ต้องหาตั้งใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองประพจน์หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประพจน์เปลี่ยนแปลงไปอันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ก็ให้พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งให้ดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาได้เช่นกัน (มาตรา 50) แต่หากเมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองประพจน์หรือเงื่อนไขอื่นครบถ้วนหรือมีเหตุขัดข้องจนผู้ต้องหาไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้อันมิได้เกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ก็ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี (มาตรา 51) ซึ่งคำสั่งให้ยุติการดำเนินคดีมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญานั้น ๆ มาฟ้องศาลเป็นอันระงับไป (มาตรา 52) แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการเกิดจากการกระทำโดยฉ้อฉล ฝ่ายผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีอาญานั้นได้พร้อมแสดงเหตุแห่งการฉ้อฉลนั้นต่อศาลได้ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้เสียหายทราบคำสั่งยุติการดำเนินคดี หากศาลได้สวนพบว่าคำสั่งนั้นมีได้เกิดจากการฉ้อฉลก็ให้ศาลพิพากษายกฟ้องซึ่งคำพิพากษาของศาลย่อมเป็นที่สุด แต่หากคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉล ก็ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป (มาตรา 53)

บทที่ 4

วิเคราะห์ผลกระทบของการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้อง คดีอาญาต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง

ตามหลักทั่วไป กฎหมายรัฐธรรมนูญแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับกำหนดให้พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามลำดับ การที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการแบ่งแยกทั้งสามอำนาสดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ก็เพื่อถ่วงดุลอำนาจมิให้ก้าวก้ำกัยกัน อันจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมซึ่งจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและทำให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงขาดหลักประกัน สุดท้ายจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและการดำรงอยู่ของรัฐ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ว่ารัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียม รวมทั้งจัดระบบราชการและหน่วยงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

แนวความคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)

กระบวนการยุติธรรมในอดีตถึงปัจจุบันเป็นเรื่องของการแก้แค้นทดแทนเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นหลัก เมื่อมีการกล่าวหา ผู้กระทำความผิดถูกจับกุมมาดำเนินคดี เมื่อพบว่ามีความผิดก็จะถูกลงโทษจำคุก ทำให้เกิดปัญหาเรื่องคนล้นเรือนจำ กระบวนการดังกล่าวจึงไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ผู้เสียหาย สังคมก็ไม่ได้รับการเยียวยา ต่อมามีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้คู่ขนานกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักโดยเน้นให้ผู้เสียหายและชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในคดีมากขึ้น

ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ให้ความหมายกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ว่าหมายถึง ปรัชญา

แนวคิดและกระบวนการวิธีปฏิบัติต่อความขัดแย้ง พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์และอาชญากรรม ด้วยการคำนึงถึงเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบเป็นศูนย์กลาง (กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การปรับกระบวนการทศน์กระบวนการยุติธรรมไทย , 2548)

ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ใช้คำว่า “การอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” โดยคำนึงถึงปรัชญาของแนวคิดและผลสุดท้ายที่จะนำไปสู่ความสมานฉันท์ในสังคม คือต้องการให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบได้กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม (ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : หลักและแนวคิดในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ , สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2545)

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก	กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
1. การกระทำผิดอาญาถือเป็นการกระทำละเมิดต่อรัฐ	1. การกระทำผิดอาญาเป็นการทำลายสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างบุคคลและความสมานฉันท์ในสังคม
2. การกระทำผิดอาญาเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย จึงต้องนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ	2. การกระทำผิดอาญาก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดและชุมชน จึงจำเป็นต้องมีการเยียวยาหรือฟื้นฟู
3. วัตถุประสงค์หลักคือต้องการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยมุ่งผลในการแก้แค้น ทดแทน ตัดโอกาสไม่ให้กระทำผิดอีก	3. วัตถุประสงค์หลักคือต้องการฟื้นฟูความเสียหายให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลร้ายจากการทำความผิด

การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้คู่ขนานกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเป็นเรื่องที่ดี ไม่ว่าจะเป็นการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและส่งเสริมความสมานฉันท์ในชุมชน เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข มีการเยียวยาชดใช้แก่ผู้เสียหาย การดำเนินการใด ๆ โดยองค์กรของรัฐจึงต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค เป็นธรรม กฎเกณฑ์ที่กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติ ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

ผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

คณะกรรมการหน่วยงานศาลยุติธรรม (กบศ.) ในคราวประชุม ครั้งที่ 10/2554 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2554 ได้พิจารณาร่าง พรบ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาฯ ของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยร่าง พรบ.ดังกล่าว และให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับร่าง พรบ.ดังกล่าว ต่อมาสำนักงานศาลยุติธรรมได้ส่งข้อสังเกตตามร่าง พรบ.ดังกล่าวไปให้คณะอนุกรรมการบริหารศาลยุติธรรมประจำภาคซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาหัวหน้าศาลทั่วประเทศเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นของผู้พิพากษาทั่วประเทศ

ข้อสังเกตดังกล่าวได้สรุปประเด็นการพิจารณาตามร่าง พรบ.ดังกล่าวได้ดังนี้

1. ร่างกฎหมายนำแนวคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการไกล่เกลี่ยชั้นสอบสวน และการชะลอการฟ้อง แต่หลักการในร่างกฎหมายขัดแย้งกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ให้ความสำคัญกับเหยื่อในคดีอาญา เพื่อให้ได้รับการเยียวยา โดยได้รับความร่วมมือจากผู้กระทำผิด รวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ โดยรัฐจะไม่แทรกแซงการประชุมเยียวยา การประชุมจะเกิดขึ้นต่อเมื่อผู้กระทำผิดสำนึกผิดก่อนและเหยื่อให้ความยินยอมเข้าร่วมกระบวนการ ข้อตกลงที่เกิดจากการประชุมจะกำหนดแนวทางป้องกันไม่ให้จำเลยกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งมาตรการเยียวยาเหยื่อและชุมชน

แต่การไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวนและการชะลอฟ้องตามร่าง พรบ.ดังกล่าว กำหนดให้พนักงานอัยการแก้ไขข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยได้ด้วย (มาตรา 31 วรรคสอง) ทั้งที่พนักงานอัยการไม่ใช่คู่กรณี จึงขัดกับหลักการพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ นอกจากนี้การที่ให้พนักงานสอบสวนทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและรวบรวมพยานหลักฐานไปด้วย รวมทั้งกำหนดให้พยานหลักฐานที่เกิดขึ้นจากการไกล่เกลี่ยนั้นห้ามมิให้รับฟังด้วยแล้ว ถือว่าเป็นการล้มระบบการสอบสวนตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2. ร่างกฎหมายกำหนดให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ (มาตรา 7) จะมีผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้อง

บทบัญญัติเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงหรือหยุดอยู่เป็นแนวคิดทางแพ่งเพื่อรักษาไม่ให้ฝ่ายใดเสียเปรียบและสร้างความเป็นธรรมในการดำเนินคดี การนำแนวคิดทางแพ่งมาใช้ในคดีอาญาจะทำให้คดีอาญาไม่มีอายุความ ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานและการฟ้องคดีต้องล่าช้า พยานหลักฐานอาจสูญหายหรือถูกทำลายอันจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลโดยตรง ซึ่งจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายและผู้ต้องหาที่จะได้รับความคุ้มครอง

ร่างกฎหมายได้เพิ่มอำนาจให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ สามารถขยายระยะเวลาของคดีออกไป ซึ่งคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไต่ถามและให้การชะลอการฟ้องมีทั้งคดีที่ยอมความได้และคดีอาญาแผ่นดิน (มาตรา 11 และมาตรา 41) ทำให้คดีอาญาแผ่นดินซึ่งรัฐเป็นผู้เสียหายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมน้อยลง ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือสังคม นอกจากนี้ตามหลักกฎหมายทั่วไป เงื่อนไขที่จะทำให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ ต้องขึ้นอยู่กับพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงในคดี แต่ตามร่างกฎหมายกลับให้ขึ้นอยู่กับกรออกคำสั่งยุติคดีหรือชะลอการฟ้องโดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมมีผลเท่ากับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดว่าจะนำบทบัญญัติเรื่องอายุความสะดุดหยุดอยู่เพื่อให้อายุความมาใช้บังคับแก่คดีนั้นหรือไม่ ย่อมทำให้มาตรการในการเร่งรัดให้เจ้าพนักงานรีบติดตามดำเนินคดีโดยไม่ชักช้าเกิดล้มเหลวได้

3. ร่างกฎหมายที่ยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติเรื่องการควบคุมตัวตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการฟ้องและการผิดฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงฯ มาใช้ (มาตรา 8) ไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายอาญา

การยกเว้นหลักการควบคุมและการขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดี เพื่อให้โอกาสผู้กระทำผิดได้เจรจากับผู้เสียหาย ทั้งที่กระบวนการไต่ถามสามารถดำเนินการไปพร้อมกับการผิดฟ้อง ฝ่ายขังได้ด้วย การยกเว้นหลักดังกล่าว มีผลกระทบต่อการปราบปรามผู้กระทำความผิด หากต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยไป อาจส่งผลกระทบต่อคดี ต่อพยานหลักฐานและต่อผู้เสียหาย เนื่องจากเป็นอันตรายต่อสังคมหากมีการข่มขู่หรือยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน

4. ผลของคำสั่งไต่ถามข้อเท็จจริงชั้นสอบสวนและคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ทำให้อายุความในคดีอาญาสะดุดหยุดอยู่ (มาตรา 7) และยกเว้นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการนำตัวผู้ต้องหามาผัดฟ้องฝากขัง (มาตรา 8) รวมทั้งการบังคับมิให้ผู้เสียหายฟ้องคดีเอง และให้ศาลต้องรอการพิจารณาคดีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีเองไว้ (มาตรา 36 และมาตรา 49) ขาดระบบตรวจสอบที่โปร่งใส คู่ความในคดีอาจถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากกระบวนการของรัฐ

ศาลควรต้องมีอำนาจตรวจสอบคุ้มครองสิทธิและพิสูจน์ความจริง แต่ตามร่าง พรบ.ดังกล่าวทำให้ศาลตรวจสอบการทำงานของเจ้าพนักงานของรัฐไม่ได้ ศาลจึงไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายผู้ต้องหาหรือจำเลย

5. การกำหนดห้ามมิให้รับฟังพยานหลักฐาน คำรับสารภาพหรือข้อเท็จจริงที่เกิดจากการไต่ถามข้อเท็จจริงหรือที่เกิดจากกระบวนการสมานฉันท์ในชั้นชะลอการฟ้องเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี (มาตรา 10) นั้น ขัดแย้งกับหลักการพิสูจน์ความจริงในคดีอาญา

พยานหลักฐานในทางอาญามีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของคู่กรณีและประโยชน์ของรัฐ ยิ่งกว่าแนวคิดที่มีให้รับฟังพยานหลักฐานในการไต่ถามข้อเท็จจริงในคดีแพ่ง การรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญาของศาลต้องไม่มีข้อจำกัด เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ดังนั้น พยานหลักฐานใดก็ตามที่สามารถพิสูจน์ความจริงในศาลได้ ซึ่งแม้จะเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏในชั้นไต่ถามข้อเท็จจริงก็ต้องถือว่าเป็นประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากกระบวนการพิสูจน์ความจริงในทางอาญา จึงมีความสำคัญมากกว่าประโยชน์ของคู่ความที่จะได้จากหลักการห้ามมิให้รับฟังพยานหลักฐานในชั้นไต่ถามข้อเท็จจริงในคดีแพ่ง

6. ร่างกฎหมายกำหนดให้คดีอาญาที่เป็นความผิดต่อแผ่นดิน (มาตรา 11 (2)(3)) สามารถยุติได้ โดยการไต่ถามข้อเท็จจริงคดีอาญาและการชะลอการฟ้องนั้น ขัดต่อหลักการสำคัญของกฎหมายอาญา

คดีอาญาที่ยอมความกันได้มีผลกระทบต่อผู้เสียหายมากกว่าสังคมโดยรวม กฎหมายจึงยอมให้คู่ความตกลงระงับคดีกันได้ แต่คดีอาญาต่อแผ่นดิน ไม่ว่าพฤติการณ์แห่งคดีจะร้ายแรงเพียงใด ย่อมกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมมากกว่าคู่กรณี จึงไม่อาจตกลงให้คดีระงับลงได้ การที่ร่าง พรบ. กำหนดให้คู่กรณีสามารถไต่ถามข้อเท็จจริงในคดีอาญาที่เป็นความผิดอาญาแผ่นดินและทำให้สิทธิในคดีอาญามา

ฟ้องระงับ เท่ากับกำหนดให้ความยินยอมของกลุ่มที่มีผลยุติคดีอาญาซึ่งกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และเป็นการปิดช่องทางที่จะให้ผู้ต้องหา นำพยานหลักฐานเข้าสืบพิสูจน์ความจริงให้กระจ่างเพื่อให้หลุดพ้นจากระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยไม่มีการตรวจสอบว่าเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่

7. การให้อำนาจในการยุติคดีอาญาที่ร้ายแรงแก่พนักงานอัยการอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและปราศจากการตรวจสอบ เป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ

ร่าง พรบ.ดังกล่าวกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไต่ถามผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนได้ (มาตรา 14) และกำหนดให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการ (มาตรา 30) ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นชอบให้ยุติคดี จะทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ (มาตรา 37 และมาตรา 39 วรรคหนึ่ง) ส่วนคำสั่งให้ชะลอการฟ้องเป็นอำนาจของพนักงานอัยการซึ่งต้องได้รับการเห็นชอบจากอัยการสูงสุด จะมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงถึง 5 ปีมาฟ้องเป็นอันระงับ ร่างกฎหมายจึงเปิดช่องให้พนักงานอัยการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเพิ่มมากขึ้น จึงมีผลว่าการดำเนินคดีอาญาที่มุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมถูกผูกขาดโดยพนักงานอัยการเพียงองค์กรเดียว ทำให้ปราศจากการตรวจสอบตามหลักการสากล

