

บทที่ 4

วิเคราะห์แนวทางการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในประเทศไทย

ก่อนจะเริ่มการวิเคราะห์ถึงแนวทางการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในประเทศไทย ผู้วิจัยขออัญเชิญพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและความยุติธรรมดังนี้

“.....กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มิได้มีวงแคบอยู่เพียงแต่ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงกัน...”

ซึ่งเป็นพระบรมราโชวาทแก่ เสด็จบัณฑิตไทย สมัยที่ 33 ปีการศึกษา 2523 (29 ตุลาคม 2524)

จากพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานแก่ เสด็จบัณฑิตไทย เพื่อเป็นการให้แนวทางให้กับผู้สำเร็จการศึกษาในระดับบัณฑิต ซึ่งเป็นนักกฎหมายที่จะออกไปประกอบวิชาชีพทางกฎหมายไม่ว่า จะเป็น อัยการ หรือ ผู้พิพากษา ให้พึงระลึกอยู่เสมอว่า การใช้กฎหมายต้องมุ่งหมายเพื่อรักษาความยุติธรรม มิใช่เพื่อรักษาตัวบทกฎหมาย และ การรักษาความยุติธรรมในบ้านเมือง ต้องขยายขอบเขตไปให้ครอบคลุมถึงศีลธรรมจรรยา และ เหตุและผลในการใช้กฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยในฐานะนักกฎหมายผู้หนึ่ง ขอโน้มรับพระบรมราโชวาทไว้เหนือเกล้า เพื่อเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจ และ เป็นสิ่งที่เตือนสติในการประกอบวิชาชีพกฎหมายในปัจจุบันและอนาคตต่อไป

สำหรับงานวิจัย ในบทนี้ผู้เขียนต้องการที่จะนำเสนอในรูปแบบของการวิเคราะห์ บทบาทของพนักงานอัยการในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยในเบื้องต้นจะเป็นเรื่องของวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มูล โดยจะศึกษาถึงระเบียบของพนักงานอัยการ และ วิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจะวิเคราะห์ถึง ร่าง พ.ร.บ. ชะลอการฟ้องที่อยู่ระหว่างการเสนอเป็นกฎหมาย ความแตกต่างของแนวคิดและแนวปฏิบัติ การชะลอการฟ้องกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในส่วนงานกรมคุมประพฤติ และ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กเยาวชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอัยการ การเปรียบเทียบบทบาทของพนักงานอัยการไทยในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับบทบาทของอัยการต่างประเทศ เพื่อนำมาสู่การแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการไทย ในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

4.1 วิเคราะห์ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐกับระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญาในสากลสามารถแบ่งระบบการดำเนินคดีอาญาออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) และระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยในบทนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงเฉพาะระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเพื่อจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงแนวคิดและรูปแบบของการดำเนินคดี รวมถึงระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยว่าเป็นรูปแบบใด

ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) มีแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญ คือ

1. การกระทำความผิดอาญาถือเป็นการกระทำละเมิดต่อรัฐ กล่าวคือถือเป็นเรื่องที่เกินจากเรื่องส่วนบุคคล และเป็นเรื่องที่กระทำผิดต่อรัฐ และมองว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและบุคคลในสังคมได้รับผลร้ายจากการกระทำผิด ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดี

2. การกระทำความผิดอาญาเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษให้สาสมกับการกระทำความผิด

3. มีวัตถุประสงค์หลักของการลงโทษคือ ต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยมุ่งผลของการแก้แค้นทดแทน (Retribution) โดยต้องการที่จะสร้างการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrent) และต้องการจะตัดโอกาสไม่ให้กระทำผิดอีก (Incapacitation)

4. การดำเนินคดีจะเริ่มด้วยคำถามพื้นฐาน 3 ข้อ คือ การกระทำเป็นความผิดต่อกฎหมายเรื่องใด ใครเป็นผู้กระทำ และจะนำผู้กระทำผิดมาลงโทษได้อย่างไร

โดยเมื่อมีการกระทำความผิดที่กระทบกระเทือนต่อความสงบสุขต่อสังคมโดยรวม เช่น การกระทำความผิดอาญา รัฐในฐานะผู้ดูแลรักษาความสงบของสังคมและเป็นผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายต้องเข้ามาดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดผ่าน "กระบวนการยุติธรรมทางอาญา" โดยผ่านองค์กรของรัฐ เริ่มตั้งแต่ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์

แนวความคิดระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนี้เกิดในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย มีการตั้งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการดำเนินคดีเป็นพนักงานอัยการมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและควบคุมการพิจารณาให้ดำเนินไปตามกฎหมาย มีผลต่อการดำเนินคดีอาญา ที่องค์กรของรัฐทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมต่างร่วมมือกันค้นหาความจริงทำให้เกิดระบบได้สวน (Inquisitorial) ขึ้น ซึ่งถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายมีเจ้าพนักงานของรัฐ คือ พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีอาญา

สำหรับแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองสำหรับประเทศไทยมีลักษณะผสมผสานกันระหว่างที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย และรัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย สังเกตได้จากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย มีลักษณะพิเศษตรงที่ใช้หลักผสม คือ ให้สิทธิเอกชนฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเองขณะเดียวกันก็จัดให้มีพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีอาญาด้วยเช่นกัน¹

จากข้อมูลที่ศึกษาเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยสามารถสรุปภาพรวมให้เห็นอย่างชัดเจนได้ดังนี้

1. ระบบการดำเนินคดีเป็นระบบกล่าวหา เพราะ มีการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ "สอบสวน/ฟ้องร้อง" คือ ตำรวจและอัยการ ออกจาก องค์กรที่ทำหน้าที่ "พิจารณา/พิพากษา" คือ ศาล
2. ระบบการดำเนินคดีอาญาเป็นระบบผสม เพราะ ทั้งรัฐและเอกชนสามารถฟ้องร้องคดีได้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28²

โดยสรุปแล้วผู้วิจัยมีความเห็นว่าโดยหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นหลักการการดำเนินคดีโดยรัฐ ส่วนการที่อนุญาตให้ประชาชนดำเนินคดีได้นั้นเป็นเพียงข้อยกเว้น เพราะเหตุที่ว่า การฟ้องคดีของประชาชนนั้นไม่ได้ฟ้องคดีทุกเรื่อง เป็นการให้อำนาจฟ้องโดยจำกัด ยกตัวอย่างเช่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า ผู้ฟ้องคดีได้คือพนักงานอัยการ และ ผู้เสียหาย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30 บัญญัติว่า คดีอาญาใดซึ่งพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วผู้เสียหายก็ร้องขอเป็นโจทก์ร่วมได้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายมาตรา 32 บัญญัติว่า ในคดีที่พนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้ผู้เสียหายกระทำ หรือละเว้นการกระทำนั้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจเหนือกว่าผู้เสียหาย นอกจากนั้นผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้เฉพาะในความผิดที่ตนเป็นผู้เสียหายเท่านั้น ดังนั้นในคดีอาญาใดที่ไม่ใช่คดีอาญาแผ่นดิน ถ้าไม่ใช่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีไม่ได้ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงสามารถกล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ ส่วนการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นข้อยกเว้น ข้อยกเว้นนี้เพื่อจะผ่อนคลายเป็นกรณีและผู้เสียหายไม่พอใจการดำเนินคดีของภาครัฐ

¹ อติศร ไชยคุปต์, "ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา" หน้า 36

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า "บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล"

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย

เมื่อได้ทราบแล้วว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นระบบการดำเนินแบบผสม เพราะทั้งองค์กรภาครัฐโดยผ่านพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการ และประชาชนสามารถฟ้องร้องคดีอาญาได้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 ในหัวข้อต่อไปก็จะนำเสนอเปรียบเทียบบทบาทของพนักงานอัยการ และผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา

4.2 วิเคราะห์บทบาทของพนักงานอัยการเปรียบเทียบกับบทบาทของผู้เสียหาย

“ผู้เสียหาย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (4) หมายถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4,5 และ 6

ในการดำเนินคดีอาญานั้น “ผู้เสียหาย” นับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นบุคคลที่กฎหมายให้สิทธิหรืออำนาจในการดำเนินคดีแทบทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การเริ่มดำเนินคดีด้วยการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(7) ประกอบกับมาตรา 123, 124 การเป็นโจทก์ฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 การเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30 การเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา มาตรา 40 การอุทธรณ์ฎีกา มาตรา 193,216 ตลอดจนการใช้สิทธิที่จะระงับคดีด้วยการถอนคำร้องทุกข์ มาตรา 126 การถอนฟ้อง มาตรา 35 การยอมความ มาตรา 39 (2) หรือ การถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา มาตรา 202,203 ประกอบกับมาตรา 225

ผู้เสียหายตามมาตรา 2(4) สามารถแยกเป็นหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้เสียหายโดยตรงดังนี้

1. ต้องมีการกระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่งเกิดขึ้น
2. ผู้เสียหายต้องเป็นบุคคล
3. บุคคลนั้นต้องได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาฐานนั้น
4. บุคคลนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีลักษณะผสมคือ ให้สิทธิเอกชนฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง ขณะเดียวกันก็จัดให้มีอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาเช่นเดียวกัน ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล” (1) พนักงานอัยการ (2) ผู้เสียหาย ในทางประวัติศาสตร์กฎหมายไทย การฟ้องร้องและการดำเนินคดีอาญาตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาตลอดมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ไม่มีอัยการฟ้องคดีความ

แผ่นดิน เอกชนผู้เสียหายต้องดำเนินการฟ้องร้องจัดหาพยานและดำเนินคดีอาญาในศาลด้วยตนเอง

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยบังคับโจทก์ให้สาบานก่อนฟ้องความอาญา ลงวันที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 111 ข้อ 1 มีความว่า “ถ้าราษฎรมีบรรทัดคดีคนใดจะฟ้องหาด้วยข้อความเป็นนครบาลก็ดีและเป็นอาญาก็ดี เป็นความอุกฉกรรจ์มีโทษหลวงก็ดี จะขอฟ้องร้องด้วยความเหล่านี้ ให้ผู้รับฟ้องในกรุงเทพฯและจำศาลในหัวเมืองบังคับให้ผู้นั้นปฏิญาณสาบานตนว่าจะให้การฟ้องอันแท้จริง” แสดงว่ายังไม่มีการฟ้องคดีอาญาแทนรัฐโดยอัยการ

ต่อมามีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปหลวงก่อน ร.ศ. 115 ซึ่งเป็นการนำวิธีพิจารณาความระบบกล่าวหาของอังกฤษมาใช้ ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการชำระความแผ่นดิน มาตรา 7 บัญญัติว่า “บรรดาความทั้งปวงซึ่งมีโทษหลวง เช่น ความหาว่ากบฏ ประทุษร้าย หาว่ากระทำผิดร้ายฆ่าคนตาย ฯลฯ ถ้าไม่มีคนใดคนหนึ่งเป็นโจทก์ฟ้องกล่าวโทษผู้ล่วงละเมิดพระราชอาญา แต่ผู้นั้นไม่ตั้งใจว่าความเรื่องนั้นต่อไปด้วยเหตุประการใดก็ดี ต้องเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมอัยการ “

เป็นที่สังเกตได้ว่าลักษณะอำนาจหน้าที่ของอัยการไทยตามมาตรา 7 นั้น คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของ Director of Public Prosecutor หรือ D.P.P ของอังกฤษ ซึ่งทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในความผิดอาญาที่มีลักษณะร้ายแรงที่มีโทษประหารชีวิต ความผิดที่หน่วยราชการกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ส่งมาให้ เมื่อ D.P.P พิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรฟ้องร้องดำเนินคดี และความผิดใดซึ่งเมื่อ D.P.P พิจารณาเห็นว่า เป็นคดีที่มีความสำคัญ หรือมีเหตุผลประการอื่นใดซึ่ง D.P.P เห็นสมควรเข้าดำเนินการเสียเอง

การที่ประเทศไทยยอมให้เอกชนฟ้องคดีอาญาเองได้เท่ากับยอมรับหลักการของประเทศอังกฤษ ซึ่งใครๆก็เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ โดยประเทศอังกฤษถือว่าพลเมืองทุกคนมีพันธะหน้าที่ตามกฎหมายดั้งเดิมที่จะทำหน้าที่ช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง

หลักการให้สิทธิเอกชนฟ้องคดีอาญาได้นั้น ตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศกลุ่มภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี สเปน รวมทั้งบางประเทศในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ซึ่งถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องผู้กระทำผิดอาญานั้นอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ โดยเฉพาะพนักงานอัยการจะเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนคดีอาญา การฟ้องร้องผู้กระทำผิดต่อศาล เอกชนผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง

สำหรับในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเอกชนไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้โดยตรง แต่เอกชนผู้เสียหายอาจหาทางฟ้องโดยทางอ้อมโดยฟ้องคดีแพ่งต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา ในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา และโดยที่การดำเนินคดีแพ่งในศาลที่พิจารณาคดีอาญาจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาไปพร้อมกัน ดังนั้น จึงมีผลให้อัยการต้องดำเนินคดีอาญาไปด้วย แม้ว่าอัยการจะไม่เห็นด้วยกับการกระทำเรื่องนั้นก็ตาม

สำหรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 มาตรา 6³ บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการว่า

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการและบทบาทหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกธรรมชาติในคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหายดังนี้

(1) ยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ในระยะใดก่อนคดีเสร็จเด็ดขาดในคดีอาญาที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัวซึ่งผู้เสียหายยื่นฟ้องแล้ว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 31)

(2) ร้องต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการที่ผู้เสียหายจะกระทำให้คดีของพนักงานอัยการเสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 32)

(3) ยื่นฟ้องคดีที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีไว้แล้วได้ถอนฟ้องคดีนั้นเสียเว้นแต่คดีซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 36 (3))

(4) ฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายในกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิจะเรียกทรัพย์สินหรือราคาที่เขาสูญเสียไปเนื่องจากการทำความผิดคิด ในคดีลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอก หรือรับของโจร เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญาโดยจะขอรวมไปกับคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระยะใดระหว่างที่คดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43, 44)

(5) คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องกันเองและศาลยกฟ้องไปโดยโจทก์ไม่มาตามกำหนดนัด พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีนั้นอีกได้วันแต่จะเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 166)

เมื่อเปรียบเทียบบทบาทของพนักงานอัยการ และบทบาทของผู้เสียหาย แม้ในทางกฎหมายจะกำหนดให้ ทั้งผู้เสียหายและอัยการต่างมีอำนาจฟ้อง ผู้วิจัยมีความเห็นว่า โดยหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นหลักการการดำเนินคดีโดยรัฐ ส่วนการที่อนุญาตให้ประชาชนดำเนินคดีได้นั้นเป็นเพียงข้อยกเว้น เพราะเหตุที่ว่า การฟ้องคดีของประชาชนนั้นไม่ได้ฟ้องคดีทุกเรื่อง เป็นการให้อำนาจฟ้องโดยจำกัด ยกตัวอย่างเช่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติว่า ผู้ฟ้องคดีได้คือพนักงานอัยการ และ ผู้เสียหาย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 30 บัญญัติว่า คดีอาญาใดซึ่งพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วผู้เสียหายก็ร้องขอเป็นโจทก์ร่วมได้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายมาตรา 32 บัญญัติว่า ในคดีที่พนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์

³ วารสารอัยการ, ปีที่ 5 ฉบับที่ 52 เมษายน 2525, หน้า 89 - 90.

ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้ผู้เสียหายกระทำ หรือละเว้นการกระทำนั้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจเหนือกว่าผู้เสียหาย นอกจากนั้นผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้เฉพาะในความผิดที่ตนเป็นผู้เสียหายเท่านั้น ดังนั้นในคดีอาญาใดที่ไม่ใช่คดีอาญาแผ่นดิน ถ้าไม่ใช่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีไม่ได้ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงสามารถกล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ ส่วนการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นข้อยกเว้น ข้อยกเว้นนี้เพื่อจะผ่อนคลายเป็นกรณีกับผู้เสียหายไม่พอใจการดำเนินคดีของภาครัฐ ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงบทบาทของพนักงานอัยการกับการสั่งฟ้องคดีอาญาต่อไป

4.3 วิเคราะห์บทบาทการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของพนักงานอัยการไทย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่าในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า พนักงานอัยการไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ตามที่ได้ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 143 และมาตรา 35 ตลอดจนระเบียบอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 ว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี ดังนั้นพนักงานอัยการไทยย่อมจะมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของพนักงานอัยการสามารถแบ่งแยกได้คือ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยไม่มีเงื่อนไข หรือ การระงับการฟ้อง และการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไขหรือ การชะลอการฟ้อง และการประนอมข้อพิพาท ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.3.1 การระงับการฟ้อง

ในกรณีของการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยไม่มีเงื่อนไข หรือ การระงับการฟ้อง โดยในทางปฏิบัติปรากฏว่าพนักงานอัยการไทยมีการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในลักษณะนี้น้อยมาก เนื่องจากกฎหมายและระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 ว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องนั้นยังไม่มี ความชัดเจน กล่าวคือ ยังไม่ได้กำหนดถึงฐานความผิดที่พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้ รวมถึงหลักเกณฑ์ที่อัยการต้องพิจารณาก่อนที่จะใช้ดุลพินิจ พนักงานอัยการจึงมีความลังเลที่จะใช้ระเบียบดังกล่าว⁴ นอกจากนั้น

⁴ ศุภกิจ แยมประชา, "บทบาทของอัยการในการกันผู้กระทำผิดออกจากการฟ้องคดีต่อศาล" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 89

เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2)⁵ กรณีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องทั้งที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิด ผู้เสียหายก็อาจจะไปร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับพนักงานอัยการในข้อหาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ได้

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงเฉพาะบทบาทพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยไม่มีเงื่อนไขหรือการระงับการฟ้อง เพียงเท่าที่ทราบว่าพนักงานอัยการของไทยมีการใช้ดุลพินิจในประการนี้อยู่เท่านั้น เนื่องจากบทบาทของพนักงานอัยการในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับหลักการแห่งกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์แต่อย่างใด

4.3.2 การชะลอการฟ้อง

สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีกรณีการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยไม่มีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้องในการคดีความผิดอาญาในกรณีทั่วไป อย่างเช่นในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน หรือของประเทศฝรั่งเศส ตามที่กล่าวมาแล้ว แต่คงมีให้เห็นเป็นรูปธรรมโดยมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับอยู่ในคดีความผิดอาญาบางประเภทเท่านั้น โดยรูปแบบของการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไข หรือการชะลอการฟ้องที่ใช้ในประเทศไทยที่บัญญัติเป็นกฎหมายไว้ชัดเจนในปัจจุบันนี้แบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การชะลอการฟ้องในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
2. การชะลอการฟ้องในคดีที่เด็กหรือเยาวชนเป็นผู้กระทำผิด

4.3.2.1 การชะลอการฟ้องในคดีความผิดเกี่ยวกับคดียาเสพติด

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไข หรือการชะลอการฟ้องในคดีความผิดที่เกี่ยวกับยาเสพติดนั้น ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติด เพราะมีพื้นฐานความคิดที่ว่าบุคคลเหล่านั้นไม่ใช่อาชญากรปกติแต่เป็นผู้ป่วย จึงไม่สมควรนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 “บุคคลเหล่านี้มีสิทธิฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย

ในส่วนของการกระบวนการในการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติด เป็นไปตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 หมวดที่ 3 การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด มาตรา 19 ถึงมาตรา 35

มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติเงื่อนไขในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพดังนี้

(1) เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดฐานเสพยาเสพติด เสพและมีไว้ในครอบครอง เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือเสพและจำหน่ายยาเสพติดตามลักษณะ ชนิด ประเภทและปริมาณที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

(2) ไม่ปรากฏว่าต้องหาหรืออยู่ในระหว่างดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุก หรือ อยู่ในระหว่างรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล

เมื่อข้อเท็จจริงครบตามเงื่อนไข 2 ประการแล้ว “พนักงานสอบสวนจะต้องนำตัวผู้ต้องหาไปศาลภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ต้องหานั้นมาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อให้ศาลมีคำสั่งส่งตัวผู้ต้องหาไปตรวจพิสูจน์การเสพ หรือ การติดยาเสพติดที่ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และให้ศาลแจ้งคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดทราบ และในระหว่างการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนคดีต่อไป แล้วส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการโดยไม่ต้องส่งตัวผู้ต้องหาไปด้วย “

ในกรณีที่คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด วินิจฉัยว่าผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ เป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติด คณะอนุกรรมการจะจัดให้มีแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และแจ้งผลการตรวจพิสูจน์ให้พนักงานอัยการทราบ ในกรณีนี้พนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (มาตรา 22)

เมื่อคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดวินิจฉัยว่า ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ใดได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดครบถ้วน ตามที่กำหนด ในแผนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเป็นที่พอใจแล้วให้ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความรับผิดชอบที่ถูกกล่าวหา และให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดมีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาไป แล้วแจ้งผลให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการซึ่งยังดำเนินคดีอยู่ทราบ

แต่ในกรณีที่ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดผู้ใดแม้จะได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจนครบกำหนดเวลาแล้ว แต่ผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดยังไม่เป็นที่พอใจ ให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพยาเสพติดรายงานความเห็นไปยังพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณีเพื่อประกอบการพิจารณาคดีผู้นั้นต่อไป (มาตรา 33)

สำหรับในเรื่องการส่งไม้ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไข หรือ การชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสภาพเสพติด พ.ศ. 2545 นั้น พนักงานอัยการจะเข้ามามีบทบาทในสองลักษณะกล่าวคือ บทบาทในฐานะประธานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และ อีกบทบาทหนึ่งในฐานะเจ้าของสำนวนคดีที่มีอำนาจในการสั่งชะลอการฟ้อง

สำหรับบทบาทของพนักงานอัยการในฐานะของประธานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด มีดังนี้⁶