8. ร่างกฎหมายที่กำหนดให้คดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลก่อนที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องนั้น ศาลจะต้องรอการพิจารณาไว้ ทั้งที่ผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ต้องการให้มีการพิจารณาคดีต่อไปหรือห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องคดี (มาตรา 49 วรรคหนึ่ง) นั้น ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายและอาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ในความผิดต่อส่วนตัวถือหลักว่าผู้เสียหายเป็นประธานในคดี สิทธิของผู้เสียหายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐย่อมไม่อาจเข้าแทรกแซงหรือดำเนินการที่ขัดต่อความประสงค์ของผู้เสียหายได้ ศาลเองก็ไม่มีอำนาจในการระงับคดีไปมากกว่าผู้เสียหาย ดังนั้นเมื่อผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีและศาลรับไว้พิจารณาแล้ว ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากผู้เสียหายประสงค์ให้ศาลดำเนินคดีต่อไป แม้คดีอยู่ระหว่างการไต่ถามหรือชะลอการฟ้องแล้วก็ตาม ศาลย่อมไม่อาจดำเนินการใด ๆ ที่ขัดต่อสิทธิในการดำเนินคดีของผู้เสียหายได้

9. การที่ร่างกฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดให้ความเห็นชอบกับคำสั่งชะลอการฟ้อง (มาตรา 42 วรรคสอง และมาตรา 44) และกำหนดให้ผู้เสียหายอาจยื่นคำร้องต่อศาลได้ภายหลังมีคำสั่งชะลอการฟ้อง (มาตรา 53) นั้น ไม่ใช่กลไกการตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องที่เหมาะสม

การใช้อำนาจของอัยการสูงสุดดังกล่าว มิใช่การตรวจสอบโดยองค์กรที่เป็นกลาง แต่เป็นเพียงการกำกับดูแลการใช้อำนาจโดยผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรเดียวกันเท่านั้น จึงอาจไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมว่าเป็นการใช้อำนาจโดยชอบและเป็นกระบวนการที่โปร่งใส

10. การที่ร่างกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ (มาตรา 52) โดยไม่ผ่านการตรวจสอบจากศาลและการมีคำสั่งให้คุมประพฤติผู้ต้องหาได้นั้น (มาตรา 43) ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมหรือหลักความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม

ตามหลักสากลในเรื่อง Due Process มีว่า การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล จำเป็นต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรที่เป็นกลาง เช่น การออกหมายค้นหมายจับ หมายขังตามกฎหมายจะต้องถูกตรวจสอบโดยศาล เมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งยุติคดีหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง อาจทำให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยที่ไม่มีการตรวจสอบว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ และการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาสมควรได้รับโทษทางอาญาหรือมีมาตรการที่จะป้องกันการกระทำความผิดซ้ำหรือไม่

แม้ว่าร่าง พรบ.ฉบับดังกล่าวกำหนดให้ผู้เสียหายอาจยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ภายใน 90 วัน หากผู้เสียหายเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการเกิดจากการกระทำโดยฉ้อฉล ซึ่งเมื่อศาลได้รับคำฟ้องแล้วให้ศาลไต่สวนว่าคำสั่งชะลอการฟ้องนั้นเกิดจากการฉ้อฉลหรือไม่ หากมิได้เกิดจากการฉ้อฉลก็ให้ศาลพิพากษายกฟ้อง คำพิพากษาของศาลให้เป็นที่สิ้นสุด แต่หากปรากฏว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉลก็ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป (มาตรา 53) เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิใช่ระบบตรวจสอบตามหลักสากล เนื่องจากศาลไม่ได้มีอำนาจตรวจสอบไต่สวนว่าคำสั่งยุติคดีหรือคำสั่งชะลอการฟ้องที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อีกทั้งทำให้ศาลไม่มีอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลคงมีอำนาจแต่เพียงไต่สวนภายใต้เงื่อนไขว่าคำสั่งชะลอ

การฟ้องเกิดจากการกระทำโดยฉ้อฉลหรือไม่เท่านั้น หากพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ยุติคดีหรือคำสั่งชะลอการฟ้อง เพราะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลภายนอก ก็จะไม่มีความผิดขององค์กรภายนอก เช่น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลได้

นอกจากนี้ตามหลักการสากลที่ให้สันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์และมีสิทธิในการต่อสู้คดียอมได้รับประกันอย่างเต็มที่ รวมทั้งสิทธิของผู้กระทำผิดต้องได้รับการรับรองว่าการพิสูจน์ความผิดต้องได้กระทำต่อหน้าศาล ดังนั้นการที่ร่าง พรบ.นี้กำหนดให้ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขคุณสมบัติตามที่พนักงานอัยการมีคำสั่ง (มาตรา 42) ทั้งที่คดียังไม่มี การพิสูจน์ว่าผู้ต้องหากระทำความผิด จึงขัดต่อหลักกฎหมายอาญาและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

คณะอนุกรรมการบริหารศาลยุติธรรมประจำภาคซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาหัวหน้าศาลในศาลชั้นต้นในทุกภาคทั่วประเทศ มีมติไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งสรุปความเห็นได้ดังนี้

1. ปัจจุบันการพิจารณาคดีอาญาของศาลชั้นต้นทุกศาลทั่วประเทศไม่ถือว่าการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างล่าช้า ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี มีจำนวนประมาณร้อยละ 30 ถึง 50 สามารถพิจารณาพิพากษาให้แล้วเสร็จได้ไม่เกิน 2 เดือน

2. ปัจจุบันศาลยุติธรรมมีกระบวนการไต่ถามก่อนฟ้อง ศูนย์สมานฉันท์และสันติวิธีอยู่แล้ว ซึ่งมีมาตรการรอกการลงโทษ การว่ากล่าวตักเตือน หรือการปล่อยตัวชั่วคราวและการเบี่ยงเบนคดีในศาลเยาวชนและครอบครัวตาม พรบ.ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 ใช้บังคับอยู่แล้ว

3. ร่างกฎหมายดังกล่าวเปิดช่องให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอิทธิพลหรือมีฐานะทางสังคมและกระบวนการตามร่างกฎหมายขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ หากผู้มีอิทธิพลใช้อำนาจบังคับให้ฝ่ายผู้เสียหายยอมรับคดีใช้ค่าเสียหายที่ไม่เป็นธรรมก็จะกระทบต่อสังคมและทำให้รัฐได้รับความเสียหาย การเจรจาใช้ค่าเสียหายจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันและควรมีการตรวจสอบโดยศาล

4. พนักงานอัยการอาจใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบในการสั่งแยกฟ้องสำหรับข้อหาที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัด ออกจากข้อหาที่มีอัตราโทษจำคุกที่ต่ำกว่า 5 ปี ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลแขวง ทั้งที่ทั้งสองข้อหาเกิดขึ้นในคราวเดียวกันซึ่งจะกระทบต่อความเป็นธรรม ที่ประชาชนจะได้รับในการดำเนินคดี

5. ตามหลักทั่วไปพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีได้อยู่แล้ว และพนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดียุติได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรการตามร่าง พรบ.ดังกล่าวจึงมีบทบัญญัติที่ซ้ำซ้อนกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

6. บทบัญญัติที่ให้หยุดการนับอายุความในคดีอาญา อาจทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานรวมทั้ง การฟ้องร้องดำเนินคดีต้องล่าช้า เนื่องจากพยานหลักฐานอาจสูญหาย ถูกทำลายหรือพยานบุคคลอาจไม่สามารถจดจำรายละเอียดข้อเท็จจริงในมูลคดีจนไม่สามารถให้ถ้อยคำหรือเบิกความในชั้นศาลได้ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

7. การที่ร่างกฎหมายกำหนดให้มีกระบวนการไต่ถามในคดีอาญาและการชะลอการฟ้องสำหรับคดีอาญาแผ่นดินได้ด้วยนั้น ยิ่งทำให้ช่องทางการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพิ่มมากขึ้นและถูกผูกขาดโดยพนักงานอัยการเพียงองค์กรเดียว โดยปราศจากการตรวจสอบจากศาลซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นกลางตามหลักสากล

8. ร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ตัดสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เสียหายและผู้ต้องหาที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

9. ร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นการทำลายกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีลักษณะเป็นการแทรกแซงและผลักดันให้มีการนำอำนาจศาลบางส่วนให้ไปอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการซึ่งในทางปฏิบัติมักถูกแทรกแซงการใช้อำนาจโดยฝ่ายการเมืองอันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะส่งผลเสียต่อประชาชนและสังคม

ความเห็นของผู้บริหารระดับสูงของศาลยุติธรรม ผู้พิพากษา อัยการและผู้บริหารหน่วยงานใน
กระบวนการยุติธรรม

ความเห็นของผู้บริหารระดับสูงในศาลยุติธรรมเกี่ยวกับผลกระทบทางกฎหมาย หากมีการบังคับ
ใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาฯ ดังกล่าว มีดังนี้

1. นายวิระพล ตั้งสุวรรณ รองประธานศาลฎีกา กล่าวว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีข้อสังเกต
ดังต่อไปนี้

1.1 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 135 บัญญัติว่า ในการถาม
คำให้การของผู้ต้องหา ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญา
ชู้เชียว หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับหรือกระทำโดยมิชอบประการใด ๆ เพื่อจูงใจให้เขาให้การอย่าง
ใด ๆ ในเรื่องที่ต้องหา นั้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาดที่มิให้พนักงานสอบสวนเข้าไป
แทรกแซงในการให้การของผู้ต้องหาโดยให้คำมั่นสัญญาใด ๆ หรือจูงใจให้ผู้ต้องหาให้การไปในทางที่ไม่
เป็นไปตามความสมัครใจของตน เช่น หากให้การรับสารภาพก็จะได้รับการประกันตัว หรือศาลจะ
ลงโทษเบา ทั้งนี้เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างถูกต้องและโปร่งใส ในส่วนของการไต่ถามคดีอาญา
ตามร่างกฎหมายดังกล่าว อาจมีกรณีที่พนักงานสอบสวนจูงใจหรือบีบบังคับให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาต้อง
จำยอมเข้าร่วมไต่ถามคดีได้

1.2 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้พนักงานสอบสวนทำการ
สอบสวนโดยไม่ชักช้าและยังบัญญัติรับรองให้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว
ต่อเนื่องและเป็นธรรม แต่การดำเนินการในระหว่างไต่ถามคดีทำให้ต้องยืดเวลาการสอบสวนออกไป ทำ
ให้การรวบรวมพยานหลักฐานล่าช้า พยานหลักฐานอาจสูญหายหรือถูกทำลาย การจดจำรายละเอียด
ข้อเท็จจริงของพยานบุคคลอาจคลาดเคลื่อนซึ่งจะส่งผลเสียต่อการพิจารณาพิพากษาคดี

1.3 จากร่างกฎหมายดังกล่าวไม่มีการกำหนดขั้นตอนการตรวจสอบโดยศาล พนักงาน
สอบสวนสามารถออกคำสั่งให้ไต่ถามคดีหรือมีคำสั่งให้ยุติคดี พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งเห็นชอบ
หรือไม่เห็นชอบกับคำสั่งชะลอการฟ้อง อันทำให้สิทธิในคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ โดยอำนาจ
เบ็ดเสร็จที่ผู้กระทำความผิดไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านได้

1.4 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ ออกคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องเท่านั้น อันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในลักษณะอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) ซึ่งเมื่อมีการใช้อำนาจดังกล่าวแล้วก็จะถูกตรวจสอบจากองค์กรภายนอก เช่น ในกรณีที่ มีคำสั่งไม่ฟ้อง ก็ให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ทำความเห็นแย้ง ในกรณีที่มีความเห็นแย้งก็ให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด การออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องดังกล่าวมิได้ถูกตรวจสอบจากศาลอยู่แล้ว ดังนั้นการที่ร่างกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการออกคำสั่งให้ยุติคดีได้เท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจที่สามที่เป็นอำนาจเด็ดขาดให้แก่พนักงานอัยการ เพราะไม่มีบทบัญญัติให้สามารถอุทธรณ์ฎีกาคำสั่งได้ และไม่มีตัวแทนขององค์กรภายนอกเข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลได้

1.5 การที่ร่างกฎหมายกำหนดให้สามารถนำคดีอาญาต่อแผ่นดินเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ด้วย จะมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เพราะทำให้คดีอาญาแผ่นดินซึ่งรัฐเป็นผู้เสียหายไปสู่ศาลน้อยลง ฝ่ายพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการได้สอบถามภาคสังคมแล้วหรือยังว่าจะยอมรับหลักการดังกล่าวได้หรือไม่

1.6 แม้ว่ามาตรการไกล่เกลี่ยคดีอาญาจะช่วยลดปริมาณคดี ประหยัดเวลา ค่าใช้จ่ายของคู่ความและงบประมาณในหน่วยงานทั้งตำรวจ อัยการ ศาลและราชทัณฑ์ก็ตาม แต่การดำเนินการตั้งแต่ชั้นยื่นฟ้องต่อศาล การพิจารณาจนถึงขั้นพิพากษาคดีสำหรับคดีอันยอมความได้ คดีลหุโทษหรือคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ก็ใช้เวลาไม่นานและใช้เท่ากับระยะเวลาในกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาเช่นกัน และศาลก็ไม่ได้ใช้ต้นทุนหรืองบประมาณมากเท่าใดนักสำหรับคดีประเภทดังกล่าว

1.7 ร่างกฎหมายมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยังเป็นการนำความคิดดังกล่าวมาใช้อย่างผิดเพี้ยน เช่น การให้พนักงานอัยการสามารถเข้าไปแทรกแซงแก้ไขบันทึกข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยได้

1.8 ตามร่างกฎหมายเมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งยุติคดีหรือพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง จะมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป จึงทำให้ฝ่ายผู้ต้องหาถูกปิดกั้นโอกาสที่จะนำพยานหลักฐานเข้าพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเพื่อให้หลุดพ้นจากข้อกล่าวหา ถือเป็น

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่จะใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเต็มที่ เพราะในกรณีที่ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ แต่เมื่อถูกฟ้องจำเลยก็ยังมีสิทธิให้การปฏิเสธในชั้นศาลได้ ศาลก็อาจพิพากษายกฟ้อง หากการกระทำไม่เป็นความผิดหรือมีเหตุไม่ให้อภัยโทษ โดยไม่มีการคุมประพฤติจำเลยไว้ แตกต่างจากการชะลอการฟ้อง ที่เมื่อตกเป็นผู้ต้องหาที่ต้องถูกคุมประพฤติเสียแล้ว

1.9 การที่ร่างกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการต้องส่งคำสั่งชะลอการฟ้องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ชะลอการฟ้องนั้น เป็นเพียงการกำกับดูแลการใช้อำนาจโดยผู้บังคับบัญชาภายในองค์กรเดียวกันเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการตรวจสอบโดยองค์กรที่เป็นกลาง แตกต่างจากการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้องค์กรภายนอกสามารถตรวจสอบและทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งเป็นการตรวจสอบที่แท้จริงและเป็นที่ยอมรับของสังคมได้มากกว่าว่าเป็นกระบวนการที่โปร่งใส (บทสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2557)

2. ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิศิษฎ์ วิศิษฎ์สรอรรถ อดีตอธิบดีกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม กล่าวว่าเห็นด้วยที่จะมีการนำมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย เพราะจะช่วยลดปริมาณคดีบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องขึ้นสู่ศาลลงได้ ในส่วนของมาตรการชะลอการฟ้องนั้น ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขที่ให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างได้ผล เพราะจะทำให้เกิดการปรองดองขึ้นในสังคม และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีอื่นในศาล กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต้องมีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อหาจุดจบของคดีร่วมกัน และเพื่อหันเหคดีอาญาที่สามารถตกลงกันได้ ออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการนั้น โดยหลักการไม่ควรให้ศาลเข้าไปตรวจสอบการชะลอการฟ้อง เพราะตามหลักสากลการที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลหรือไม่ต้องให้ภาครัฐ โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบ การชะลอการฟ้องจะมีผลกระทบต่อรัฐและสังคมจึงควรอยู่ภายใต้การกำกับโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น ในการดำเนินคดีอาญา ศาลจึงมีบทบาทหน้าที่เพียงแต่ดูแลภาคประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพผ่านการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเท่านั้น หากให้ศาลตรวจสอบการชะลอการฟ้องได้ย่อมเป็นกระบวนการที่ซ้ำซ้อน ขัดต่อหลักการไม่ดำเนินคดีซ้ำ Double Jeopardy ดังนั้น หากมาตรการชะลอการฟ้องสามารถทำให้สังคม

สงบสุขได้ก็ไม่จำเป็นต้องให้บรรดาข้อพิพาททั้งหลายหรือคดีไปสู่ศาล นอกจากนี้หากฝ่ายผู้เสียหายให้ความยินยอมและได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรมก็ไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาอีกซึ่งหลักการตามมาตรการใกล้เคียงคดีอาญาและชะลอการฟ้องตามร่างกฎหมายที่ไม่ได้กำหนดให้ศาลตรวจสอบการชะลอการฟ้อง จึงไม่ได้ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

3. นายธนรัตน์ ทังทอง รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญากรุงเทพใต้ กล่าวว่า ตามร่างกฎหมายดังกล่าวมีข้อดีที่มีการเปิดช่องให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้มีโอกาสในการเจรจาใกล้เคียงเพื่อชดเชยค่าเสียหายได้เร็วขึ้น แต่มีข้อเสียได้แก่ ไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการโดยองค์กรที่เป็นกลาง หากไม่มีการตรวจสอบก็จะเป็นช่องทางให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการทุจริตหรือใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อจูงใจหรือบีบบังคับผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้ จึงควรมีการเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้องได้ด้วย นอกจากนี้ การที่ร่างกฎหมายกำหนดว่าเมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ใกล้เคียงคดีอาญาหรือเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง ให้อายุความในการดำเนินคดีนั้นสะดุดหยุดอยู่ จะเป็นช่องทางให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการใช้อำนาจเพื่อยุติคดีโดยมิชอบ

4. นายสรราช เบญจกุล รองเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เลขาธิการสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา กล่าวว่า มาตรการใกล้เคียงชั้นสอบสวนและการชะลอการฟ้องจะช่วยลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นข้อดีและยังช่วยลดปริมาณงานในกระบวนการยุติธรรมชั้นตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ แต่ถ้าไม่มีระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการก็จะส่งผลเสียต่อประชาชน หากมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพก็จะทำให้พนักงานอัยการใช้อำนาจโดยมีความรับผิดชอบที่ชัดเจน จึงเห็นด้วยที่จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทย แต่ต้องมีระบบตรวจสอบ ในหลายประเทศที่มีการนำระบบชะลอการฟ้องมาใช้ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการชะลอการฟ้องมานานแล้ว อันเป็นผลมาจากในทางปฏิบัติพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกามีดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลได้อย่างกว้างขวาง แต่มีมาตรการในการควบคุมการใช้ดุลพินิจ มิฉะนั้นพนักงานอัยการอาจใช้อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องอย่างไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนไม่ให้ถูกละเมิด ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเพื่อป้องกันความผิดพลาดหรือความไม่เป็นธรรมโดยมีระบบ

ตรวจสอบ กล่าวคือ การตรวจสอบโดยองค์กรภายในและการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกซึ่งกฎหมายให้สิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีการพิจารณาคดีนั้นได้และมีคณะกรรมการไต่สวนการฟ้องร้องเพื่อตรวจสอบถึงความชอบธรรมในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ สำหรับประเทศไทยนั้นพนักงานอัยการก็ทราบดีว่าต้องมีระบบการตรวจสอบ นอกจากนี้การให้ศาลมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไม่ถือว่าขัดต่อหลักในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ เพราะตามหลักดังกล่าวการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจะต้องถูกตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อคานอำนาจกันได้ ปัจจุบันประเทศไทยมีคดีขึ้นสู่ศาลปีละประมาณ 1,000,000 คดี จึงควรมีระบบชะลอการฟ้องเหมือนกับอีกหลายประเทศทั่วโลกที่นำระบบนี้มาใช้ แต่ต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบด้วย

5. นายพงษ์เดช วานิชกิตติกูล เลขาธิการประธานศาลฎีกา กล่าวว่า ตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เสียหายหรือเหยื่อได้รับการเยียวยาและเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องหาให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม กลับตัวเป็นคนดีด้วยความจริงใจ แต่หากผู้ต้องหาไม่เจตนาทุจริตหรือไม่บริสุทธิ์ใจมาตั้งแต่แรกว่าแม้จะลงมือกระทำความผิดไปแล้ว ก็จะมีกระบวนการไต่ถามและชะลอการฟ้องมารองรับ ก็จะทำให้มาตรการทั้งสองที่มุ่งนำกระบวนการสมานฉันท์มาใช้ไม่ได้ผล เท่ากับเป็นการนำมาตรการทั้งสองมาใช้อย่างผิด ๆ ยิ่งในกรณีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้มีอำนาจทางการเงินหรือมีอิทธิพลสูงก็จะไม่มีความจริงใจที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่ถามและชะลอการฟ้องซึ่งจะสร้างความเหลื่อมล้ำแก่ผู้ต้องหาและผู้เสียหายอื่น ๆ จากร่างกฎหมายดังกล่าวทำให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่สองบทบาทในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ ต้องรวบรวมพยานหลักฐานไปพร้อมกับการจัดให้มีการไต่ถาม ซึ่งจะทำให้กระบวนการไม่สัมฤทธิ์ผล จึงควรแยกบทบาทและหน้าที่ของพนักงานสอบสวนออกจากการไต่ถามคดีอาญา ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีไว้แล้ว เมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไต่ถามคดีอาญาหรืออัยการสูงสุดมีคำสั่งเห็นชอบกับคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ร่างกฎหมายกำหนดให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้จนกว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป ย่อมทำให้เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการคดีของศาล ดังนั้นควรบัญญัติกฎหมายในลักษณะว่าผู้เสียหายจะฟ้องคดีได้ต่อเมื่อผ่านขั้นตอนที่ผู้ต้องหาใจไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงจากการไต่ถามหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติและพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปแล้ว ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ที่มีความสามารถรับผิดชอบได้แล้ว ควรมอบบัญญัติให้การไต่ถามคดีอาญาและการชะลอการฟ้องต้องขอความสมัครใจจากผู้เยาว์

ด้วย เพื่อมิให้ผู้เยาว์ถูกครอบงำโดยผู้แทนโดยชอบธรรมและควรมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการโดยศาล นอกจากนี้ควรให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีพร้อมกับยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการพิจารณาคดีนั้นโดยกล่าวอ้างว่ากระบวนการไต่เถียงหรือคำสั่งชะลอการฟ้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย

6. นายเพิ่มสิน วิชิตนาค อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานผู้ตรวจการอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด กล่าวว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวได้นำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้คู่ขนานกับกระบวนการยุติธรรมปกติ ซึ่งจะมีผลทำให้ช่วยลดปริมาณคดีที่ไปสู่ศาลได้ส่วนหนึ่ง ทำให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสแก้ไขฟื้นฟูและเยียวยาแก่ผู้เสียหาย เพื่อไม่ต้องถูกดำเนินคดีและไม่ต้องรับโทษ ส่วนผู้เสียหายก็ได้รับชดเชยค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจโดยไม่ต้องไปฟ้องร้องคดีแพ่งเอง ทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ในส่วนของการตรวจสอบนั้น ในปัจจุบันพนักงานอัยการตรวจสอบภายในองค์กรอยู่แล้วตาม พรบ. พนักงานอัยการ พ.ศ.2498 อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องพนักงานอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตอยู่แล้ว ย่อมเป็นหลักประกันว่าพนักงานอัยการจะปฏิบัติตามร่างกฎหมายดังกล่าวและใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องและชอบธรรม เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการชะลอการฟ้องที่นำมาใช้ในประเทศไทยใน พรบ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2535 มาตรา 19 และมาตรา 15 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาไม่มีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดก็ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไปและตาม พรบ. จัดตั้งศาลเยาวชนและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 มาตรา 63 ที่กำหนดให้ในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิด เมื่อผู้อำนวยการสถานพินิจเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนอาจกลับตนเป็นพลเมืองดีได้โดยไม่ต้องฟ้องและยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจ ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจแจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วย ให้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำความผิดอาญาที่มีโทษอย่างสูงที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกเกินกว่า 5 ปี ขึ้นไป เห็นได้ว่า ก่อนที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องตามกฎหมายดังกล่าวก็มี

กระบวนการกลั่นกรองก่อน และขอบเขตในการบังคับใช้ก็มุ่งเฉพาะคดีที่ไม่มีพฤติการณ์ร้ายแรงต่อสังคม พนักงานอัยการจึงอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบโดยกฎหมายทั้งสองฉบับและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143, 145 และ 147 ที่ถูกตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกด้วย จึงไม่เห็นด้วยที่จะให้ศาลเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ ด้วยการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ แต่เห็นด้วยที่จะมีการเพิ่มบทบัญญัติให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลไต่สวนและมีคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการไต่สวนคดีอาญาหรือคำสั่งชะลอการฟ้องที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือดำเนินการไปโดยมิชอบ แต่ต้องมีการกำหนดกรอบเวลาว่าผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาใดเวลาหนึ่งนับแต่วันที่ทราบคำสั่งชะลอการฟ้อง นอกจากนี้ควรมีกรอบเวลาสำหรับขั้นตอนการชะลอการฟ้องว่าพนักงานอัยการต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น 60 วัน นับแต่เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน และควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว

7. นายนิติ สุขเจริญ อัยการผู้เชี่ยวชาญ ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการรองอัยการสูงสุด กล่าวว่า เห็นด้วยที่จะนำระบบการไต่สวนคดีอาญาและชะลอการฟ้องตามร่างกฎหมายมาใช้บังคับ เพราะจะช่วยแก้ปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุก เนื่องจากในปัจจุบันรัฐบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะสร้างเรือนจำเพิ่มในความคิดที่ไม่ร้ายแรง หากผู้ต้องหาถูกคุมขังในเรือนจำก็ยังไม่ช่วยแก้ปัญหาในการแก้ไขฟื้นฟูเพื่อกลับคืนสู่สังคมได้ ตามระบบการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยเป็นระบบคู่ที่ให้ทั้งพนักงานอัยการและผู้เสียหายมีอำนาจฟ้อง หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีได้เอง ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิยื่นฟ้องได้โดยไม่ต้องรอให้พนักงานสอบสวนทำสำนวนการสอบสวนและพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องให้แล้วเสร็จเสียก่อน ถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการจากภายนอก ดังนั้น มาตรการไต่สวนคดีอาญาและชะลอการฟ้องจึงต้องไม่มีบทบัญญัติที่ไปตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดี เห็นควรให้วางกรอบการกำหนดดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งยุติคดีหรือสั่งชะลอการฟ้องด้วยว่าผู้ต้องหาได้สำนึกผิดแล้วหรือไม่ ไม่ใช่ดูแต่เพียงว่าผู้ต้องหาได้ชดเชยค่าเสียหายครบถ้วนเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ควรให้เพิ่มคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท สามารถเข้าสู่กระบวนการไต่สวนคดีอาญาตามร่างกฎหมายด้วย เพราะคดีประเภทดังกล่าวมักเกิดจากอุบัติเหตุซึ่ง

ผู้ต้องหาไม่มีเจตนาหรือมุ่งประสงค์ให้เกิดการกระทำผิดขึ้น แต่ความผิดในข้อหาดังกล่าวมีอัตราโทษจำคุกสูงเกินกว่า 5 ปี จึงควรมีกฎกระทรวงกำหนดประเภทความผิดที่กระทำโดยประมาทเป็นคดีพิเศษขึ้นต่างหาก ซึ่งที่ผ่านมาผู้ต้องหาและผู้เสียหายมักต้องการให้มีการเจรจาอันอยู่แล้ว หากสามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ ก็จะตัดช่องทางไม่ให้พนักงานสอบสวนแทรกแซงหรือเรียกผลประโยชน์จากคู่กรณีได้

จากบทวิเคราะห์และความเห็นของนักกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น อาจมีข้อโต้แย้งว่ามาตรการชะลอการฟ้องตามร่างกฎหมายมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งสรุปเป็นหัวข้อได้ดังนี้