- (1) เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและควบคุมการประชุม
- (2) วินิจฉัยและตีความในปัญหาข้อกฎหมายและให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย
- (3) เป็นผู้นำเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือแก่คณะกรรมการและเป็นผู้ที่เสียสละเวลา
- (4) ประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาล เจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานฝ่ายปกครอง
- (5) พิจารณาการดำเนินงานของคณะกรรมการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 กฎกระทรวง ระเบียบคณะกรรมการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- (6) แก้ไขปัญหาข้อผิดพลาด หรือข้อบกพร่องต่างๆที่อาจก่อให้เกิดปัญหาได้ในภายหลัง
- (7) สนับสนุนภารกิจงานคุ้มครองประพฤตินฐานะประธานคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- (8) ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการในเรื่องต่างๆได้
- (9) ให้ความรู้และสร้างความเข้าใจ ในเรื่องเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด กับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงกระบวนการทำงานและความสำคัญของพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งต้องปฏิบัติตามทุกหน่วยงาน
- (10) ประสานงานระหว่างคณะกรรมการ เพื่อเข้าร่วมประชุม
- (11) ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และ ภาคเอกชน
- (12) ตรวจสอบการพิจารณาออกคำสั่งวินิจฉัยในแง่ข้อกฎหมายและควบคุมให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย

⁶ โปรดดู คู่มือการปฏิบัติงาน สำหรับคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด กรมคุมประพฤติ, หน้า 29

ส่วนบทบาทฐานะเจ้าของสำนวนคดีที่มีอำนาจในการสั่งชะลอการฟ้องนั้น ก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีตามปกติของพนักงานอัยการ ที่พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้อำนาจการสั่งชะลอการฟ้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

4.3.2.2 การชะลอการฟ้องในคดีที่เด็กหรือเยาวชนเป็นผู้กระทำผิด

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไข หรือการชะลอการฟ้องในคดีที่เด็กหรือเยาวชนเป็นผู้กระทำผิดนั้น ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 ซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการแยกการดำเนินคดีเด็กหรือเยาวชนที่กระทำผิดออกจากการดำเนินคดีต่อบุคคลโดยทั่วไป

โดยในการดำเนินการนั้นกำหนดให้มีการสืบเสาะและพินิจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนโดยแพทย์และพนักงานคุมประพฤติไปพร้อมกับการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ซึ่งทำให้ศาลได้ทราบสาเหตุแห่งการกระทำผิดก่อนแล้วจึงใช้มาตรการการแก้ไขเยียวยาเด็กหรือเยาวชนด้วยวิธีการสำหรับเด็กหรือเยาวชนให้เหมาะสมเป็นรายๆไป ทั้งนี้เพื่อช่วยสงเคราะห์เด็กและเยาวชนให้เป็นพลเมืองที่ดี สามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างสมบูรณ์⁷

บทบัญญัติเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำผิดเมื่อผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาโดยคำนึงถึง อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษา อบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน และเด็กหรือเยาวชนนั้นยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจด้วยแล้ว ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจแจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วย ให้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นได้ คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการให้เป็นที่สุด

การควบคุมเด็กหรือเยาวชนในสถานพินิจตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดเวลาตามที่ผู้อำนวยการสถานพินิจเห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสองปี

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกเกินกว่าห้าปีขึ้นไป”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า พนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนที่กระทำผิดภายใต้เงื่อนไข 4 ประการ ได้แก่

1. เด็กหรือเยาวชนที่กระทำผิดอาจกลับตัวเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง
2. เด็กหรือเยาวชนนั้นยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจ

⁷ โปรดดู <http://www.judiciary.go.th/jvnc/history.html>

3. ผู้อำนวยการสถานพินิจได้พิจารณาถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน และพฤติการณ์ต่างๆ แห่งคดี
4. การกระทำที่เด็กหรือเยาวชนที่ถูกกล่าวหาจะต้องเป็นความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี

เมื่อมีข้อเท็จจริงครบทั้ง 4 ประการแล้ว พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนโดยอาศัยข้อเท็จจริงและความเห็นที่ผู้อำนวยการสถานพินิจเสนอมา คำสั่งดังกล่าว กฎหมายบัญญัติให้เป็นที่สุด แต่หากพนักงานอัยการเห็นว่าคดีไม่เข้าเงื่อนไขดังกล่าว พนักงานอัยการก็จะดำเนินคดีไปตามขั้นตอนปกติ

ในกรณีที่มีการสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือ เยาวชนตามมาตรา 63 นั้น เด็กหรือเยาวชน จะต้องอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจ โดยผู้อำนวยการสถานพินิจจะต้องจัดให้เด็กและเยาวชนได้ศึกษาเล่าเรียนวิชาสามัญอย่างน้อย ให้พออ่านออกเขียนได้ ฝึกอาชีพหรือวิชาชีพ หรือให้ปฏิบัติการทำงานอื่นใด เพื่อมิให้มีเวลาว่างโดยไม่จำเป็นให้เหมาะสมกับจิตใจและสุขภาพ ของเด็กและเยาวชนนั้น (มาตรา 38)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายเฉพาะที่ให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการสั่งชะลอการฟ้อง ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพยาเสพติด และ พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีครอบครัวเท่านั้น แต่ยังไม่ได้มีบทบาทในการกำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขฟื้นฟูแก่ผู้กระทำผิด หรือ พิจารณาถึงการชดใช้ต่อผู้เสียหาย ตามหลักของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มากนัก ส่วนในคดีความผิดอาญาทั่วไป การชะลอการฟ้องในชั้นอัยการยังคงเป็นเพียงโครงการที่เสนอในชั้นตรากฎหมายเท่านั้น

4.3.3 การประนอมข้อพิพาททางอาญา

สำหรับการประนอมข้อพิพาททางอาญาตามกฎหมายไทยในปัจจุบันนี้กระทำ ได้เฉพาะในความผิดอันยอมความได้เท่านั้น^๑ อย่างไรก็ตาม การประนอมข้อพิพาทนี้อาจกระทำโดยหลายองค์กร แต่ในที่นี้ได้กล่าวถึง การประนอมข้อพิพาททางอาญาโดยองค์กร อัยการและการประนอมข้อพิพาททางอาญาโดยฝ่ายปกครองที่มีส่วนคาบเกี่ยวซึ่งกันและกัน และมีส่วนโดยตรงกับการวิจัยเรื่องนี้เท่านั้น

การประนอมข้อพิพาทโดยอัยการ เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2525 เมื่อกรมอัยการ ในสมัยนั้น หรือ สำนักงานอัยการสูงสุดในปัจจุบัน ได้มีคำสั่งจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิ

^๑ สุภัทรา กรอุไร, "การประนอมข้อพิพาททางอาญา," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 55

เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน (สคช.) ซึ่งในปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.)

การประนอมข้อพิพาทดังกล่าว กระทำทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และ คดีอื่นๆที่อยู่ในความรับผิดชอบของ สคช. ทั้งในส่วนกลางและในระดับภูมิภาคทั่วประเทศ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 วางระเบียบและวิธีปฏิบัติในการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการไว้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ผู้ริเริ่มการประนอมข้อพิพาททางอาญา

ตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 นั้น ผู้มีสิทธิริเริ่มการประนอมข้อพิพาททางอาญาไม่ใช่พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดี แต่เป็นคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยจัดทำเป็นคำร้องเสนอต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หรือ อัยการจังหวัดในกรณีข้อพิพาทเกิดขึ้นในส่วนภูมิภาค (ระเบียบข้อ 4) การประนอมข้อพิพาทนี้ทำได้ทั้งข้อพิพาทในส่วนแพ่งและในส่วนอาญาโดยในส่วนอาญาจะต้องเป็นความผิดอันยอมความได้เท่านั้น (ระเบียบข้อ 3)

2. ขั้นตอนการดำเนินการของพนักงานอัยการ

เมื่อมีคำร้องขอประนอมข้อพิพาททางอาญา และหัวหน้าพนักงานอัยการ หรือ อัยการจังหวัด กรณีเห็นสมควรให้มีการประนอมข้อพิพาทแล้ว พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบจะทำหนังสือเชิญคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมาถามความประสงค์ว่าจะยินยอมให้พนักงานประนอมข้อพิพาทหรือไม่

ในกรณีที่คู่กรณีไม่ยินยอม หรือ หัวหน้าพนักงานอัยการ หรือ อัยการจังหวัด เห็นว่าไม่สมควรทำการประนอมข้อพิพาท ก็ให้จัดแจ้งเหตุผลลงในสารบบการประนอมข้อพิพาท แล้วแจ้งให้คู่กรณีทราบเป็นหนังสือ และหากสามารถทำได้ ก็ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อรับทราบไว้ด้วย

ส่วนในกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอมให้มีการประนอมข้อพิพาททางอาญา ให้พนักงานอัยการแจ้งสิทธิ หน้าที่ และ พันธะทางกฎหมายอันเป็นผลจากการประนอมข้อพิพาทให้คู่กรณีทราบโดยละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลของคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ กล่าวคือ พนักงานอัยการต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบว่าในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อมีการยอมความโดยชอบก่อนคดีถึงที่สุด สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องจะระงับไป ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 วรรคสอง และ มาตรา 39 (2)

เมื่อการประนอมข้อพิพาทสำเร็จ พนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาทจะจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้นเป็นหนังสือ ในกรณีที่เป็นการความแพ่ง หรือ จัดทำบันทึกการยอมความขึ้นในกรณีที่เป็นความผิดอาญาอันยอมความได้ แล้วอ่านข้อความให้คู่กรณีฟัง และให้คู่กรณีพิพาทลงลายมือชื่อต่อหน้าพยาน 2 คน และเสนอให้หัวหน้าพนักงานอัยการให้ความเห็นชอบ

นอกจากนั้น ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประνομข้อพิพาทชั้นอัยการ พ.ศ. 2532 ยังได้กำหนดให้นำข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประνομข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 มาใช้บังคับในกรณีระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประνομข้อพิพาทชั้นอัยการฯ นี้มิได้กำหนดไว้ด้วย

สำหรับการประνομข้อพิพาทโดยฝ่ายปกครอง เป็นไปตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประνομข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ซึ่งมีผลเกี่ยวเนื่องโดยตรงในการนำมาใช้กับระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประνομข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 กล่าวคือ ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประνομข้อพิพาทชั้นอัยการฯ ได้กำหนดให้นำข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประโนมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 มาใช้บังคับในกรณีระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประνομข้อพิพาทชั้นอัยการฯ นี้มิได้กำหนดไว้

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประโนมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ดังกล่าว แม้พนักงานอัยการจะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการประνομข้อพิพาทโดยตรงเหมือนเช่นการประνομข้อพิพาทในชั้นอัยการ แต่พนักงานอัยการก็มีบทบาทเกี่ยวข้องอยู่มาก กล่าวคือ นอกจากสำนักงานอัยการสูงสุดหรือกรมอัยการในขณะนั้นแต่พนักงานอัยการก็มีบทบาทเกี่ยวข้องอยู่มาก กล่าวคือ นอกจากสำนักงานอัยการสูงสุดหรือ กรมอัยการในขณะนั้น จะเป็นผู้เสนอจัดทำโครงการนี้แล้ว พนักงานอัยการยังมีหน้าที่สนับสนุนดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้านด้วย