1. ในการชะลอการฟ้อง เป็นวิธีการที่ให้อำนาจพนักงานอัยการรอการสั่งฟ้องผู้กระทำความผิดไว้ระยะหนึ่งภายในเงื่อนไขคุณสมบัติ หากภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วน พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี แต่หากผู้กระทำความผิดประพฤติผิดเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีหรืออีกนัยหนึ่งก็คือเป็นกรณีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การสั่งไม่ฟ้องได้กำหนดเงื่อนไขไว้ซึ่งเป็นมาตรการในการบริหารคดีอย่างหนึ่ง โดยเป็นกระบวนการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ด้วยการนำวิธีคุมประพฤติก่อนฟ้องมาใช้ (ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร : การชะลอการฟ้องกับอำนาจตุลาการ : ข้อมูลออนไลน์ , 2548) ซึ่งการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องตาม ป.วิ.อาญา เป็นอำนาจกึ่งตุลาการ อันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร มิใช่การใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น หากให้ศาลเข้ามาใช้อำนาจตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง ย่อมเป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร มีผลเท่ากับศาลเป็นผู้ออกคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ด้วยการมีอำนาจในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องได้โดยตรง อันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ที่ให้ศาลเป็นเพียงผู้พิจารณาคดี มิใช่เป็นผู้ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการวินิจฉัยว่าสมควรจะสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นหรือไม่ (นายมนตรี สิงหะ : การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย : 2548)

2. การที่ให้ศาลเข้าไปมีอำนาจตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้อง เป็นการขัดต่อหลักการบริหารงานยุติธรรมที่ต้องมีระบบการถ่วงดุลอำนาจให้มากที่สุดก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล หากศาลเข้าไปตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องอีก ก็จะไม่เป็นการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล แต่จะก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและ

ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการตัดสินใจที่ศาลควรใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่มีความสำคัญอย่างเต็มที่

3. การนำมามาตรการชะลอการฟ้องหรือการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาแก่บุคคลที่มีพยานหลักฐานว่ากระทำความผิดอาญา ไม่ได้ทำให้การดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหายุติที่ชั้นพนักงานอัยการ แต่จะไปยุติที่ชั้นศาล เพราะผู้กระทำความผิดยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติก่อนฟ้อง จึงไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจศาลที่จะตัดสินคดีที่มีในปัจจุบันเสียทั้งหมด และไม่เป็นการแทรกแซงอำนาจตุลาการ

4. มาตรการชะลอการฟ้องสามารถแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้ เนื่องจากเมื่อพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้อง จะทำให้ลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำได้ตั้งแต่เริ่มกระบวนการดำเนินคดี นอกจากนี้หากคดีขึ้นสู่ศาลจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษจำคุก ก็มีผลเท่ากับถือว่าผู้นั้นมีประวัติกระทำความผิดและถูกตราหน้าว่าเคยถูกคุมขังหรือลงโทษจำคุกมาแล้ว การให้อำนาจพนักงานอัยการใช้คำสั่งชะลอการฟ้องย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดในการกลับตัวเป็นคนดีของสังคมได้ง่ายยิ่งกว่า มาตรการใกล้เคียงในชั้นสอบสวนและการชะลอการฟ้อง ทำให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้เจรจาชดเชยค่าเสียหายเร็วขึ้น ผู้ต้องหาที่มีฐานะยากจนได้มีโอกาสหาเงินมาชดเชยแก่ผู้เสียหายได้มากกว่าหากต้องถูกฟ้องและถูกคุมขังซึ่งต้องหาหลักทรัพย์มาประกันตัวอีก ส่วนผู้เสียหายก็ได้รับชดเชยเร็วขึ้นกว่าที่ ต้องไปฟ้องร้องทางแพ่งซึ่งต้องเสียค่าจ้างทนายความและค่าธรรมเนียมศาลและค่าใช้จ่ายในระหว่างดำเนินคดี มาตรการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความสามานฉันท์ระหว่างผู้กระทำความผิดกับผู้เสียหาย ส่งผลให้ไม่เกิดความแตกแยกในสังคม

5. ผู้ต้องหาที่ไม่ได้กระทำความผิดหรือผู้บริสุทธิ์ย่อมไม่มีเหตุให้ต้องตกอยู่ภายใต้การชักจูงหลอกลวง หรือบีบบังคับให้การรับสารภาพโดยใช้มาตรการชะลอการฟ้องมาเป็นข้อต่อรอง เพราะผู้ที่บริสุทธิ์ย่อมรู้ดีอยู่แล้วว่าตามกระบวนการยุติธรรมมีศาลที่รอให้ความเป็นธรรมอยู่แล้วและการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการย่อมขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานในคดี พนักงานอัยการจึงไม่จำเป็นต้องข่มขู่ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพหรือต้องจำยอมเพื่อให้มีการชะลอการฟ้อง

6. การเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงคืออาญาและมาตรการชะลอการฟ้องไม่ได้มีผลทำให้พยานหลักฐานอาจไม่สามารถติดตามมาได้หรือสูญหาย เนื่องจากในปัจจุบันศาลยุติธรรมนำระบบการพิจารณาคดีต่อเนื่องและระบบนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะมาใช้ ซึ่งศาลต้องพิจารณาคดีที่ละคดีจนแล้วเสร็จเรียงลำดับกันไป อันทำให้กว่าแต่ละคดีจะเริ่มสืบพยานโจทก์จำเลย ต้องรอเวลาประมาณ 1 ปีหรือมากกว่า ซึ่งที่ผ่านมาก็ไม่มีปัญหาในการนำพยานหลักฐานหรือติดตามพยานบุคคลเข้าสืบในศาลแต่อย่างใด

7. การตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง รวมถึงการออกคำสั่งให้ยุติคดีหรือคำสั่งชะลอการฟ้องนั้น สามารถทำได้ทั้งจากการตรวจสอบภายในองค์กรโดยผ่านทางผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้ใน พรบ. พนักงานอัยการ พ.ศ.2498 และองค์กรภายนอกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสื่อมวลชนมีอิสระอย่างเต็มที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการโดยไม่ต้องห่วงเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีในข้อหาละเมิดอำนาจศาล พนักงานอัยการจึงมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจโดยลำพัง การตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการจึงเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ในปัจจุบันศาลยุติธรรมของประเทศไทยยังประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการคดี เพราะในแต่ละปีมีคดีเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาในปริมาณมากเกินกว่าที่จะสามารถตัดสินคดีให้เสร็จสิ้นไปในเวลารวดเร็วได้ ทำให้มีคดีค้างพิจารณาในศาลมากขึ้นตลอดมา ในส่วนของเรือนจำก็มีผู้ต้องขังและนักโทษมากเกินกว่าขีดความสามารถของกรมราชทัณฑ์ที่จะบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาศาลยุติธรรมได้นำมาตรการใกล้เคียงในคดีแพ่งมาใช้เร่งรัดให้คดีแพ่งที่มีข้อพิพาทที่ไม่ยุ่งยากและนำกระบวนการสมานฉันท์และสันติวิธีมาใช้เพื่อให้คดีอาญาที่ไม่มีควมสลับซับซ้อนเสร็จการพิจารณาไปโดยเร็วยิ่งขึ้น

หากกระบวนการยุติธรรมได้รับการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก็จะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะผู้ต้องหาในคดีอาญาที่ไม่มีพฤติกรรมร้ายแรงและไม่กระทบต่อความสงบสุขในสังคมกับผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ทั้งสองฝ่ายก็จะได้รับประโยชน์ที่ควรได้อย่างเสมอภาคอันนำไปสู่ความปรองดองและไม่ทำให้สังคมเกิดความแตกแยก ดังนั้นหากกระบวนการยุติธรรมไม่ได้รับการปฏิรูปให้มีประสิทธิภาพก็จะทำให้เกิด “ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งก็คือความอยุติธรรม (Justice Delayed is Justice Deny)”

แต่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและมีความเหมาะสมแก่สภาพสังคมนั้น นับว่ามีความสำคัญมาก เพราะด้านหนึ่งคือ จะช่วยยกระดับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ แต่การปฏิรูประบบกฎหมายนั้น โดยภาพรวมยังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงมิติอื่นประกอบด้วย โดยเฉพาะต้องคำนึงถึงสภาพสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศด้วย ซึ่งย่อมแตกต่างกันสาระสำคัญกับต่างประเทศและประการสำคัญ สิ่งที่กระบวนการยุติธรรมของ

ประเทศไทยประสบอุปสรรคและปัญหาในการบริหารจัดการคดีและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน นั้น เกิดจากการปฏิบัติที่ไม่ชอบธรรมจากบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งมีสภาพปัญหาหลายรูปแบบ ได้แก่ การคุกคามสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา การละเลยไม่คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและพยาน การทุจริตคอร์รัปชันของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม การใช้ดุลพินิจที่ไม่เที่ยงธรรมในขั้นตอนต่างๆ ด้วยเหตุที่ระบบยุติธรรมของประเทศไทยเป็นระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ซึ่งต้องใช้งบประมาณและบุคลากรในการบริหารจัดการคดีเป็นจำนวนมาก กระบวนการยุติธรรมในแต่ละขั้นตอนก็ใช้เวลานาน ทำให้โดยภาพรวมกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น หากการปฏิรูปกฎหมายจะทำให้ลดต้นทุนงบประมาณของภาครัฐและของประชาชน ก็ย่อมมีผลดีต่อความมั่นคงด้านสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมได้

กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของประเทศไทยตั้งแต่กระบวนการก่อนฟ้องคดี กระบวนการระหว่างพิจารณาคดี ไปจนถึงกระบวนการหลังพิพากษาคดี นั้น การฟ้องคดีโดยผู้เสียหายในคดีอาญาแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายและกรณีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย โดยทั้งสองกรณีมีขั้นตอนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ก) คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย มีพนักงานสอบสวน อัยการ ศาล และกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ ซึ่งรับผิดชอบใน 3 ขั้นตอนหลักของกระบวนการยุติธรรม เริ่มจากกระบวนการก่อนฟ้องคดี (ชั้นพนักงานสอบสวนและอัยการในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี) กระบวนการพิจารณาคดีของศาล (สืบพยานและมีคำพิพากษา) และขั้นตอนการลงโทษโดยกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ ข) คดีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย การฟ้องร้องคดีต่อศาลสามารถทำได้ 2 แนวทาง คือ การที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนและการที่ประชาชนยื่นฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเอง ในกรณีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนก่อน คดีก็จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลตามขั้นตอนเดียวกับกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย ส่วนในกรณีที่ประชาชนฟ้องคดีเอง กระบวนการวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้อง จึงเหลือเพียงศาลและกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ

คดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลในแต่ละปีมีจำนวนมาก คดีเหล่านี้แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ คดีความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัว กับคดีความผิดอาญาแผ่นดินที่ไม่สามารถยอมความได้

ความผิดอันยอมความได้ เป็นความผิดระหว่างเอกชนต่อเอกชนที่มุ่งหวังจะได้รับชดใช้ค่าเสียหายจากคู่กรณีมากกว่าให้คู่กรณีต้องรับโทษทางอาญา หากมีการไกล่เกลี่ยในคดีอาญาในคดีที่สามารถ

ยอมความกันได้ คดีประเภทดังกล่าวจะยุติลง หากการไต่ถามเกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนคดีไปถึงศาล เช่น กระบวนการไต่ถามคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนหรือการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการซึ่งทำให้ผู้ขัดแย้งสามารถยุติความขัดแย้งได้ คดีนั้นก็ไม่ต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาล

ความคิดอาญาต่อแผ่นดิน เป็นความคิดที่ไม่อาจยอมความได้ ผู้เสียหายมุ่งหมายที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายและสังคมเป็นไปในลักษณะของการแก้แค้นและป้องกันไม่ให้กระทำความผิดซ้ำ แต่ในคดีอาญาแผ่นดินที่มีพฤติการณ์ที่ไม่ร้ายแรงและไม่กระทบต่อสาธารณะมากนัก หากมีการเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการในการกั้นกรองคดี เช่น การสั่งไม่ฟ้องในบางคดีหรือมาตรการชะลอการฟ้อง จะทำให้สามารถลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลได้ในระดับหนึ่ง

ร่าง พรบ.มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.... มีลักษณะเป็นการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาปรับใช้โดยการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายกับผู้ต้องหาเข้ามีส่วนร่วมในการยุติข้อขัดแย้ง โดยไม่ได้มุ่งเน้นที่จะแก้แค้นเพื่อทดแทนผู้กระทำความผิด แต่มุ่งหมายให้ทั้งสองฝ่ายและชุมชนกลับสู่สภาพก่อนที่จะถูกกระทำจากอาชญากรรมเพื่อให้สังคมคืนสู่สภาพดีดังเดิม ฝ่ายบริหารโดยกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุด ได้ผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวให้มีการประกาศใช้เพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณคดีที่ล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นการปฏิรูปกฎหมายที่สำคัญซึ่งจะส่งผลถึงการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการที่ไม่อาจเข้าไปตรวจสอบการไต่ถามคดีอาญาและการชะลอการฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้เต็มที่

หลักการฟ้องคดีอาญาที่หลายประเทศทั่วโลกใช้อยู่มีสองระบบคือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยได้วางกรอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องโดยใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ กฎหมายไม่ได้บังคับไว้โดยเด็ดขาดว่าเมื่อพนักงานอัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดแล้ว จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเท่านั้น แต่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุผลอันสมควร ที่ผ่านมามีพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในลักษณะดังกล่าวด้วยอาศัยเหตุผลทางด้านอาชญาวิทยา ความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาบางคนเนื่องจากต้องกันไว้เป็นพยานเพื่อให้ผู้ต้องหารายนั้นให้การที่เป็นประโยชน์แก่รูปคดีในชั้นศาล ซึ่งผู้ต้องหาประเภทนี้มักจะไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดที่ร้ายแรงทั้งหมดหรือไม่ได้เป็นตัวการใหญ่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้เบิกความยืนยันต่อศาลเพื่อลงโทษผู้ต้องหารายที่เป็นตัวการสำคัญในคดีนั้น การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในลักษณะดังกล่าวเป็นที่

ยอมรับในสังคมในระดับหนึ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและทำให้สามารถติดตามจับกุมผู้ต้องหาที่เป็นตัวการสำคัญมาลงโทษตามกฎหมายได้ แต่การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวก็มีช่องว่างให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องหาบางรายได้

มาตรการใกล้เคียงคดีอาญาและชะลอการฟ้องเป็นเรื่องที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งยุติคดีที่มีพยานหลักฐานชัดเจนว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด ที่มีแนวความคิดสมัยใหม่ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อ (1) ลดปริมาณคดีอาญาที่มีพฤติการณ์ไม่ร้ายแรงให้ไม่ต้องขึ้นสู่ศาล (2) เพื่อลดงบประมาณภาครัฐในการควบคุมผู้ต้องขัง (3) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหากลับตัวเป็นพลเมืองดีและผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเร็วขึ้น

สำหรับมาตรการชะลอการฟ้องที่ใช้ในต่างประเทศนั้น ในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีใต้ มีทั้งนักกฎหมายที่เห็นด้วยกับการชะลอการฟ้อง เพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสังคมซึ่งสอดคล้องกับหลักการป้องกันสังคม (Social Defense) ที่คำนึงถึงว่าผู้กระทำความผิดมีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสังคมเพียงใด มากกว่าที่จะพิจารณาว่าผู้ต้องหากระทำความผิดอย่างไรบ้าง ส่วนนักกฎหมายที่ไม่เห็นด้วยก็วิจารณ์ว่าการที่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้อง แม้มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น มีความเป็นไปได้ที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจโดยได้รับแรงกดดันทางการเมือง

ในหลายประเทศเช่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ เป็นต้นในทางปฏิบัติต่างยึดหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจและมีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการใช้อำนาจสั่งชะลอการฟ้องได้ โดยคำนึงถึงบุคลิกลักษณะและสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด ความร้ายแรงของความผิด ประโยชน์ของสาธารณะและเงื่อนไขต่าง ๆ ภายหลังการกระทำความผิด เช่น ความรู้สึกสำนึกผิดของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ โดยมุ่งที่จะชดเชยให้ผู้เสียหายกลับสู่ฐานะเดิมซึ่งย่อมจะมีประโยชน์มากกว่ามุ่งที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด

ข้อที่ต้องคำนึงถึงการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีหรือสั่งชะลอการฟ้องก็คือ การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการย่อมสัมพันธ์กับความผิดพลาดได้เสมอ ยิ่งมาตรการชะลอการฟ้องจะทำให้คดีอาญาเสร็จสิ้นไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของศาล จึงเป็นประเด็นที่ถกเถียงว่าควรมีระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลภายนอกหรือความไม่เป็นธรรมที่อาจเกิดขึ้นได้หรือไม่ เพียงใด

ฝ่ายที่มีความเห็นว่า ไม่ควรให้ศาลเข้าไปตรวจสอบการใกล้เคียงคดีอาญาและการชะลอการฟ้อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นฝ่ายพนักงานอัยการ ได้ให้เหตุผลว่าการชะลอการฟ้องเป็นมาตรการในการบริหารงานคดี

อย่างหนึ่งอันเป็นกระบวนการเบี่ยงเบนคดีและเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ให้ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น หากให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบการ ออกคำสั่งชะลอการฟ้อง เท่ากับให้ศาลแทรกแซงการใช้อำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่เป็น อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะไม่ได้ช่วยให้ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล แต่จะเพิ่มปริมาณคดีในศาลขึ้นอีก ทั้งนี้ การให้อำนาจตัดสินคดีและอำนาจบริหารอยู่ด้วยกัน เสรีภาพของประชาชนก็เกิดขึ้นไม่ได้ (ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิชาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย มหาชนยุคต่าง ๆ : มิถุนายน 2547)

ส่วนฝ่ายที่มีความเห็นว่า ควรให้ศาลเข้าไปตรวจสอบได้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นฝ่ายตุลาการได้ให้ ข้อสังเกตและเหตุผลว่า ร่าง พรบ.มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.... ยังมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้อง กับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการเยียวยาผู้เสียหาย แก่ไขพินฟู ผู้กระทำความผิดและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังเปิดช่องให้รัฐเข้าไปแทรกแซง กระบวนการดังกล่าวได้ ร่างกฎหมายยังกำหนดข้อยกเว้นหลักการตามกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความ อาญาซึ่งจะมีผลกระทบต่อแนวคิดของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ ของรัฐ ร่างกฎหมายไม่มีระบบตรวจสอบโดยศาลซึ่งจะทำให้ผู้ต้องหาหลุดพ้นจากกระบวนการยุติธรรม และเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารนำอำนาจตุลาการที่จะพิจารณาพิพากษาคดีที่มีในปัจจุบันมาใช้ อันขัดต่อ หลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เช่น กระบวนการยุติธรรมชุมชนและ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง บทความวิชาการ และรายงานการศึกษาผลกระทบทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง รวมทั้งการสำรวจ ความเห็นของนักกฎหมายในองค์กรสำคัญต่าง ๆ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ทุกภาคส่วนในองค์กรกระบวนการ ยุติธรรมของประเทศไทยมีความเห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกันว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของ ประเทศไทยควรมีการปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานคดี เช่น การลดเวลาในกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา การลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอน

ให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง รวดเร็วและเป็นธรรม การลดต้นทุนด้านงบประมาณของรัฐและค่าใช้จ่ายของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ผู้วิจัยยังเชื่ออีกว่าทุกภาคส่วนคงเห็นด้วยที่จะนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยเฉพาะกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาและการชะลอการฟ้องมาใช้ แต่ควรมีขั้นตอนการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอิทธิพลทั้งหลาย โดยยึดถือประโยชน์ของประชาชนและสังคมเป็นที่ตั้ง หากมาตรการทั้งสองดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ถูกต้องตามหลักปรัชญาทางกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้อง ก็ย่อมไม่สร้างปัญหาใหม่และไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวม 5 แนวทางดังนี้

1. การยกเลิกบทลงโทษทางอาญาในกฎหมายหลายฉบับที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อดำเนินคดีระหว่างเอกชนด้วยกันเมื่อเกิดข้อพิพาท ทั้งที่การดำเนินคดีนั้นไม่ได้ก่อประโยชน์ต่อสาธารณะเลย หากแต่ก่อให้เกิดภาระแก่กระบวนการยุติธรรม
2. การเพิ่มอัตราโทษปรับให้สูงขึ้นและการนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้แทนการลงโทษจำคุกระยะสั้นในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีการนำมาตราการลงโทษในทางแพ่งมาใช้แทนมาตรการทางอาญาสำหรับคดีความผิดที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินและคดีเกี่ยวกับหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น กำหนดให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับทางแพ่งและให้คืนผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิดแก่สถาบันการเงินนั้นหรือผู้เสียหาย และห้ามมิให้ผู้กระทำความผิดดำรงตำแหน่งผู้บริหารในสถาบันการเงินใด ๆ อีก หรือเข้าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยภายในระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น
3. แก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนของความผิดอาญาทุกประเภทที่มีเอกชนเป็นผู้เสียหายและไม่กระทบต่อความสงบสุขในสังคม ให้เป็นความผิดอันยอมความได้ เพื่อให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีช่องทางในการไกล่เกลี่ยเพื่อยอมความให้คดียุติลงโดยเร็วและเพิ่มเติมกฎหมายว่าเมื่อผู้กระทำความผิดชำระหนี้แก่ผู้เสียหายครบถ้วน ให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

4. การเพิ่มข้อจำกัดในการยื่นอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาของศาลล่าง เพื่อลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา โดยเพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า ให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกามีอำนาจในการพิจารณารับอุทธรณ์หรือฎีกาได้ด้วย ทั้งนี้ เฉพาะเมื่อคดีนั้น ๆ มีปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเท่านั้น เพื่อให้ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีที่มีความสำคัญได้อย่างเต็มที่ อันจะช่วยแก้ปัญหาคดีล้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา เนื่องจากจำนวนผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอกับปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

5. ตามร่าง พรบ.มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ..... ควรมีการเพิ่มบทบัญญัติให้ฝ่ายผู้เสียหายมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ไต่สวนและมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งชะลอการฟ้อง และคำสั่งยุติการดำเนินคดีตามมาตรการชะลอการฟ้องได้ หากเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องและคำสั่งยุติคดีของพนักงานอัยการไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด หรือตรวจพบว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ยุติคดีหรือคำสั่งชะลอการฟ้องโดยมิชอบเพราะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลภายนอก เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้ศาลไต่สวนและมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวน หมายเรียกพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมาให้ถ้อยคำ หากศาลเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องและคำสั่งยุติคดีของพนักงานอัยการเป็นไปตามกฎหมาย ก็ให้ยกคำร้องและคำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด แต่หากเห็นว่าไม่เป็นไปตามกฎหมาย ก็ให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานอัยการและให้สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการทั่วไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ในทุกระดับ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

วารสาร

นายมนตรี สิงหะ // การนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย // บทบัณฑิตย / เล่มที่ 61 / ตอน 2 / มิถุนายน 2548

คณะอนุกรรมการศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตราการชะลอการฟ้อง // กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง // บทบัณฑิตย / เล่มที่ 59 / ตอน 4 / ธันวาคม 2546

รายงานการวิจัย

คณะอนุกรรมการศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตราการชะลอการฟ้อง // รายงานการศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตราการชะลอการฟ้อง // คุณภาพ / เล่มที่ 2 / ปีที่ 58 / พฤษภาคม - สิงหาคม 2554

ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะผู้วิจัย // นิติศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย : โครงการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ // มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) // กุมภาพันธ์ 2554

เอกสารไม่ตีพิมพ์

สำนักงานศาลยุติธรรม // บทบาทของศาลยุติธรรมในบริบทของกฎหมายกับความยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนสำหรับข้าราชการตุลาการ หน่วยงานในสังกัดสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษภาค 8 //

บทสรุปโครงการสัมมนาทางวิชาการและการสัมมนาเชิงปฏิบัติการวิชาการสัญจร / กันยายน 2555

คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหาแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับร่าง พรบ.มาตราการแทนการฟ้องคดีอาญา / สำนักงานศาลยุติธรรม 2554 – 2555 / ข้อเสนอของร่างพระราชบัญญัติมาตราการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.... :

วิทยานิพนธ์

พันตำรวจโทดำรงวิทย์ รัตนพวงศ์ // การพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการความขัดแย้งของผู้นำชุมชน // วิทยานิพนธ์ // ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต / สาขาวิชาบริหารศาสตร์ / สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ / พ.ศ.2553

ภาคผนวก

ร่างที่ สกค. ตรวจสอบพิจารณาแล้ว

เรื่องเสร็จที่.../....

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา

เหตุผล

โดยที่มีคดีอาญาที่ลักษณะของการกระทำเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงซึ่งผู้ต้องหาอาจกลับตนเป็นคนดีได้ และผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควร หากมีการสนับสนุนให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้รับการไกล่เกลี่ย เพื่อให้ผู้ต้องหามีโอกาสแสดงความสำนึกในการกระทำและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น อันจะเป็นการนำไปสู่การขอมความและการยุติคดีด้วยความสมานฉันท์ และในคดีบางลักษณะหากมีการชะลอการฟ้องและนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้เพื่อให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตนโดยไม่มีมลทินติดตัวอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม มากกว่าการดำเนินการให้มีการพิจารณาลงโทษ สมควรนำมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวมาใช้แทนการฟ้องคดีอาญา ทำให้คดีอาญาดังกล่าวระงับลง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา

พ.ศ....

.....

.....

.....

.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“การไต่ถามคดีอาญา” หมายความว่า การที่พนักงานสอบสวนจัดให้คู่กรณีในคดีอาญามีโอกาสเจรจาตกลงเยียวยาความเสียหายเพื่อระงับคดีอาญา

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ต้องหาและผู้เสียหายในคดีอาญา แต่ไม่รวมถึงคดีอาญา ที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย

“ผู้ไต่ถามคดี” หมายความว่า บุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ไต่ถามคดีตามพระราชบัญญัตินี้

“การชะลอการฟ้อง” หมายความว่า การที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นควรสั่งฟ้องคดี แต่มีเหตุที่จะไม่ออกคำสั่งฟ้องคดี โดยอาจกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อระงับคดีอาญา

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และอัยการสูงสุด รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน กฎกระทรวงและระเบียบนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๕ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับกับคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว

มาตรา ๖ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา ได้แก่ การไต่ถามถึงคดีอาญาและการชะลอการฟ้อง

มาตรา ๗ เมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไต่ถามถึงคดีอาญาตามมาตรา ๑๔ แล้ว ให้หยุดนับอายุความในการดำเนินคดีอาญา และเมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา ๑๔ ให้นับอายุความในการดำเนินคดีต่อจากเวลานั้น

เมื่อพนักงานอัยการได้มีคำสั่งชะลอการฟ้องตามมาตรา ๔๒ แล้ว ให้หยุดนับอายุความในการดำเนินคดีอาญา และเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปตาม มาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๕๐ ให้นับอายุความในการดำเนินคดีต่อจากวันที่พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา ๔๖ หรือวันที่ครบกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือวันที่อัยการสูงสุดมีคำวินิจฉัยตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม แล้วแต่กรณี

มาตรา ๘ เมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี มีคำสั่งให้ใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา มิให้นำบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องและการผิดฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวง และวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง รวมทั้งการควบคุมและการขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญามาใช้บังคับ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี จะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป และให้นับระยะเวลาการฟ้อง การผิดฟ้อง การควบคุมและการขังตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป

กรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวน มิให้นำบทบัญญัติในเรื่องระยะเวลาตามมาตรา ๑๑๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับ

มาตรา ๙ คดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท หากความผิด ต่อกฎหมาย ซึ่งเป็นบทหนักที่สุดสามารถดำเนินมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาตาม

พระราชบัญญัตินี้ได้สำเร็จ ให้ถือว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องในความผิดบทยอื่นระงับไปด้วย แต่หากความผิดที่สามารถดำเนินมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาได้สำเร็จเป็นความผิดที่มีโทษเบากว่าหรือเบาที่สุด ไม่เป็นเหตุทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องในความผิดที่มีโทษหนักกว่าหรือหนักที่สุดระงับไป

มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้รับฟังพยานหลักฐาน คำรับสารภาพ หรือข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการไต่ถามคดีอาญาหรือที่เกิดขึ้นจากกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ในชั้นการชะลอการฟ้อง เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีทั้งปวง