กระทรวงมหาดไทยโดยสำนักงานอัยการสูงสุดหรือกรมอัยการในขณะนั้น และคณะที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย ได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำโครงการประνομข้อพิพาทระดับหมู่บ้านขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย และลดการเอาเปรียบทางกฎหมาย โดยการให้ความรู้และการช่วยเหลือกฎหมายแก่ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทห่างไกลให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แลพัฒนาองค์กรประชาชนระดับหมู่บ้านให้มีความรู้ความสามารถใกล้เคียงข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนในหมู่บ้านของตนได้

โดยให้อัยการจังหวัดประสานงานการพัฒนาคณะกรรมการหมู่บ้านในการประνομข้อพิพาทในระดับตำบลหรือหมู่บ้านเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประνομข้อพิพาทแก่ประชาชน โดยประสานงานกับอำเภอในการคัดเลือกหมู่บ้านที่มีความพร้อมและจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางในการให้ความรู้และแนวทางกฎหมายแก่คณะกรรมการหมู่บ้านในการประνομข้อพิพาท รวมทั้งทำการฝึกอบรมคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อให้มีความรู้ด้านกฎหมาย กำหนดมาตรการให้กรมการปกครองร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน

โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองร่วมประสานงานกับพนักงานอัยการในการเสริมบทบาทคณะกรรมการหมู่บ้านในพื้นที่ชนบทเพื่อการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรในหมู่บ้าน เพื่อลดความขัดแย้งในผลประโยชน์และความบาดหมางส่วนตัว อันเป็น

สาเหตุประการหนึ่งที่น่าไปสู่การกระทำความผิดอาญา โดยให้ฝ่ายปกครองเป็นหลักและฝ่ายตำรวจกับฝ่ายอัยการช่วยเสริมบทบาทในการดำเนินงานสนับสนุน⁹

โดยจะกล่าวถึงลักษณะรูปแบบในการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ผู้มีอำนาจดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาท

ผู้มีอำนาจดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาทตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 คือ คณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 และคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง(อพป.) ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522

คณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งให้เป็นกรรมการหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 คน

ส่วนคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง หรือ คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการกลาง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิในหมู่บ้านเป็นกรรมการกลางโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิที่เลือกจากราษฎรในหมู่บ้านอย่างน้อย 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน เป็นคณะกรรมการกลาง

2. เงื่อนไขการประนีประนอมข้อพิพาท

คณะกรรมการหมู่บ้านจะดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาทได้ก็ต่อเมื่อ

- (1) เป็นการประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่งหรือความอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้
- (2) คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาท
- (3) ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน

3. ขั้นตอนการดำเนินการ

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายประสงค์จะให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงในระดับหมู่บ้าน ให้แจ้งแก่ผู้ใหญ่บ้านทราบ ผู้ใหญ่บ้านจะประสานงานให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาตกลงทำบันทึกยินยอมต่อคณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาท

คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาทจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) สอบถามข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและบุคคลอื่นที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท
- (2) เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริงในกรณีที่เป็น

⁹ สุภัทรา กรอุไร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5 ,หน้า 56-57.

(3) ตรวจสอบเอกสารสำคัญ หรือ วัตถุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องตามความ
ยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

โดยในการประนอมข้อพิพาทนั้น จะต้องทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณี และ
ต้องกระทำ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน หรือสถานที่อื่นตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านจะเห็นสมควร

เมื่อคณะกรรมการหมู่บ้านได้ข้อเท็จจริงจากคู่กรณีหรือพยานบุคคล พยาน
เอกสาร หรือพยานวัตถุแล้ว คณะกรรมการหมู่บ้านจะประนอมข้อพิพาทโดยอาศัยหลัก
กฎหมายหรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่
คู่กรณี แล้วจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้น ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้ในสัญญานั้น
ภายหลังที่ได้อ่านและอธิบายข้อความให้คู่กรณีเข้าใจแล้ว และให้กรรมการหมู่บ้านอย่างน้อย
2 ลงนามเป็นพยานในสัญญา ผู้ใหญ่บ้านจะรายงานผลการประนอมข้อพิพาทแก่นายอำเภอ
ท้องที่ทุกเดือนในวันประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ถ้าคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ คณะกรรมการหมู่บ้านจะยุติการประนอมข้อพิพาท
และแจ้งให้คู่กรณีทราบ แล้วรายงานต่อนายอำเภอเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ตามที่กล่าวถึงบทบาทของพนักงานอัยการข้างต้น จะพบว่าปัจจุบันพนักงาน
อัยการไทยมีบทบาทน้อยมากในการอำนวยความสะดวกเชิงสัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นส่วนของ
การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง และการประนอมข้อพิพาท
ทางอาญา

4.3.4 ระเบียบอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51

ตามตัวบทกฎหมายวิธีพิจารณาของประเทศไทยยังไม่มีข้อความชัดเจนว่าใช้
หลักการฟ้องคดีอาญาระบบใด และพนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีโดยอ้างเหตุผล
อื่นที่นอกเหนือจากพยานหลักฐานหรือไม่ แต่อธิบดีกรมอัยการหรืออัยการสูงสุด ได้อาศัย
อำนาจตามมาตรา 15 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498¹⁰ ออกระเบียบกรมอัยการ
ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 โดยบัญญัติไว้ในข้อ 51 ว่า

“ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน
หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ จะมีผลกระทบต่อ
ความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอ
ความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อสั่ง”

¹⁰ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 บัญญัติว่า “ในการใช้อำนาจหรือ
กระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นให้อธิบดีกรมอัยการมีอำนาจทำ
คำสั่งเฉพาะเรื่องหรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้”

ในทางปฏิบัติมิได้มีการใช้ระเบียบฯ ข้อนี้นัก ส่วนใหญ่แล้วพนักงานอัยการก็มักจะสั่งฟ้องคดีไปเลยโดยไม่ส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งไม่ฟ้อง¹¹ ผู้วิจัยเห็นว่าสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พนักงานอัยการมิได้นำระเบียบดังกล่าวไปใช้ เนื่องจากยังไม่มีฐานทางกฎหมายมารองรับดุลพินิจดังกล่าวอย่างชัดเจน โดยเนื้อหาของระเบียบดังกล่าวยังขาดความแน่นอนชัดเจนอยู่มาก ในคำว่า“ประโยชน์สาธารณะ” ก็ดี “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี” เป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก นอกจากนั้นในระเบียบดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดถึงความผิดที่พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้ รวมถึงหลักเกณฑ์ที่พนักงานอัยการต้องพิจารณาก่อนให้ดุลพินิจ พนักงานอัยการจึงมีความลังเลที่จะใช้ระเบียบดังกล่าว ประกอบกับมีความเกรงกลัวว่าหากใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีทั้งที่มีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิด ผู้เสียหายก็อาจจะไปร้องทุกข์กล่าวโทษว่าเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้

ในปัจจุบันกรมอัยการได้เปลี่ยนเป็นสำนักงานอัยการสูงสุดและได้ยกเลิกระเบียบอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51 โดยให้ใช้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 แทนแล้วก็ตาม แต่ในเรื่องความชัดเจนของการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการก็ยังคงมีความไม่ชัดเจนเช่นเดิม

4.3.5 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการพ.ศ. 2547 ข้อ 78

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง) ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือ จะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยัง อัยการสูงสุดเพื่อสั่ง”

จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการยกเลิกระเบียบอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51 และให้ใช้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 แทนแต่อย่างไรก็ข้อความในระเบียบฯใหม่นี้ไม่มีความแตกต่างจากระเบียบเดิมแต่อย่างใด ดังนั้นแม้ว่าจะมีการออกระเบียบฯในเรื่องนี้

¹¹ ประพันธ์ นัยโกวิท, “การอำนวยความสะดวกในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ” , บทบัณฑิตย เล่ม52 ตอน 4 (ธันวาคม), 2539 , หน้า 85.

ออกมาก็ไม่ได้ทำให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีมากขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากระเบียบขี้นี้ยังไม่ความชัดเจนที่เป็นนัยสำคัญ ที่ทำให้พนักงานอัยการตัดสินใจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี ในเรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่าหากต้องการเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ควรต้องเพิ่มความชัดเจน และบทบาทพนักงานอัยการในเรื่องนี้ให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

4.4 วิเคราะห์ โครงการชะลอการฟ้อง

4.4.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญ

โครงการชะลอการฟ้องเริ่มในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 โดยอธิบดีกรมอัยการในขณะนั้น (นายประเทือง กิริติบุตร) ได้เสนอโครงการไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุมัติในหลักการ โดยกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติและสนับสนุนจากนั้นอธิบดีกรมอัยการได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาค้นคว้าโดยได้นำเสนอต่อคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) และได้รับความเห็นชอบ ดังนั้นอธิบดีกรมอัยการจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งบัญญัติว่า “ในการใช้อำนาจหรือกระทำการหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่นให้อธิบดีมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้” ออกระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 เพื่อให้พนักงานอัยการปฏิบัติเป็นระเบียบเดียวกัน ระเบียบนี้มีข้อความรวม 8 ข้อ และมีบัญชีประเภทความผิดที่อาจชะลอการฟ้องได้แนบท้ายระเบียบ

หลักเกณฑ์ของการชะลอการฟ้องตามระเบียบฉบับนี้คือ ในคดีความผิดที่เชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดอาญาแล้วให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวน และผู้ต้องหายื่นคำขอเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนดขอให้พิจารณาการชะลอการฟ้อง โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการคุมประพฤติ พนักงานอัยการก็จะสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อทราบความประพฤติของผู้ต้องหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 138 โดยในระหว่างรอฟังผลการสอบสวนซึ่งเป็นเวลาไม่เกิน 1 ปีนั้น หากไม่ปรากฏเหตุเสียหายในความประพฤติพนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง

สำหรับสาระสำคัญของระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 พอสรุปได้ดังนี้คือ

1. ต้องเป็นความผิดที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายระเบียบเท่านั้น เช่น ความผิดที่เชื่อว่าผู้กระทำความผิดไม่รู้ว่ามีความผิดตามกฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้น ความผิดฐานกระทำความผิดโดยประมาท ความผิดฐานกระทำการป้องกันเกินกว่าเหตุ บันดาลโทษ ประพาษาอาวุธปืน เป็นต้น
2. ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนว่าได้กระทำความผิดจริง
3. ผู้ต้องหาได้ยื่นคำขอตามแบบที่กำหนดขอให้พนักงานอัยการพิจารณาชะลอการฟ้อง

4. พนักงานอัยการได้รับคำขอแจ้งพิจารณาว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดตามข้อหา ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาได้รับโทษจำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อคำนึงถึงอายุ ประวัติความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม ฐานะของผู้นั้น มูลเหตุจูงใจ สภาพลักษณะ ปัจจัย วัตถุประสงค์สถานที่และพฤติการณ์อื่น ๆ ของการกระทำ ความหนักเบาแห่งความเสียหาย หรือภัยอันตรายซึ่งเกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย ความหนักแน่นแห่งเจตนาหรือซัดแห่งความประมาท การสำนึกผิดและการพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิด และโดยเฉพาะต้องคำนึงถึงผลซึ่งคาดว่าจะเกิดจากการลงโทษแก่ชีวิตในอนาคตของผู้กระทำด้วย หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควร

5. การรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤตินี้ มีกำหนดไม่ต่ำกว่าหกเดือน แต่ไม่เกินหนึ่งปี ระหว่างนั้นพนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้กระทำผิดมาพบเป็นครั้งคราว เพื่อจะได้สอบถามเกี่ยวกับความประพฤติหรือแนะนำตักเตือนเกี่ยวกับความประพฤติหรืออาชีพของผู้นั้นตามที่เห็นสมควร

6. เมื่อรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติครบตามกำหนดแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดอาญาอีก หรือไม่ประพฤติผิดเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะออกคำสั่งไม่ฟ้องแล้วดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ต่อไปคือ ในส่วนภูมิภาคให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรุงเทพมหานครเสนอต่ออธิบดีกรมตำรวจ

7. แต่หากในระหว่างการรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติ บุคคลผู้นั้นกระทำผิดอีกก็จะระงับการชะลอการฟ้อง และฟ้องคดีที่ชะลอไว้และคดีใหม่

เหตุผลที่กรมอัยการยกขึ้นมาสนับสนุนการชะลอการฟ้อง คือ การชะลอการฟ้องตามวิธีการดังกล่าวข้างต้น คือ การสั่งคดีอย่างหนึ่งของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจไว้ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งก็คือการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไขนั่นเอง โดยกรมอัยการเห็นว่าหลักการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยไม่ใช่หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย แต่เป็นหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ เห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 143 ก็ไม่ได้บังคับให้พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องคดีทุกคดี นอกจากนั้น ตามมาตรา 35 ยังให้มีการถอนฟ้องคดีได้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจอื่นๆ ซึ่งถ้าเป็นกรณีประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมายจะทำไม่ได้ เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลแล้ว และการนำระบบการชะลอการฟ้องมาใช้จะเป็นประโยชน์ต่อทั้งตัวผู้ต้องหา ศาล และราชทัณฑ์

4.4.2 ข้อโต้แย้งของฝ่ายต่าง ๆ

เมื่อได้มีการออกระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปรากฏว่าได้รับการทักท้วงจากกระทรวงยุติธรรมว่าระเบียบเช่นนี้ขัดต่อบทบัญญัติและไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างชัดเจน โดยมีสาระสำคัญในประเด็นของข้อทักท้วง ดังนี้

1. มาตรา 143 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้อำนาจพนักงานอัยการเพียงที่จะสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้พนักงานอัยการสั่งสำนวนตามที่ปรากฏในท้องสำนวนการสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ต้องหาว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดที่ถูกกล่าวหาหรือไม่เท่านั้น

ถ้าปรากฏว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา พนักงานอัยการก็ต้องสั่งฟ้อง หรือถ้าปรากฏว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้อง ส่วนการที่ให้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม นั้น จะทำได้ก็ต่อเมื่อพยานหลักฐานตามที่ปรากฏในท้องสำนวนยังไม่ชัดเจนพอที่พนักงานอัยการจะวินิจฉัยได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่

ดังนั้นการสอบสวนเพิ่มเติมดังกล่าวจึงต้องเป็นการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่เท่านั้น มิใช่การสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อรอฟังผลเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหาในภายหลัง อันมิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ต้องหา ฉะนั้น การที่พนักงานอัยการจะอาศัยระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 สั่งสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติในภายหลังของผู้ต้องหา จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยชัดเจน

2. มาตรา 143 มิได้มีเจตนารมณ์ที่ให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ได้ความชัดเจนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหา

3. มาตรา 138 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติว่า "พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเอง หรือ ส่งประเด็นไปสอบสวนเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิต และ ความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา" นั้น ก็มีเจตนารมณ์เพียงที่จะให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา เพื่อเสนอต่อศาลใช้ประกอบดุลพินิจในการลงโทษของศาลว่าสมควรจะลงโทษจำเลยหนักเบาเพียงใด หรือสมควรรอการกำหนดโทษ หรือ รอการลงโทษแก่จำเลยหรือไม่ มิได้มีเจตนารมณ์ให้มีการสอบสวนความประพฤติของผู้ต้องหาในลักษณะคุมความประพฤติในภายหลังเพื่อสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง

4. มาตรา 35 ที่กรมอัยการอ้างว่าเป็นบทบัญญัติสนับสนุนระบบการฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจของประเทศไทยนั้น กระทรวงยุติธรรมกลับเห็นว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติที่ให้โอกาสโจทก์ที่จะถอนฟ้องได้ในเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงขึ้นภายหลังจากที่ยื่นฟ้องแล้วว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิด หรือมีเหตุอื่นตามกฎหมายที่จำเลยไม่ต้องรับโทษ

5. ประเภทความผิดที่พนักงานอัยการมีอำนาจชะลอการฟ้องตามที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ล้วนแล้วแต่เป็นความผิดที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญทั้งสิ้น เช่น การกระทำความผิดโดยจำเป็นที่เกินกว่าเหตุ การกระทำความผิดป้องกันเกินกว่าเหตุ หรือการกระทำความผิดโดยบันดาลโทสะ ซึ่งกรณีดังกล่าวมักเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ขึ้นมาสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาอยู่เสมอ จึงไม่สมควรที่จะให้พนักงานอัยการแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง กระทรวงยุติธรรมจึงเห็นวาระระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 จึงขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามระเบียบดังกล่าว พนักงานอัยการผู้นั้นอาจมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157

เมื่อร่างระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ได้รับการทักท้วงจากกระทรวงยุติธรรมในประเด็นต่างๆแล้ว จึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นวาระระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าว เป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้มีความเห็นนอกเหนือไปจากความเห็นของกระทรวงยุติธรรมดังนี้

1. มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ที่กรมอัยการอ้างว่าเป็นที่มาของอำนาจอธิบดีกรมอัยการในการออกระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องนั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจอธิบดีกรมอัยการในการออกระเบียบการใช้อำนาจ หรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามอำนาจหน้าที่ที่พนักงานอัยการมีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นเท่านั้น หาได้ให้อำนาจที่จะวางระเบียบใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่เพิ่มเติมไปจากหน้าที่ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ไม่

2. ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 ได้บัญญัติให้ฟ้องผู้ต้องหาภายใน 72 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับนั้น มีการมุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้มีการฟ้องคดีโดยเร็ว ฉะนั้นการที่พนักงานอัยการจะใช้วิธีชะลอการฟ้องโดยอาศัยระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าวจึงย่อมเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงโดยแจ้งชัด

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นวาระระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 ของกรมอัยการ นอกจากจะออกโดยเกินอำนาจกฎหมายแม่บทแล้ว ยังมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและมีหลักการที่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง ดังนั้นระเบียบเหมือนกับที่ระบุไว้ว่าด้วยการชะลอการฟ้องดังกล่าวจึงเป็นระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลใช้บังคับ

ภายหลังจากที่ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องถูกทักท้วงจากทั้งกระทรวงยุติธรรมและคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีนักกฎหมายหลายท่านตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องไว้โดยมีสาระสำคัญดังนี้¹²

1. ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องไม่เป็นการเพิ่มอำนาจของพนักงานอัยการ เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ให้พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะเห็นชอบหรือไม่กับความเห็นของพนักงานสอบสวน โดยอาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องก็ได้ โดยมีข้อกำหนดเงื่อนไขว่าในการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับความเห็นของพนักงานสอบสวน จะต้องทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวน ดังที่กำหนดไว้ให้พนักงานสอบสวนต้องทำสำนวนความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวนในมาตรา 141 และมาตรา 142

ความจริงแล้วมาตรา 143 มิได้กำหนดให้พนักงานอัยการต้องทำความเห็นใดๆทั้งสิ้น เพียงแต่กำหนดให้พนักงานอัยการสั่งตามที่เห็นสมควร การที่พนักงานอัยการต้องทำความเห็นนั้นก็เป็นที่ไปตามระเบียบที่ถือปฏิบัติในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ เพื่อให้ความเห็นเป็นที่ประจักษ์และตรวจสอบได้ เป็นการควบคุมดุลพินิจภายในกันเองของกรมอัยการ หากกฎหมายประสงค์ให้พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องตามท้องสำนวนการสอบสวน กฎหมายย่อมจะระบุไว้เหมือนกับที่ระบุไว้ในมาตรา 141 และ มาตรา 142 คงไม่จงใจละไว้ในมาตรา 143 ให้เป็นการแตกต่างกันเห็นความประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ ตามหลัก “เมื่อกฎหมายหยุดที่ใด ดุลพินิจย่อมเกิดขึ้น”¹³

2. ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องเป็นการลดผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้กระทำผิด เพราะ อำนาจของพนักงานอัยการตามมาตรา 143 นั้นเป็นสิทธิของผู้ต้องหาในการที่จะได้รับความเป็นธรรมในชั้นการพิจารณาของพนักงานอัยการ โดยไม่จำเป็นต้องรอที่ฟังสุดท้าย คือ ศาล การที่ผู้ต้องหาต้องถูกรับโทษโดยการฟ้องให้ดำเนินคดี หรือถูกกักขังระหว่างการพิจารณาของศาล และการที่ต้องถูกตราบาปจากการพิพากษาลงโทษของศาล ก็ถือว่าเป็นผลร้ายต่อผู้กระทำผิดแล้ว ดังนั้นผลร้ายเหล่านั้นย่อมขจัดได้ในชั้นพิจารณาของอัยการ

ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องที่ให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาที่จะยื่นคำขอให้ชะลอการฟ้องโดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับความประพฤติจึงเป็นสิทธิภายในขอบเขตแห่งกฎหมายของผู้ต้องหาที่จะเรียกร้องจากขั้นตอนการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ หากผู้ต้องหายินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขความประพฤติแล้ว ความยุติธรรมย่อมสิ้นสุดลงโดยไม่จำเป็นต้องฟังศาลอีก

3. ระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องไม่เป็นการผ่อนคลายการควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการ มาตราการที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการส่งสำนวน

¹² กุลพล พลวัน, “การชะลอการฟ้อง,” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 2, ปีที่ 10, หน้า 198 -199 (2521).

¹³ โชติ ไพรพิรุณโรจน์, “หลักการชะลอการฟ้องออกเป็นระเบียบได้หรือไม่,” วารสารอัยการ, ฉบับที่ 4, ปีที่ 1, (เมษายน 2521), หน้า 15-20.

การสอบสวนพร้อมคำสั่งไม่ฟ้องไปยังอธิบดีกรมตำรวจ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ไม่ใช่มาตรการที่มีขึ้นเพื่อควบคุมว่าดุลพินิจของพนักงานอัยการจะต้องเป็นไปตามสำนวนการสอบสวนหรือพยานหลักฐานในสำนวนหรือไม่ อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเห็นชอบกับพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องโดยอาศัยเหตุผลอื่นนอกจากสำนวนการสอบสวนหรือพยานหลักฐานก็ได้

อำนาจในการวินิจฉัยความผิดของจำเลยเป็นอำนาจอิสระของฝ่ายตุลาการ แต่การวินิจฉัยว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องนั้นเป็นอำนาจเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร อันแตกต่างจากวิธีการอันเข้มงวดของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 185 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ควบคุมดุลพินิจของศาล แต่ไม่ได้ใช้บังคับกับการใช้ดุลพินิจของอัยการ

เป็นความเข้าใจกันมาโดยตลอดว่าวิธีที่ดีที่สุดในการควบคุมดุลพินิจ คือ การจำกัดอำนาจการใช้ดุลพินิจให้เหลือน้อยที่สุด แต่แท้จริงแล้ว การควบคุมดุลพินิจนั้นทำได้หลายแนวทาง เช่น การถ่วงดุลอำนาจ การจำกัดอำนาจ การจัดระบบการบริหาร และการตรวจสอบอำนาจในการใช้ดุลพินิจ เป็นต้น

การแสดงความเห็นในคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องอย่างเปิดเผย หรือ การส่งคำสั่งไม่ฟ้องไปยังอธิบดีกรมตำรวจ ก็เป็นกระบวนการควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการทั้งสิ้น การให้อธิบดีกรมอัยการเป็นผู้ชี้ขาดความเห็นการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ก็เป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจด้วยเช่นกัน แต่เป็นการควบคุมที่เข้มงวดกว่าโดยกำหนดตำแหน่งงานผู้ใช้ดุลพินิจให้สูงขึ้นโดยเฉพาะเท่านั้น

ระบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องก็ยังคงใช้มาตรการนี้ในการควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการ เพราะคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการก็ยังคงต้องส่งให้อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบตามขั้นตอนปกติ ระบียบการชะลอการฟ้องไม่ได้มีการผ่อนคลายการควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าใจ

4. ระบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้องไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง เพราะเป็นความจริงที่ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา โดยกำหนดให้มีการฟ้องคดีโดยเร็ว กระบวนการชะลอการฟ้องอาจเพิ่มขึ้นตอนในการดำเนินคดีอาญาในศาลแขวงบ้าง แต่เมื่อผู้ต้องหาสิทธิที่จะเลือกที่จะไม่ถูกฟ้องได้ การเร่งรัดให้มีการฟ้องคดีโดยเร็วก็กลับจะเป็นการให้โทษแก่ผู้ต้องหาซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์แห่งกฎหมายอย่างแน่นอน

5. การชะลอการฟ้องไม่ใช่เรื่องเดียวกันกับการรอลงอาญาของศาล แต่เป็นคนละเรื่องคนละตอนกัน การรอลงอาญาของศาลนั้นแม้จะมีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับการชะลอการฟ้องแต่วิธีการดำเนินการแตกต่างกัน

ในทางปฏิบัติเมื่อจำเลยให้การรับสารภาพ หากศาลเห็นสมควรรอลงอาญาก็จะพิพากษาในวันเดียวกันนั้นเลย โอกาสที่จะสืบเสาะขอเท็จจริงเกี่ยวกับความประพฤติต่างๆของจำเลยเพื่อประกอบดุลพินิจในการรอลงอาญามีน้อยมาก เพราะกฎหมายไม่เปิดช่อง

ให้ นอกจากนี้ การดำเนินคดีอาญาของประเทศเราเป็นระบบกล่าวหา(Accusatorial System) ศาลต้องวางตัวเป็นกลาง จะสั่งให้พนักงานอัยการแสดงข้อเท็จจริงในส่วนที่เป็นผลดีแก่จำเลยไม่ได้ เว้นแต่พนักงานอัยการจะเห็นสมควรแถลงให้ศาลทราบเอง

แต่สำหรับกระบวนการระลอกการฟ้องนั้น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติความประพฤติต่างๆของผู้ต้องหาที่จะใช้ประกอบดุลพินิจในการระลอกการฟ้อง นอกจากจะทราบจากผู้ต้องหา หากยังไม่ชัดเจนหรือยังไม่เพียงพอที่จะประกอบการวินิจฉัย พนักงานอัยการยังมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นนี้ได้เสมอ

6. อำนาจการระลอกการฟ้องไม่เป็นการก้าวท้าวอำนาจศาลลงโทษของศาล ทั้งนี้เพราะกฎหมายเองก็ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดได้ เช่น การลงโทษปรับที่ให้พนักงานสอบสวน ที่ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับความผิดอาญาบางอย่างได้ หรือ ตามกฎหมายศุลกากร กฎหมายสรรพสามิต หรือกฎหมายขนส่งทางบก ฯลฯ ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นๆ ลงโทษผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องส่งฟ้องศาล

ด้วยเหตุที่การออกกระเปียบว่าด้วยการระลอกการฟ้องถูกโต้แย้งจากคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเป็นการออกกระเปียบเกินกฎหมายแม่บท ในปี พ.ศ. 2521 ประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยกรมอัยการได้เสนอโครงการระลอกการฟ้องที่กำหนดเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความในศาลแขวงต่อคณะรัฐมนตรี

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในครั้งนั้นมีดังนี้คือ

1. เพิ่มอำนาจพนักงานอัยการให้อำนาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือดำเนินการสอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมได้โดยมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน

2. เพิ่มอำนาจพนักงานอัยการให้อำนาจระลอกการสั่งคดีไว้ได้ และให้มีการคุมประพฤติผู้ต้องหาภายในเวลาที่กำหนด เพื่อรอฟังผลเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ต้องหานั้น แล้วจึงดำเนินการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามที่เห็นสมควร

3. เพิ่มมาตรา 143 ทวิ กำหนดว่าความผิดที่ได้ทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือความผิดลหุโทษ ถ้าผู้ต้องหาร้องขอ ให้รอสั่งฟ้องโดยคุมประพฤติก่อนก็ได้

4. แก้ไขมาตรา 34 ให้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 143 เบญจกถาคือ ถ้าอธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนสั่งให้รอการฟ้อง ผู้เสียหายจะฟ้องคดีนั้นไม่ได้ และถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้วให้ศาลจำหน่ายคดีเสีย

เมื่อกระทรวงมหาดไทยเสนอร่างกฎหมายทั้งสองฉบับต่อ คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีสมัยนั้นได้ลงมติรับหลักการแล้วส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณา ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้มีข้อทักท้วงร่างกฎหมายดังกล่าวในข้อสำคัญดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการก้าวก้าวอำนาจตุลาการ เพราะการให้พนักงานอัยการเป็นผู้วินิจฉัยแทนศาลยุติธรรมว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจากการกระทำผิดที่ตนเองก่อขึ้น จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2. ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้พนักงานอัยการใช้ อำนาจตามการพิจารณารอการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดอาญา โดยกำหนดเงื่อนไขการคุม ประพฤติของผู้นั้นตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ซึ่งความจริงแล้วเป็นอำนาจของศาล ยุติธรรม

3. การสังกัดของพนักงานอัยการตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้อาจถูกอิทธิพลการเมืองแทรกแซงและเป็น ช่องทางให้เกิดการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ได้ง่าย

4. เป็นการตัดโอกาสผู้ต้องหาที่จะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนใน ศาลยุติธรรม

5. การคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่กระทำในนานาประเทศนั้น เป็นการคุมประพฤติเมื่อผู้กระทำได้รับการพิสูจน์ความผิดในชั้นศาลเท่านั้น

6. อาจทำให้ผู้เสียหายเกิดความไม่พอใจว่าไม่ได้รับความเป็น ธรรมและดำเนินการแก้แค้นกันเป็นส่วนตัว ทำให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมืองขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นฉบับที่ผ่านครม.แล้วเข้าสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ สภาก็ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการ คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเสนอสภาฯ แต่ยังไม่ทันพิจารณาสภาฯก็หมดอายุด้วยการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือน เมษายน 2521 ร่างพรบ.ฉบับนี้ก็ไม่ได้มีการหยิบยกมาอีกเลย

ต่อมาสมัยที่ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีใน สมัยนั้นได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544¹⁴ ในหลักการสาระสำคัญของแนวทาง รูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลตามที่คณะกรรมการศึกษาแนวทางการลดปริมาณ คดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานเสนอมาใน ลักษณะองค์รวมที่เป็นระบบและครบวงจรทั้งกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิ้น 10 มาตรการ คือ

๑. มาตรการปรับ
๒. การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล
๓. มาตรการความผิดอันยอมความได้
๔. มาตรการการต่อรองคำรับสารภาพ

¹⁴ <http://www.soc.soc.go.th/Rep-cab/page71.htm>

๕. มาตรการชะลอการฟ้อง
๖. การคุมประพฤติ
๗. การดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.๒๕๓๔
๘. มาตรการเพื่อความปลอดภัย
๙. มาตรการพักการลงโทษ
๑๐. มาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชนและครอบครัว

ซึ่งมาตรการชะลอการฟ้องก็เป็นมาตรการส่วนหนึ่งที่จะนำมาใช้โดยคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอแล้วให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี (คณะที่ 8 ฝ่ายกฎหมายฯ) และรับฟังความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วยร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มีสาระสำคัญดังนี้ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการชะลอการฟ้อง สำหรับการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง และไม่จำเป็นที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เช่นความผิดที่กระทำโดยประมาทโดยนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้เพื่อเป็นการลดคดีขึ้นสู่ศาล และ เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้แก้ไขโดยไม่มีมลทินติดตัวโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ร่างมาตรา 6 กำหนดหลักเกณฑ์และเหตุแห่งคดีที่ใช้วิธีการชะลอการฟ้องได้ เช่น ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี
2. ร่างมาตรา 8 กำหนดให้พนักงานอัยการมีความเห็นสมควรชะลอการฟ้องได้ โดยอาจให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติ และอาจจัดให้มีกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์
3. ร่างมาตรา 19 กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้สิ้นผลการบังคับใช้ในวันสิ้นปีของปีที่ 5 นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ได้มีการขยายระยะเวลาการบังคับใช้ออกไป

โดยร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องดังกล่าวอยู่ในระหว่างการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา และต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังไม่ได้นำเข้าสู่สภาฯ แต่อย่างใด

4.5 วิเคราะห์การประชุมเพื่อสร้างความสมานฉันท์ในลักษณะงานต่าง ๆ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ถึง ความหมายของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ว่าเป็น กระบวนการในการแก้ไขปัญหาคือพิพาทที่เกิดจากอาชญากรรม โดยเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชนที่ความผิดได้เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความปรองดองและสมานฉันท์กันทุกฝ่าย โดยเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการเกิดขึ้นจากความสมัครใจ มุ่งที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับผู้เสียหายและชุมชน ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งที่จะฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้ตระหนักในความผิดที่ได้กระทำ

แม้ว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะเกิดขึ้นในโลกมาเมื่อกว่า 30 ปีที่แล้วคือ ค.ศ. 1974 (พ.ศ.2517) และถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายทั่วโลกในเวลาต่อมา แต่สำหรับสังคมไทยแล้ว “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” กลายเป็นแนวความคิดใหม่ที่คนในสังคมยังไม่เคยรู้จักมาก่อน