หมวด ๑

การไต่ถามคดีอาญา

ส่วนที่ ๑

บททั่วไป

มาตรา ๑๑ การไต่ถามคดีอาญาอาจทำได้ในคดีความผิด ดังต่อไปนี้

- (๑) คดีความผิดอันยอมความได้
- (๒) คดีความผิดลหุโทษ
- (๓) คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒ คดีที่อาจไต่ถามคดีได้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นคดีความผิดตามมาตรา ๑๑
- (๒) ในคดีความผิดตามมาตรา ๑๑(๓) ต้องเป็นกรณีที่

(ก) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการไต่ถามคดีอาญาหรือการชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เป็นคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลานับตั้งแต่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดีตามมาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๕๑ มาแล้วเกินสามปี และ

(ข) ผู้ต้องหาไม่อยู่ระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือพ้นโทษมาแล้วเกินกว่าห้าปี เว้นแต่เป็นคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดลหุโทษ หรือคดีความผิดที่ผู้ต้องหาได้กระทำในขณะที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

มาตรา ๑๓ คดีที่อาจไต่ถามได้ตามมาตรา ๑๒ หากพนักงานสอบสวนเห็นว่าพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้คู่กรณีทราบในโอกาสแรกว่ามีสิทธิยื่นคำร้องขอไต่ถามคดีอาญา

มาตรา ๑๔ หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายสมัครใจและประสงค์จะเข้าร่วมการไต่ถามคดีอาญา ให้คู่กรณียื่นคำร้องขอไต่ถามคดีอาญาต่อพนักงานสอบสวน และให้พนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไต่ถามคดีอาญา

การยื่นคำร้องขอไต่ถามคดีอาญา และระยะเวลาการสั่งคำร้องของพนักงานสอบสวนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๕ ในกรณีมีผู้เสียหายหลายคน ผู้เสียหายซึ่งเข้าร่วมไต่ถามคดีอาญาทุกคนต้องสมัครใจและประสงค์จะเข้าร่วมการไต่ถามคดีอาญา

มาตรา ๑๖ ให้ผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายในการไต่ถามคดีอาญาตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้ไต่ถาม

มาตรา ๑๗ บุคคลที่จะได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ไต่ถามต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

(๑) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปี

(๒) เป็นผู้เต็มใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(๓) มีความซื่อสัตย์สุจริต มีบุคลิกภาพ มีความประพฤติ และมีทัศนคติที่

เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ผู้ไต่ถาม และ

(๔) ผ่านการอบรมหลักสูตรผู้ไต่ถามหรือหลักสูตรอื่นที่เทียบเท่า ซึ่งกระทรวง

ยุติธรรมกำหนดหรือรับรอง

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

(๒) มีหนี้สินล้นพ้นตัว

(๓) อยู่ระหว่างถูกสั่งให้พักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

(๔) ถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

(๕) ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้

กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๖) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริตหรือ จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือ

(๗) เป็นโรคติดต่อร้ายแรงหรือมีจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ไต่ถาม

การยื่นคำขอ การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การรับขึ้นทะเบียนและการลบชื่อ ออกจากทะเบียนผู้ไต่ถาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๘ ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการประชุมระหว่างคู่กรณีเพื่อแต่งตั้งผู้ไต่ถามภายใน เจ็ดวันนับแต่วันที่พนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไต่ถามคดีอาญา ถ้าคู่กรณีไม่อาจตกลงเลือกผู้ไต่ถามได้ ให้พนักงานสอบสวนแต่งตั้งผู้ไต่ถามและแจ้งให้คู่กรณีทราบ

การเลือกและการแต่งตั้งผู้ไต่ถามตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ผู้ไต่ถามที่ได้รับแต่งตั้งได้รับคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรม กำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๙ ผู้ไต่ถามอาจถูกคู่กรณีตั้งรังเกียจได้ หากมีกรณีดังกล่าวให้ผู้ไต่ถาม พ้นจากหน้าที่ ทั้งนี้ คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสิทธิตั้งรังเกียจได้เพียงครั้งเดียว

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหลายคน การตั้งรังเกียจตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบ จากคู่กรณีทุกคนของฝ่ายนั้น

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่ผู้ไถ่เกลี่ยตาย ถอนตัว ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือพ้นจากหน้าที่ตาม
มาตรา ๑๕ ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการแต่งตั้งผู้ไถ่เกลี่ยตามมาตรา ๑๘ ใหม่

มาตรา ๒๑ ในการไถ่เกลี่ยคดีอาญา ให้ผู้ไถ่เกลี่ยเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ส่วนที่ ๓

กระบวนการไถ่เกลี่ยคดีอาญา

มาตรา ๒๒ ให้พนักงานสอบสวนกำหนดนัดไถ่เกลี่ยคดีอาญาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พนักงาน
สอบสวนแต่งตั้งผู้ไถ่เกลี่ยและแจ้งให้คู่กรณีทราบ

มาตรา ๒๓ คู่กรณีต้องเข้าร่วมการไถ่เกลี่ยคดีอาญาคด้วยตนเองและมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่
เกินสองคนเข้าฟังการไถ่เกลี่ยคดีอาญาได้

ถ้าคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ต้องหาเป็นผู้เยาว์ ให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองเข้าร่วมการไถ่เกลี่ยคดีอาญาคด้วย
การไถ่เกลี่ยคดีอาญาให้กระทำการเป็นการลับ

มาตรา ๒๔ ในการไถ่เกลี่ยคดีอาญาหากมีความจำเป็นต้องใช้ล่าม ให้พนักงานสอบสวนจัดหา
ล่ามให้

ให้ล่ามตามวรรคหนึ่งได้รับเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดโดย
ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

มาตรา ๒๕ ก่อนเริ่มต้นการไถ่เกลี่ยคดีอาญา ผู้ไถ่เกลี่ยจะต้องอธิบายให้คู่กรณีทราบถึง
พฤติการณ์ต่าง ๆ ที่คู่กรณีซึ่งเป็นผู้ต้องหาได้กระทำลงตามคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ข้อเท็จจริงอื่นที่
เกี่ยวข้องกับคดี กระบวนการและผลทางกฎหมายในการไถ่เกลี่ยคดีอาญา และสิทธิในการยุติการไถ่
เกลี่ยคดีอาญา

มาตรา ๒๖ ผู้ไถ่เกลี่ยต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและเป็นกลางและต้องช่วยเหลือหรือ
สนับสนุนคู่กรณีในการเจรจาเพื่อระงับคดีด้วยความสมัครใจ

มาตรา ๒๗ การไถ่เกลี่ยคดีอาญาให้กระทำไปแล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่กำหนดนัด
ไถ่เกลี่ยคดีอาญาคครั้งแรก เว้นแต่มีเหตุจำเป็นหรือเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า

คู่กรณีจะสามารถตกลงกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยอาจดำเนินการต่อไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุ
ดังกล่าวไว้

กรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยพ้นจากหน้าที่ตามมาตรา ๑๕ หรือกรณีที่ผู้ไกล่เกลี่ยตาย ถอนตัวหรือไม่อาจ
ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรา ๒๐ ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งให้เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่กำหนดนัดไกล่เกลี่ย
คดีอาญาครั้งแรกหลังจากการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยคนใหม่

มาตรา ๒๘ ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา คู่กรณีมีสิทธิเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันได้โดยอิสระ
ทั้งนี้ ข้อตกลงนั้นจะต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย เป็นการพ้นวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบ
เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ ข้อตกลงตามวรรคหนึ่งต้องไม่ขัดหรือฝืนความประสงค์
ของผู้เยาว์ด้วย

มาตรา ๒๙ เมื่อคู่กรณีได้มีข้อตกลงเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้ไกล่เกลี่ยบันทึกข้อตกลง
หรือจัดให้มีการบันทึกข้อตกลงนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และให้คู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ยลงลายมือชื่อไว้
บันทึกข้อตกลงตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของคู่กรณี
- (๒) พฤติการณ์ที่มีการกล่าวหา
- (๓) ฐานความผิดและอัตราโทษตามกฎหมายที่มีการกล่าวหา
- (๔) ความสมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยคดีอาญา
- (๕) สาระสำคัญของข้อตกลงอันเป็นผลของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา เช่น การชดใช้

เยียวยาความเสียหาย เงื่อนไขที่คู่กรณีต้องปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติและระยะเวลาดำเนินการ
หรือข้อตกลงไม่ตั้งใจที่จะรับการชดใช้เยียวยาความเสียหาย

มาตรา ๓๐ เมื่อการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแล้วเสร็จ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยส่งบันทึกข้อตกลงไปยัง
พนักงานสอบสวนเพื่อให้พนักงานสอบสวนส่งบันทึกข้อตกลงดังกล่าวพร้อมด้วยสำนวนการ
สอบสวนและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

มาตรา ๓๑ เมื่อได้รับบันทึกข้อตกลงจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นว่า การไต่ถามหรือการไต่สวนคดีอาญาเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งเห็นชอบและส่งบันทึกข้อตกลงพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อให้คู่กรณีปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงต่อไป

หากพนักงานอัยการเห็นว่าควรแก้ไขบันทึกข้อตกลงให้ชอบด้วยกฎหมายไม่เป็นการพ้นวิสัย และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งให้แก้ไขและส่งบันทึกข้อตกลงพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการจัดให้มีการแก้ไขบันทึกข้อตกลงนั้นตามคำสั่งของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การไต่ถามหรือการไต่สวนคดีอาญาไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือคู่กรณีไม่แก้ไขตามคำสั่งของพนักงานอัยการตามวรรคสอง ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่เห็นชอบและส่งเรื่องไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป

ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบันทึกข้อตกลงหรือได้รับบันทึกข้อตกลงที่แก้ไขแล้ว

ส่วนที่ ๔

การยุติการไต่ถามคดีอาญา

มาตรา ๓๒ คู่กรณีคนใดคนหนึ่งอาจขอลอนตัวเพื่อยุติการไต่ถามคดีอาญาในเวลาใดก็ได้

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหลายคน การขอลอนตัวเพื่อยุติการไต่ถามคดีอาญาของคนใดคนหนึ่งหรือหลายคน ย่อมไม่กระทบกระเทือนการไต่ถามคดีอาญาของคู่กรณีที่เหลืออยู่ทั้งสองฝ่าย

มาตรา ๓๓ ผู้ไต่ถามหรืออาจยุติการไต่ถามคดีอาญา เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

- (๑) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่เข้าร่วมการไต่ถามคดีอาญาโดยไม่แจ้งหรือโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือมีพฤติการณ์ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการไต่ถามคดีอาญา
- (๒) มีเหตุอันควรสงสัยว่าความตกลงนั้นมิได้เป็นไปด้วยความสมัครใจ
- (๓) การไต่ถามคดีอาญาไม่อาจบรรลุผลได้โดยแน่แท้

(๔) เห็นได้ชัดว่าการดำเนินการ โกล่เกลี่ยคดีอาญาต่อไปจะเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ของคู่กรณีที่เป็นผู้เยาว์ หรือ

(๕) คู่กรณีไม่สามารถเจรจาเพื่อตกลงแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือไม่อาจเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

มาตรา ๓๔ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยรายงานให้พนักงานสอบสวนทราบถึงการยุติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามมาตรา ๓๒ หรือมาตรา ๓๓ โดยไม่ชักช้า

เมื่อได้รับรายงานการยุติการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ให้พนักงานสอบสวนมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป

มาตรา ๓๕ ในคดีความผิดอันยอมความได้ หากปรากฏแก่ผู้ไกล่เกลี่ยว่าผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ถอนฟ้อง ยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีเหตุอื่นอันทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยยุติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาและรายงานให้พนักงานสอบสวนทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหลายคน หากสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเฉพาะผู้กระทำความผิดบางคน ให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญาต่อไปสำหรับผู้กระทำความผิดที่เหลืออยู่

ส่วนที่ ๕

ผลของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

มาตรา ๓๖ เมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานสอบสวนจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้

มาตรา ๓๗ เมื่อได้มีการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงตามมาตรา ๒๕ แล้ว ให้คู่กรณีแจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบ เพื่อพิจารณาทำบันทึกการปฏิบัติตามข้อตกลงส่งให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาสั่งยุติคดี

ในกรณีที่มีการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไม่ครบถ้วน ให้คู่กรณีแจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบ เพื่อพิจารณามีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป เว้นแต่ผู้เสียหายพอใจในการปฏิบัติตามข้อตกลงบางส่วนที่ได้กระทำไปแล้ว ให้คู่กรณีแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๓๘ เมื่อความปรากฏแก่พนักงานสอบสวนว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงโดยไม่มีเหตุอันควร ให้พนักงานสอบสวนมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีด้วยตนเอง ในกรณีที่ศาลได้รื้อการพิจารณาไว้ตามมาตรา ๓๖ ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พนักงานสอบสวนมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปเพื่อหยิบยกคดีขึ้นพิจารณาต่อไป

มาตรา ๓๙ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ ในกรณีที่มีผู้เสียหายหลายคน หากผู้เสียหายคนหนึ่งคนใดไม่สามารถทำข้อตกลงกับผู้ต้องหาได้ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องของผู้เสียหายดังกล่าวย่อมไม่ระงับ

มาตรา ๔๐ การไต่ถามแก่ผู้ต้องหาที่ไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะทำการสอบสวนต่อไป

หมวด ๒

การชะลอการฟ้อง

ส่วนที่ ๑

บททั่วไป

มาตรา ๔๑ คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้เมื่อปรากฏว่า

(๑) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง เว้นแต่เคยได้รับการชะลอการฟ้องในคดีความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดอันยอมความได้ ความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการชะลอการฟ้องมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันที่พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีตามมาตรา ๕๑

(๒) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี

(๓) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาแล้วเกินห้าปี

(๔) ในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้องด้วย และ

(๕) ผู้ต้องหายินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

มาตรา ๔๒ เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนและเห็นควรสั่งฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว แต่เป็นกรณีที่มีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ตามมาตรา ๔๑ พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการตามที่เห็นสมควรดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมที่ปวงเกี่ยวกับผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดีของผู้ต้องหา การรู้สำนึกในความผิดของผู้ต้องหาและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความยินยอมของผู้เสียหายและผู้ต้องหา และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการต้องหาคดีอาญาหรือการถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดอื่น พร้อมทำความเห็นในการชะลอการฟ้องเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อประกอบการพิจารณา

(๒) จัดให้มีกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ ซึ่งรวมถึงการให้ผู้ต้องหาชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย การขอโทษผู้เสียหายหรือการกระทำอื่นที่เหมาะสม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์

(๓) มีคำสั่งให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลใดมาให้อัยคำ หรือส่งหรือจัดการส่งเอกสารหรือหลักฐานใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา

(๔) เชิญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมแก่รูปคดีหรือบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับจากผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือชุมชนมาหารือร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้

หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าควรชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องและส่งคำสั่งดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๔๔ โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ไม่ควรชะลอการฟ้อง ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้อง และดำเนินคดีต่อไป และให้พนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบ ภายในเจ็ดวันนับจากวันที่มีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้อง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ส่วนที่ ๒

คำสั่งชะลอการฟ้อง

มาตรา ๔๓ ในการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติตามที่เห็นสมควร ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติเป็นครั้งคราว เพื่อบุคคลดังกล่าวจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร

(๒) จัดให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร

(๓) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ

(๔) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติใดอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดในทำนองเดียวกันขึ้นอีก

(๕) ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น

(๖) ให้ไปรับการอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนาพฤติกรรมเสีย

ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด

(๗) ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำความผิดของตนเอง โดยการชดใช้เสียหายความเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม

(๘) เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำหรือมีโอกาสกระทำความผิดในทำนองเดียวกันขึ้นอีก

การคุมความประพฤติตามวรรคหนึ่งต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามปี แต่ต้องไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น

ถ้าภายหลังปรากฏแก่พนักงานอัยการเองหรือปรากฏจากรายงานของพนักงานคุมประพฤติว่า ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวแก่การกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤตินั้น ได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนข้อหนึ่ง ข้อใดหรือทุกข้อก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขอื่นเพิ่มเติมก็ได้

มาตรา ๔๕ เมื่ออัยการสูงสุดได้รับคำสั่งชะลอการฟ้องจากพนักงานอัยการแล้วเห็นว่า คำสั่งชะลอการฟ้องเป็นไปตามมาตรา ๔๑ และการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหาผู้เสียหายและสังคม ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งเห็นชอบและแจ้งให้พนักงานอัยการทราบโดยไม่ชักช้า

เมื่อพนักงานอัยการได้รับแจ้งคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีหนังสือแจ้งคำสั่งชะลอการฟ้องและเงื่อนไขการคุมความประพฤติไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำสั่งชะลอการฟ้องตามมาตรา ๔๑ ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องหา ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งให้พนักงานอัยการแก้ไขคำสั่งดังกล่าวและมีหนังสือแจ้งคำสั่งที่แก้ไขแล้วไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

มาตรา ๔๖ ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องไม่เป็นไปตามมาตรา ๔๑ หรือการชะลอการฟ้องนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือสังคม ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่เห็นชอบและส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้มีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้องและดำเนินคดีต่อไป คำสั่งไม่ชะลอการฟ้องนั้นให้เป็นที่สุด และให้พนักงานอัยการมีหนังสือแจ้ง

คำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันมีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้อง

มาตรา ๔๗ การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุมความประพฤติ

ส่วนที่ ๓

ผลของคำสั่งชะลอการฟ้อง

มาตรา ๔๘ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหา แต่ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกัน ให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง

มาตรา ๔๙ ภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา ๔๖ หรือมาตรา ๕๐ ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดี อยู่ก่อนแล้ว ให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้

ในคดีที่มีผู้เสียหายหลายคน และมีผู้เสียหายบางคนไม่ปรากฏตัวในขณะที่พนักงานอัยการออก คำสั่งชะลอการฟ้อง หากต่อมาผู้เสียหายปรากฏตัวขึ้นภายในสามปีนับแต่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอ การฟ้อง และไม่ยินยอมในการชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ในกรณีเช่นว่านี้ไม่ให้นำมาตรา ๗ วรรคสอง มาใช้บังคับ

ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องคดีตามวรรคสอง ให้ศาลนำเหตุที่มีการชะลอการ ฟ้องและพฤติการณ์ของจำเลยในระหว่างที่มีการชะลอการฟ้องมาพิจารณาประกอบด้วย และศาลจะ ลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดหรือ จะไม่ลงโทษเลยก็ได้

มาตรา ๕๐ ถ้าความปรากฏแก่พนักงานอัยการว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข เพื่อคุ้มครองประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดตามมาตรา ๔๗ หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดเปลี่ยนแปลงไป ให้พนักงานอัยการเรียก ผู้ต้องหามาชี้แจง หากผู้ต้องหาไม่มาชี้แจงหรือพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันควร

หรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการคุ้มครองประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดเปลี่ยนแปลงไปจน ไม่อาจแก้ไขได้อันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการมี

คำสั่งดำเนินคดีต่อไปและแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คำสั่ง ทั้งนี้ สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ต้องหาทราบคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ต้องหาเห็นว่าคำสั่งของ พนักงานอัยการไม่เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ต้องหาอาจยื่นคำร้องคัดค้านต่ออัยการสูงสุดให้เปลี่ยนแปลง คำสั่งของพนักงานอัยการได้ คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด

การดำเนินคดีของพนักงานอัยการหรือของผู้เสียหายตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้อีกเมื่อพ้น ระยะเวลาตามวรรคสอง หากมีการคัดค้านต่ออัยการสูงสุด การดำเนินคดีดังกล่าวจะกระทำได้อีกเมื่อ อัยการสูงสุดมีคำวินิจฉัยเห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานอัยการ

มาตรา ๕๑ เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองประพฤติกหรือเงื่อนไขอื่นที่ พนักงานอัยการกำหนดตามมาตรา ๔๗ ครบถ้วนแล้วหรือมีเหตุขัดข้องจนไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้อัน มิใช่เกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีและแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหา และผู้เสียหายทราบ

มาตรา ๕๒ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

มาตรา ๕๓ ความในมาตรา ๕๒ ไม่นำมาใช้บังคับในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้อง ของพนักงานอัยการเกิดจากการกระทำโดยฉ้อฉล และผู้เสียหายยื่นคำฟ้องคดีอาญาพร้อมแสดงเหตุแห่ง การฉ้อฉลนั้นต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้เสียหายทราบคำสั่งยุติการดำเนินคดี

เมื่อศาลได้รับคำฟ้องตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลไต่สวนว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการ ฉ้อฉลหรือไม่ หากคำสั่งนั้นมิได้เกิดจากการฉ้อฉลให้ศาลพิพากษายกฟ้อง คำพิพากษาของศาลให้เป็น ที่สุด หากคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉลให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป

หมวด ๓

มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร

มาตรา ๕๔ คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหารและอาจไต่ถามได้ตามมาตรา ๑๑ หรืออาจชะลอการฟ้องได้ตามมาตรา ๔๑ ให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่มาตรา ๕๗ ไปใช้บังคับโดยอนุโลม และให้นำบรรดากฎกระทรวงและระเบียบที่ออกตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไปใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้

การคุ้มครองประพจน์ผู้ต้องหาตามหมวด ๒ ที่นำไปใช้บังคับกับคดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารโดยอนุโลมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

มาตรา ๕๕ คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ให้อำนาจของอัยการสูงสุดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจของเจ้ากรมพระธรรมนูญ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๕๖ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ บรรดาคดีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแล้วแต่กรณี อาจนำมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับบรรดาคดีดังกล่าวได้

มาตรา ๕๗ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ พนักงานสอบสวนอาจแต่งตั้งผู้ประνομข้อพิพาทของศาลยุติธรรมเป็นผู้ไต่ถามได้ตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา

พ.ศ....

-
๑. ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้
- (๑) ความผิดฐานปลอมแปลงเอกสารตามมาตรา ๒๖๔
 - (๒) ความผิดฐานทำบัตรอิเล็กทรอนิกส์ปลอมตามมาตรา ๒๖๕/๑
 - (๓) ความผิดฐานใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ของผู้อื่น โดยมีชอบตามมาตรา ๒๖๕/๕
 - (๔) ความผิดฐานขายของโดยหลอกลวงตามมาตรา ๒๗๑
 - (๕) ความผิดฐานปลอมเครื่องหมายการค้าตามมาตรา ๒๗๓
 - (๖) ความผิดฐานเลียนเครื่องหมายการค้าตามมาตรา ๒๗๔
 - (๗) ความผิดฐานเข้าร่วมในการหลุมุนต่อสู้อะไรและมีผู้ถึงแก่ความตายจากการหลุมุนต่อสู้นั้นตาม
มาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง
 - (๘) ความผิดฐานทำร้ายร่างกายตามมาตรา ๒๘๕
 - (๙) ความผิดฐานทำร้ายร่างกายโดยมีเหตุฉกรรจ์ตามมาตรา ๒๘๖
 - (๑๐) ความผิดฐานเข้าร่วมในการหลุมุนต่อสู้อะไรและมีผู้ได้รับอันตรายสาหัสจากการ
หลุมุนต่อสู้นั้นตามมาตรา ๒๘๘ วรรคหนึ่ง
 - (๑๑) ความผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัสตามมาตรา ๓๐๐
 - (๑๒) ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่นหรือกระทำความผิดโดยประการใดให้ผู้อื่น
ปราศจากเสรีภาพในร่างกายและให้ผู้อื่นนั้นกระทำการใดให้แก่ผู้กระทำหรือบุคคลอื่นตาม
มาตรา ๓๑๐ ทวิ
 - (๑๓) ความผิดฐานลักทรัพย์ตามมาตรา ๓๓๔
 - (๑๔) ความผิดฐานลักทรัพย์โดยมีเหตุฉกรรจ์ตามมาตรา ๓๓๕ วรรคหนึ่งและ
วรรคสี่

(๑๕) ความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์ตามมาตรา ๓๓๖ วรรคหนึ่ง

(๑๖) ความผิดฐานรับของโจรตามมาตรา ๓๕๗ วรรคหนึ่ง

(๑๗) ความผิดฐานบุกรุกโดยการใช้อำลั้่งประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้อำลั้่ง
ประทุษร้ายหรือในเวลากลางคืนตามมาตรา ๓๖๕(๑) หรือ (๓)

๒. ความผิดตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ.๒๕๓๔

(๑) ความผิดฐานเลียนเครื่องหมายการค้าตามมาตรา ๑๐๕ และ

(๒) ความผิดฐานนำเข้ามาในราชอาณาจักร จำหน่าย เสนอจำหน่าย หรือมีไว้

เพื่อจำหน่ายซึ่งสินค้าที่มีเครื่องหมายการค้า หรือให้บริการหรือเสนอให้บริการที่ใช้เครื่องหมายบริการ
เครื่องหมายรับรอง หรือเครื่องหมายร่วมปลอมตามมาตรา ๑๑๐

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายชาคริต จุลมนต์

วัน เดือน ปีเกิด 15 เมษายน 2505

ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2519 – 2522	ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร
	พ.ศ. 2523 – 2526	นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
	พ.ศ. 2530	เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2527 – 2536	นิติกร ฝ่ายกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทย
	พ.ศ. 2536	ผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ 33
	พ.ศ. 2537 – 2539	ผู้พิพากษาประจำกระทรวง
	พ.ศ. 2540 – 2541	ผู้พิพากษาศาลจังหวัดอุบลราชธานี
	พ.ศ. 2542 – 2545	ผู้พิพากษาศาลจังหวัดลำปาง
	พ.ศ. 2546 – 2549	ผู้พิพากษาศาลจังหวัดเชียงใหม่
	พ.ศ. 2550- 2552	ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลจังหวัดลำพูน
	พ.ศ. 2553	ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลแขวงสุราษฎร์ธานี
	พ.ศ. 2554	ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดระยอง
	พ.ศ. 2555	ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี
	พ.ศ. 2556 – ปัจจุบัน	ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การนำมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

ผู้วิจัย นายชาคริต จุลมนต์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

ตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม อันเป็นผลต่อเนื่องจากการที่ประเทศไทยเปิดรับอารยธรรมจากประเทศอื่น ตามกระแสโลกาภิวัตน์หรือโลกที่ไร้พรมแดน จากเดิมที่สังคมไทย ความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย ใช้หลักความปรองดองและสันติวิธี อดสู่มอ่ล้วยเข้าหากัน แต่เมื่อเกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดสภาพช่องว่างระหว่างฐานะของคนในสังคม เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์และการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงจากสภาพชุมชนเกษตรกรรมเข้าสู่สภาพกึ่งอุตสาหกรรม เกิดการติดต่อกันในลักษณะสังคมเมืองที่มุ่งเน้นวัตถุนิยม ทำให้เกิดความขัดแย้งและปัญหาด้านอาชญากรรมในชุมชน ในเมือง ส่งผลให้คดีความที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ซึ่งในส่วน of คดีอาญา เกิดสภาพผู้ต้องขังและนักโทษล้นเรือนจำ

สำนักงานอัยการสูงสุดได้ผลักดันให้มีกฎหมายชะลอการฟ้องขึ้นบังคับใช้ในประเทศไทย ซึ่งหลักการและเหตุผลของกฎหมายดังกล่าวโดยสังเขปมีว่า โดยที่มีลักษณะของการกระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรง เช่น คดีความผิดอันยอมความได้ คดีความผิดลหุโทษและคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ซึ่งผู้ต้องหาอาจกลับตนเป็นคนดีได้ และผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยา ตามสมควรแก่พฤติการณ์แห่งคดี หากทั้งสองฝ่ายเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย เพื่อให้ผู้ต้องหาแสดงความสำนึกในการกระทำและพยายามบรรเทาผลร้าย อันจะนำไปสู่การยอมความและยุติคดี รวมทั้งหากมีการชะลอการฟ้อง และนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้บังคับให้ผู้ต้องหาแก้ไขความผิดของตน ก็จะเกิดประโยชน์แก่ผู้ต้องหา ผู้เสียหายและสังคม มากกว่าการพิจารณาพิพากษาลงโทษ

ในปี 2552 คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ..... ตามที่กระทรวงยุติธรรม (สำนักงานอัยการสูงสุด) นำเสนอ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มีสาระสำคัญ โดยนำมาตราการใกล้เคียงชั้นสอบสวนและการชะลอการฟ้องมารวมกัน กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบคำสั่งชะลอการฟ้อง และได้ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2554 ปัจจุบันอยู่ระหว่างรอการบรรจุเป็นระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร

แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานศาลยุติธรรมไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นการตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ แต่สำนักงานศาลยุติธรรมเห็นว่าควรให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์การตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2554 มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ดำเนินการรับฟังข้อคิดเห็นของผู้พิพากษาทั่วประเทศ รวมทั้งยกร่างพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีใช้พิจารณาควบคู่กับร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงยุติธรรม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. การส่งผลให้ลดคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การประหยัดงบประมาณแผ่นดิน การประหยัดเวลา ประหยัดค่าใช้จ่ายและเกิดความสมานฉันท์ในชุมชน สังคมและประเทศชาติ
2. ศึกษาบทบาทและขีดความสามารถของผู้เกี่ยวข้องในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.....
3. ศึกษาผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผลกระทบต่ออำนาจศาลในการตรวจสอบคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย การใช้สิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาหรือจำเลย การแทรกแซงอำนาจตุลาการ การตรวจสอบการใช้อำนาจและกระบวนการที่โปร่งใสของพนักงานอัยการ ประโยชน์ของรัฐในการรักษาความเป็นธรรมและความสงบสุขในบ้านเมือง

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ โดยศึกษาจากบทสรุปจากโครงการสัมมนาทางวิชาการและการสัมมนาเชิงปฏิบัติการวิชาการสัญจรของสำนักงานศาลยุติธรรม แหล่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บรรดานักกฎหมายในสาขาวิชาชีพต่างๆ บทความทางวิชาการ รายงานการศึกษาของสำนักงานศาลยุติธรรม คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเกี่ยวกับผลกระทบต่อระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการปราบปรามผู้กระทำความผิดจากการนำมาตรการไกล่เกลี่ยขึ้นสอบสวนมาใช้และผลกระทบจากการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง ข้อคิดเห็นทางกฎหมายจากผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ รูปแบบและลักษณะของกระบวนการไกล่เกลี่ยแทนการดำเนินคดี การชะลอการฟ้องคดีอาญาตามร่าง พรบ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ..... รวมทั้งสัมภาษณ์ตุลาการ อัยการ ผู้บริหารในหน่วยงานยุติธรรม เพื่อให้ได้ความชัดเจนในการนำมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

ผลการวิจัย

กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของประเทศไทยตั้งแต่กระบวนการก่อนฟ้องคดี กระบวนการระหว่างพิจารณาคดี ไปจนถึงกระบวนการหลังพิพากษาคดี นั้น การฟ้องคดีโดยผู้เสียหายในคดีอาญาแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายและกรณีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย โดยทั้งสองกรณีมีขั้นตอนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ก) คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย มีพนักงานสอบสวน อัยการ ศาล และกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ ซึ่งรับผิดชอบใน 3 ขั้นตอนหลักของกระบวนการยุติธรรม เริ่มจากกระบวนการก่อนฟ้องคดี (ชั้นพนักงานสอบสวนและอัยการในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี) กระบวนการพิจารณาคดีของศาล (สืบพยานและมีคำพิพากษา) และขั้นตอนการลงโทษโดยกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ ข) คดีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหาย การฟ้องร้องคดีต่อศาลสามารถทำได้ 2 แนวทาง คือ การที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนและการที่ประชาชนยื่นฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเอง ในกรณีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนก่อน คดีก็จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลตามขั้นตอนเดียวกับกรณีที่รัฐเป็น

ผู้เสียหาย ส่วนในกรณีที่ประชาชนฟ้องคดีเอง กระบวนวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ศาลต้องไต่สวน
มูลฟ้อง จึงเหลือเพียงศาลและกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ

คดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลในแต่ละปีมีจำนวนมาก คดีเหล่านี้แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ
คดีความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัว กับคดีความผิดอาญาแผ่นดินที่ไม่สามารถยอมความได้
ความผิดอันยอมความได้ เป็นความผิดระหว่างเอกชนต่อเอกชนที่มุ่งหวังจะได้รับชดเชยค่าเสียหาย
จากคู่กรณีมากกว่าให้คู่กรณีต้องรับโทษทางอาญา หากมีการไกล่เกลี่ยในคดีอาญาในคดีที่สามารถ
ยอมความกันได้ คดีประเภทดังกล่าวจะยุติลง หากการไกล่เกลี่ยนั้นเกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนคดีไปถึงศาล
เช่น กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนหรือการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการ
ซึ่งทำให้ผู้ขัดแย้งสามารถยุติความขัดแย้งได้ คดีนั้นก็ไม่ต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาล

ร่าง พรบ.มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.... มีลักษณะเป็นการนำกระบวนการยุติธรรมเชิง
สมานฉันท์มาปรับใช้โดยการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายกับผู้ต้องหาเข้ามีส่วนร่วมในการยุติข้อขัดแย้ง โดย
ไม่ได้มุ่งเน้นที่จะแก้แค้นเพื่อทดแทนผู้กระทำความผิด แต่มุ่งหมายให้ทั้งสองฝ่ายและชุมชนกลับสู่สภาพ
ก่อนที่จะถูกระงับจากอาชญากรรมเพื่อให้สังคมคืนสู่สภาพดีดังเดิม ฝ่ายบริหารโดยกระทรวงยุติธรรม
และสำนักงานอัยการสูงสุด ได้ผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวให้มีการประกาศใช้เพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณคดี
ที่ล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นการปฏิรูปกฎหมายที่สำคัญซึ่งจะส่งผลถึง
การใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการที่ไม่อาจเข้าไปตรวจสอบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาและการชะลอการฟ้องเพื่อ
คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้เต็มที่

หลักการฟ้องคดีอาญาที่หลายประเทศทั่วโลกใช้อยู่มีสองระบบคือ หลักการฟ้องคดีอาญาตาม
กฎหมาย (Legality Principle) และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ตาม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยได้วางกรอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ
ในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องโดยใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ กฎหมายไม่ได้บังคับไว้โดย
เด็ดขาดว่าเมื่อพนักงานอัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดแล้ว จะต้องยื่นฟ้องต่อศาล
เท่านั้น แต่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุผลอันสมควร ที่ผ่านมาพนักงานอัยการใช้
ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในลักษณะดังกล่าวด้วยอาศัยเหตุผลทางด้านอาชญวิทยา ความสงบเรียบร้อยของ
ประชาชน เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาบางคนเนื่องจากต้องกันไว้เป็นพยานเพื่อให้ผู้ต้องหารายนั้นให้การ
ที่เป็นประโยชน์แก่รูปคดีในชั้นศาล ซึ่งผู้ต้องหาประเภทนี้มักจะไม่ได้มีส่วนในการกระทำความผิดที่
ร้ายแรงทั้งหมดหรือไม่ได้เป็นตัวการใหญ่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้บิกความยืนยันต่อศาลเพื่อลงโทษ
ผู้ต้องหารายที่เป็นตัวการสำคัญในคดีนั้น การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในลักษณะดังกล่าวเป็นที่
ยอมรับในสังคมในระดับหนึ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและทำให้สามารถ

คิดตามจับกุมผู้ต้องหาที่เป็นตัวการสำคัญมาลงโทษตามกฎหมายได้ แต่การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวก็มีช่องว่างให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องหาบางรายได้

มาตรการใกล้เคียงคดีอาญาและชะลอการฟ้องเป็นเรื่องที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งยุติคดีที่มีพยานหลักฐานชัดเจนว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด ที่มีแนวความคิดสมัยใหม่ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อ (1) ลดปริมาณคดีอาญาที่มีพฤติการณ์ไม่ร้ายแรงให้ไม่ต้องขึ้นสู่ศาล (2) เพื่อลดงบประมาณภาครัฐในการควบคุมผู้ต้องขัง (3) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหากลับตัวเป็นพลเมืองดีและผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเร็วขึ้น

ข้อที่ต้องคำนึงถึงการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีหรือสั่งชะลอการฟ้องก็คือ การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการย่อมสัมพันธ์กับความผิดพลาดได้เสมอ ยิ่งมาตรการชะลอการฟ้องจะทำให้คดีอาญาเสร็จสิ้นไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของศาล จึงเป็นประเด็นที่ถกเถียงว่าควรมีระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลภายนอกหรือความไม่เป็นธรรมที่อาจเกิดขึ้นได้หรือไม่ เพียงใด

ฝ่ายที่มีความเห็นว่า ไม่ควรให้ศาลเข้าไปตรวจสอบการใกล้เคียงคดีอาญาและการชะลอการฟ้องซึ่งส่วนใหญ่เป็นฝ่ายพนักงานอัยการ ได้ให้เหตุผลว่าการชะลอการฟ้องเป็นมาตรการในการบริหารงานคดีอย่างหนึ่งอันเป็นกระบวนการเบี่ยงเบนคดีและเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นการใช้อำนาจตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ให้ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น หากให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง เท่ากับให้ศาลแทรกแซงการใช้อำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะไม่ได้ช่วยให้ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล แต่จะเพิ่มปริมาณคดีในศาลขึ้นอีก ทั้งนี้การให้อำนาจตัดสินคดีและอำนาจบริหารอยู่ด้วยกัน เสรีภาพของประชาชนก็เกิดขึ้นไม่ได้ (ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ : มิถุนายน 2547)

ส่วนฝ่ายที่มีความเห็นว่า ควรให้ศาลเข้าไปตรวจสอบได้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นฝ่ายตุลาการได้ให้ข้อสังเกตและเหตุผลว่า ร่าง พ.ร.บ.มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.... ยังมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการเยียวยาผู้เสียหาย แก่ใจฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังเปิดช่องให้รัฐเข้าไปแทรกแซงกระบวนการดังกล่าวได้ ร่างกฎหมายยังกำหนดข้อยกเว้นหลักการตามกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งจะมีผลกระทบต่อแนวคิดของกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ของรัฐ ร่างกฎหมายไม่มีระบบตรวจสอบโดยศาลซึ่งจะทำให้ผู้ต้องหาหลุดพ้นจากกระบวนการยุติธรรม

และเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารนำอำนาจตุลาการที่จะพิจารณาพิพากษาคดีที่มีในปัจจุบันมาใช้ อันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เช่น กระบวนการยุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง บทความวิชาการ และรายงานการศึกษาผลกระทบทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง รวมทั้งการสำรวจความเห็นของนักกฎหมายในองค์กรสำคัญต่าง ๆ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ทุกภาคส่วนในองค์กรกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีความเห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกันว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยควรมีการปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานคดี เช่น การลดเวลาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง รวดเร็วและเป็นธรรม การลดต้นทุนด้านงบประมาณของรัฐและค่าใช้จ่ายของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ผู้วิจัยยังเชื่ออีกว่าทุกภาคส่วนคงเห็นด้วยที่จะนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยเฉพาะกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาและการชะลอการฟ้องมาใช้ แต่ควรมีขั้นตอนการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอิทธิพลทั้งหลาย โดยยึดถือประโยชน์ของประชาชนและสังคมเป็นที่ตั้ง หากมาตรการทั้งสองดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ถูกต้องตามหลักปรัชญาทางกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้อง ก็ย่อมไม่สร้างปัญหาใหม่และไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวม 5 แนวทางดังนี้

1. การยกเลิกบทลงโทษทางอาญาในกฎหมายหลายฉบับที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อดำเนินคดีระหว่างเอกชนด้วยกันเมื่อเกิดข้อพิพาท ทั้งที่การดำเนินคดีนั้นไม่ได้ก่อประโยชน์ต่อสาธารณะเลย หากแต่ก่อให้เกิดภาระแก่กระบวนการยุติธรรม
2. การเพิ่มอัตราโทษปรับให้สูงขึ้นและการนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้แทนการลงโทษจำคุกระยะสั้นในคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีการนำมาตรการลงโทษในทางแพ่งมาใช้แทนมาตรการทางอาญาสำหรับคดีความผิดที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินและคดีเกี่ยวกับหลักทรัพย์ใน

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น กำหนดให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับทางแพ่งและให้คืนผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิดแก่สถาบันการเงินนั้นหรือผู้เสียหาย และห้ามมิให้ผู้กระทำความผิดดำรงตำแหน่งผู้บริหารในสถาบันการเงินใด ๆ อีก หรือเข้าซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยภายในระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

3. แก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนของความผิดอาญาทุกประเภทที่มีเอกชนเป็นผู้เสียหายและไม่กระทบต่อความสงบสุขในสังคม ให้เป็นความผิดอันยอมความได้ เพื่อให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีช่องทางในการไกล่เกลี่ยเพื่อยอมความให้คดียุติลงโดยเร็วและเพิ่มเติมกฎหมายว่าเมื่อผู้กระทำความผิดชำระหนี้แก่ผู้เสียหายครบถ้วน ให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

4. การเพิ่มข้อจำกัดในการยื่นอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาของศาลล่าง เพื่อลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา โดยเพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่า ให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกามีอำนาจในการพิจารณารับอุทธรณ์หรือฎีกาได้ด้วย ทั้งนี้ เฉพาะเมื่อคดีนั้น ๆ มีปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยหรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเท่านั้น เพื่อให้ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาคดีที่มีความสำคัญได้อย่างเต็มที่ อันจะช่วยแก้ปัญหาคดีขึ้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา เนื่องจากจำนวนผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอกับปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

5. ตามร่าง พรบ.มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ..... ควรมีการเพิ่มบทบัญญัติให้ฝ่ายผู้เสียหายมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ไต่สวนและมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งชะลอการฟ้อง และคำสั่งยุติการดำเนินคดีตามมาตรการชะลอการฟ้องได้ หากเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องและคำสั่งยุติคดีของพนักงานอัยการไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้ศาลไต่สวนและมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวน หมายถึงพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมาให้ถ้อยคำ หากศาลเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องและคำสั่งยุติคดีของพนักงานอัยการเป็นไปตามกฎหมาย ก็ให้ยกคำร้องและคำสั่งของศาลให้เป็นที่สุด แต่หากเห็นว่าไม่เป็นไปตามกฎหมาย ก็ให้เพิกถอนคำสั่งของพนักงานอัยการและให้สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการทั่วไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ในทุกระดับ