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2538 วงการวิชาการของไทยเริ่มรู้จักกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นครั้งแรก และได้เริ่มต้นดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไปประยุกต์ใช้ในลักษณะ “โครงการนาร่อง” ตามความพร้อมของแต่ละหน่วยงานและตามแต่กฎหมายจะเปิดช่องทางให้สามารถดำเนินการได้เพียงใด ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการนำโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในประเทศไทย ได้แก่การรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับเด็กและเยาวชนกระทำความผิดเป็นครั้งแรก โดยใช้ขั้นตอนการสืบเสาะและพินิจโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63 ซึ่งมีหลักการโดยสรุปได้ว่า “ในความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หากผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาโดยคำนึงถึงสภาวะต่างๆแล้ว เห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นอาจกลับตัวเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้องก็ให้เสนอความเห็นดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการ และถ้าพนักงานอัยการเห็นด้วยก็ให้มีคำสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นได้”¹⁵

นอกจากนี้ ยังได้มีการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการคุ้มครองประพฤติกู้กระทำความผิดในรูปแบบของ “การประชุมฟื้นฟูสัมพันธ์ภาพ” ในงานสืบเสาะและพินิจ เพื่อจะได้นำผลจากการประชุมของคู่กรณีในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เสนอให้ศาลทราบในรายงานการสืบเสาะและพินิจต่อไป ซึ่งหากศาลเห็นชอบด้วยจะช่วยลดปริมาณคดีที่อาจต้องโทษจำคุกได้ทางหนึ่ง

ดังนั้นเพื่อให้ทราบรายละเอียดและข้อมูลของการประชุมเพื่อสร้างความสมานฉันท์ที่นำไปใช้จริงในส่วนของประเทศไทย ทั้งงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และงานคุ้มครองประพฤติกู้ ควรศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทของอัยการว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไร ดังนี้

4.5.1 งานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีนโยบายที่จะนำเอามาตรการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมโดยใช้วิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน (Family and Community Group Conferencing) เป็นมาตรการทางเลือกหนึ่งสำหรับเด็กและ

¹⁵ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย . ” กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์”ทางเลือก”ในการยุติข้อขัดแย้งทางอาญาสำหรับสังคมไทย” อุลพาห. ฉบับที่ 2 ปีที่ 51, (พฤษภาคม - สิงหาคม 2547) หน้า 136.

เยาวชนที่กระทำผิดซึ่งสามารถดำเนินการได้เนื่องจากมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่เด็กและเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิด เมื่อผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาโดยคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนและพฤติการณ์ต่าง ๆ แห่งคดีแล้ว เห็นว่าเด็กและเยาวชนอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง และเด็กและเยาวชนนั้นยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจด้วยแล้วให้ผู้อำนวยการสถานพินิจแจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยแล้วให้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กและเยาวชนนั้นได้ คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นให้เป็นที่สุด”

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน(Family and Community Group Conferencing) ที่ผู้ต้องหาร่วมกับผู้เสียหายและครอบครัว ชุมชนได้ร่วมประชุมกันเพื่อกำหนดวิธีการเยียวยาภายใต้การดูแลของรัฐที่ประเทศไทยเลือกนำมาใช้โดยจะปรับให้เหมาะสมเพื่อให้ชุมชนและสมาชิกในครอบครัวเด็กและเยาวชนผู้กระทำผิดได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเด็กในการจัดการแก้ไข ฟื้นฟูความเสียหาย เมื่อมีการจับกุมเด็กและเยาวชนผู้กระทำความผิดขึ้น และหากผู้กระทำความผิดให้การรับสารภาพว่าได้กระทำความผิดจริง และผู้เสียหายยินยอมให้ผู้กระทำผิดชดเชยความเสียหาย การประชุมกลุ่มครอบครัวจึงจะเกิดขึ้น สำหรับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ประสานงานการประชุม (Facilitator) ให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด สมาชิกในครอบครัวทั้งสองฝ่ายและชุมชนประชุมร่วมกัน โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นคนกลางให้ความช่วยเหลือไกล่เกลี่ยเมื่อผู้กระทำความผิดพร้อมที่จะแก้ไขชดเชยด้วยการทำกิจกรรมอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือชดเชยด้วยประการอื่นจนผู้เสียหายพอใจและให้อภัย เมื่อทุกฝ่ายเห็นชอบและมีการเยียวยาแล้ว เด็กและเยาวชนจะได้รับโอกาสในการกลับตนเป็นคนดีที่สังคมยอมรับ โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีและไม่ถือเป็นผู้กระทำความผิด อันเป็นการแก้ไขและพัฒนาเด็กและเยาวชนทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสังคมที่ยั่งยืนและถาวร อีกทั้งช่วยลดปริมาณคดีสู่ศาล ตลอดจนเป็นการลดการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนอีกด้วย

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้มีนโยบายที่จะนำเอาวิธีการประชุมครอบครัวและชุมชนมาใช้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้กับคดีที่อัตราโทษจำคุก 3-5 ปี สำหรับการกระทำความผิดครั้งแรก เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดจะต้องรู้สำนึกผิดและรับสารภาพ ผู้เสียหายยินยอมให้มีการบรรเทาผลร้ายมีการชดเชย นอกจากนี้ เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดจะต้องเป็นเด็กและเยาวชนที่มีปัญหาส่วนตัว มีปัญหาครอบครัวน้อย หรือ ไม่มีปัญหาเลย เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดจะต้องมีศักยภาพ และสามารถที่จะบำบัดแก้ไขให้กลับตนเป็นพลเมืองดีได้ เช่น เป็นนักเรียน หรือ ทำงาน รวมทั้งครอบครัว โดยเฉพาะบิดา มารดา

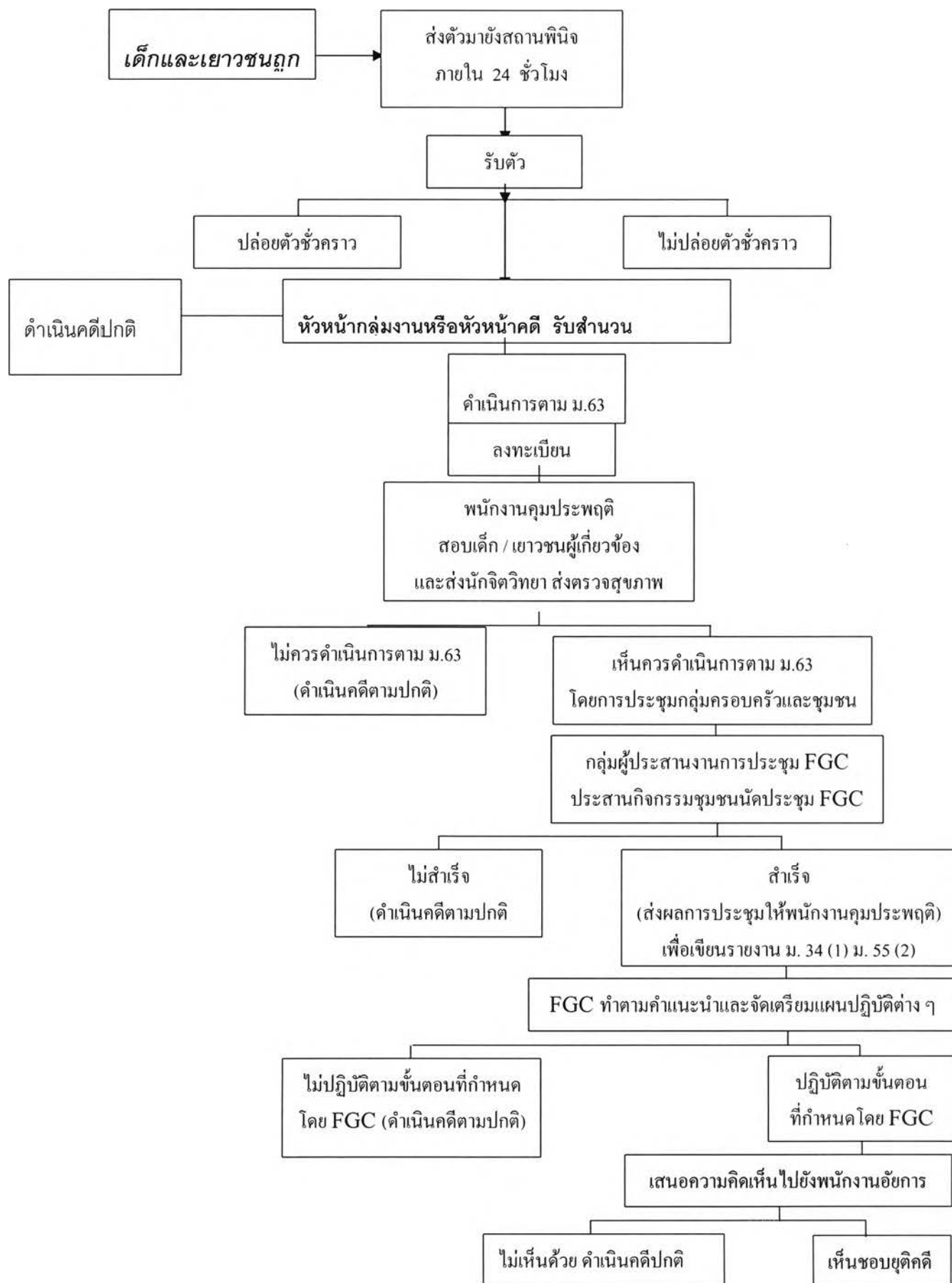
หรือ ผู้ปกครองจะต้องมีแผนการแก้ไขที่ชัดเจน ส่วนประเภทคดีจะต้องไม่ใช่คดีนโยบาย หรือ เป็นคดีที่ไม่รุนแรง ซึ่งจะใช้เป็นเกณฑ์สำหรับนำมาพิจารณาในการนำวิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชนมาใช้¹⁶

จากนโยบายและหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจึงได้มีคำสั่งให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั่วประเทศเริ่มดำเนินการนำเอาวิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชนมาใช้กับคดีเด็กและเยาวชน โดยให้เป็นไปตามระบบและวิธีการที่กรมพินิจฯได้กำหนดขึ้น ซึ่งกรมพินิจฯได้เริ่มมีการดำเนินการ ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2546 จนถึงปัจจุบัน มีสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด 44 จังหวัดที่ได้มีการนำเอาวิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชนมาใช้ เช่น กรุงเทพมหานคร สงขลา นครราชสีมา เชียงใหม่ อุบลราชธานี เป็นต้น

เพื่อให้เข้าใจกระบวนการและขั้นตอนการนำวิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวมาใช้กับคดีเด็กและเยาวชน และ บทบาทของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องชัดเจนมากยิ่งขึ้นผู้วิจัยจึงได้สรุปขั้นตอนการดำเนินการของสถานพินิจฯดังนี้

¹⁶ วันชัย รุจนวงศ์ "ผลสัมฤทธิ์ในการนำวิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชนมาใช้ในการแก้ไข ปัญหาเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด : ศึกษาเฉพาะกรณีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน" ,การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 4 (สำนักกิจกรรมยุติธรรม : กระทรวงยุติธรรม) หน้า 4

ผังการดำเนินการตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ และการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน



ซึ่งจากการดำเนินการของกรมพินิจตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2546 ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีผลปรากฏตามตาราง¹⁷ ดังนี้

ตารางที่ 3

รายงานผลการดำเนินงานเพื่อหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมตาม มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ	
ผลการดำเนินงานตั้งแต่ 1 มิถุนายน 2546 – 25 มีนาคม 2551	
ความผิดที่อยู่ในเกณฑ์และได้เสนอความเห็นตามม.63	28,498 ราย
จัดให้มีการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน	21,912 ราย
พนักงานอัยการเห็นชอบสั่งไม่ฟ้อง	18,550 ราย
พนักงานอัยการไม่เห็นชอบสั่งฟ้อง	183 ราย
เด็กและเยาวชนที่ได้รับการปล่อยตัวหวนมาทำผิดซ้ำ	705 ราย

ที่มา : กลุ่มพัฒนาระบบงานคดี สำนักพัฒนาระบบงานยุติธรรมเด็กและเยาวชน

ผลจาก การดำเนินการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชนดังตารางดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพระดับหนึ่ง แสดงถึงความสำเร็จในการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในงานของกรมพินิจ โดยการนำรูปแบบของการประชุมกลุ่มครอบครัวมาใช้เพื่อการหันเหคดีเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการพิจารณาคดีของศาล และอีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้ผู้กระทำผิดได้รู้ถึงความผิดที่ตนได้ก่อ และพร้อมที่จะกลับตัวเป็นคนดีของสังคม และเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและชุมชนได้มีโอกาสเข้ามาสู่กระบวนการด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าควรมีการนำ Lesson Learned ที่ได้รับจากกรมพินิจ ไปถอดบทเรียนถึงข้อดี ข้อที่ควรปรับปรุง เพื่อนำไปขยายผลกับเรื่องอื่นๆต่อไป

4.5.2 งานคุมประพฤติ

กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการคุมประพฤติ ผู้กระทำผิดที่เป็นเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ และผู้ที่ได้รับการพักโทษจำคุก ได้กำหนดไว้ในแผนการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติให้นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้โดย ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ อธิบดีกรมคุมประพฤติในสมัยนั้น ได้มีคำสั่งกรมคุมประพฤติที่ 247/2547 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2547 แต่งตั้งคณะทำงานโครงการนำกระบวนการยุติธรรมมาใช้ในงานคุมประพฤติ เพื่อดำเนินการกำหนดขอบเขตและแนวทางการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในงานคุมประพฤติ

¹⁷ <http://www2.djop.moj.go.th/information/m63.htm>

ในขั้นเริ่มต้น คณะทำงานเห็นควรให้ใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในงานสืบเสาะพินิจก่อนเพื่อจะได้นำผลจากการประชุมของคู่กรณีในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เสนอให้ศาลทราบในรายงานการสืบเสาะและพินิจต่อไป ซึ่งหากศาลเห็นชอบด้วยจะเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่อาจต้องโทษจำคุกได้อีกทางหนึ่ง

โดยรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่นำมาใช้ในงานคุมประพฤตินี้ใช้รูปแบบ Victim-Offender Mediation¹⁸ ในการทำงานโดยเรียกชื่อเป็นภาษาไทยว่า “การประชุมฟื้นฟูสัมพันธ์ภาพ” โดยระบุว่าเหตุผลที่เลือกรูปแบบนี้ เพราะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพคดีที่เข้ามาสู่งานคุมประพฤติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของงานสืบเสาะและพินิจมากที่สุด กล่าวคือ มีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มอย่างน้อย 2 ฝ่าย คือ ผู้เสียหายและเครือข่าย (Victim's Network) และผู้กระทำผิดและเครือข่าย (Offender's Network) สำหรับชุมชนนั้นสามารถเข้าร่วมประชุมกลุ่มได้ในฐานะ Indirect Victim

ต่อมา คณะทำงานโครงการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นำมาใช้ในงานคุมประพฤติได้มีคำสั่งที่ 1/2547 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2547 แต่งตั้งคณะอนุทำงานจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานในงานคุมประพฤติและได้ทำการฝึกอบรมพนักงานคุมประพฤติที่จะทำหน้าที่นี้ ในสำนักงานคุมประพฤติที่อยู่ในโครงการนำร่อง 11 แห่ง คือจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระยอง นครราชสีมา มหาสารคาม ลำพูน กำแพงเพชร เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี พัทลุง ศาลแขวงพระนครเหนือ และศาลแขวงตลิ่งชัน ได้เริ่มดำเนินโครงการทดลองดังกล่าวขึ้นพร้อม ๆ กัน และได้จัดให้มีการดำเนินโครงการวิจัยประเมินผลโครงการโดยนักวิชาการภายนอก

จากการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในงานสืบเสาะและพินิจของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัด 11 แห่งที่ผ่านมา ในภาพรวมของการเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่เดือนมิถุนายน 2547 คณะวิจัยได้ศึกษาในด้านความพึงพอใจโดยสอบถามผู้เสียหายและญาติภายหลังการประชุมเสร็จสิ้นแล้วว่ามี ความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด¹⁹ พบว่าคดีที่สามารถทำข้อตกลงร่วมกันได้ผู้เสียหายและญาติจะมีความพึงพอใจมากในการทำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เนื่องจากทุกฝ่ายได้มีโอกาสมาพบหน้าและพูดคุย ทำให้ทราบสาเหตุของการกระทำผิดที่แท้จริง เพราะผู้กระทำผิดมักจะยอมรับกับคู่กรณีและญาติของทั้งสองฝ่ายว่าเป็นผู้กระทำผิดจริง อีกทั้งทุกฝ่ายได้เห็นและรับทราบความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตัวผู้เสียหาย รวมถึงบุคคลและสิ่งอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบด้วย จึงทำให้ทุกฝ่ายได้กลับมามองย้อนไปถึงต้นเหตุของปัญหาที่แท้จริง และได้มีส่วนร่วมในการช่วยกันแก้ปัญหาดังกล่าวจนสามารถทำข้อตกลงกันได้

¹⁸ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งทางอาญาสำหรับสังคมไทย”, (กระทรวงยุติธรรม : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร) 2550 หน้า 26 – 27.

¹⁹ เดชา สังขวรรณ, “ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในระบบงานคุมประพฤติ” กรุงเทพฯ : ดอกหญ้าการพิมพ์, 2550 หน้า 127 – 128.

จากการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจของผู้เสียหายและญาติ มีได้ขึ้นอยู่กับกาชดใช้ค่าเสียหายในด้านสิ่งของหรือเงินทองเสมอไป แต่ความพึงพอใจของผู้เสียหายนั้นครอบคลุมถึงความรู้สึกของผู้กระทำผิดที่สำนึกกว่าตนเองได้กระทำผิด ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายหรือผลกระทบในด้านต่าง ๆ การรู้จักสำนึกผิด รู้จักคำขอโทษ จึงถือว่าเป็นความพึงพอใจอย่างมากของผู้เสียหาย

นอกจากนี้สำนักงานคุมประพฤติทั้ง 11 แห่งจะมีการสอบถามความพึงพอใจของผู้เสียหายในเบื้องต้น ปรากฏว่าการพิพากษาของศาลที่มีต่อคดี ผู้เสียหายมีความพึงพอใจทั้งหมด

จากผลการวิจัยการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการสืบเสาะและพินิจในกรมคุมประพฤติซึ่งเป็นขั้นตอนภายหลังจากคดีขึ้นสู่ศาลแล้ว จะเห็นได้ว่าผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากนำรูปแบบการประชุมสัมพันธภาพ (VOM) มาในขั้นตอนก่อนคดีขึ้นสู่ศาลด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นอัยการ น่าจะเป็นการช่วยแก้ปัญหา คดีล้นศาล คนล้นคุก ที่เป็นปัญหาของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน นอกจากนั้นยังเป็นการเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการในการให้ความสำคัญกับ ผู้เสียหาย และ ชุมชน ที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกัน อันจะเป็นการคืนคนดีสู่สังคมและผู้กระทำผิดสามารถกลับคืนสู่สังคมได้ต่อไป

4.6 วิเคราะห์ปัญหาการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในประเทศไทย

4.6.1 ปัญหาการชะลอการฟ้อง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้องในประเทศไทยที่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่รองรับอยู่ในปัจจุบันนั้น มีอยู่ในคดีความผิดบางประเภทเท่านั้น กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

ดังนั้นจึงทำให้เกิดปัญหาว่าสำหรับคดีความผิดอาญาอื่น พนักงานอัยการไม่กล้าที่จะใช้ดุลพินิจของตนในการดำเนินคดีอาญาในลักษณะนี้มากนัก เนื่องจากไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองให้ทำได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

จากปัญหาดังกล่าว ก็ได้มีความพยายามมาโดยตลอดตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันในการที่จะทำให้การชะลอการฟ้องของประเทศไทยเป็นรูปธรรมขึ้นมา ดังที่เห็นจากระเบียบการชะลอการฟ้องที่เสนอโดยกรมอัยการในสมัยนั้น โครงการชะลอการฟ้อง แต่ก็

เกิดข้อโต้แย้งจากฝ่ายต่างๆ อย่างมากมายจนทำให้ยังไม่สามารถบังคับได้ครบจนกระทั่งปัจจุบันนี้

จากข้อโต้แย้งของฝ่ายต่างๆ เกี่ยวกับโครงการชะลอการฟ้องต่างๆ นั้น อาจวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาในประการต่อมาได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบการชะลอการฟ้องในประเทศไทย
การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับการชะลอการฟ้องที่ผ่านมาประสบปัญหาว่าควรจะต้องกำหนดขึ้นในรูปแบบใด
2. ปัญหาการกำหนดประเภทคดีที่เหมาะสมต่อการใช้วิธีการชะลอการฟ้อง
นอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวแล้ว หากให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องคดีในความผิดอาญาทั่วไป ควรกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในคดีความผิดประเภทใดบ้างจึงจะเหมาะสม
3. ปัญหาการก้าวก้าวอำนาจตุลาการ
การให้อำนาจดุลพินิจในการชะลอการฟ้องแก่พนักงานอัยการจะถือเป็นการตัดสิทธิของโทษผู้กระทำผิดอันเป็นการใช้อำนาจตุลาการหรือไม่
4. ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้อง
ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องรัดกุมเพียงพอหรือไม่ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการมีการควบคุมกันเป็นลำดับขั้นมิได้มีความเป็นอิสระอย่างเช่นผู้พิพากษา การให้อำนาจชะลอการฟ้องโดยที่การควบคุมตรวจสอบไม่เพียงพออาจเป็นช่องทางไปสู่การทุจริตได้
5. ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา
ในขั้นตอนการชะลอการฟ้องนั้นได้มีการกำหนดหลักประกันของผู้ถูกกล่าวหาไว้อย่างเพียงพอหรือไม่
6. ปัญหาการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม
นอกจากจะมีการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในกระบวนการชะลอการฟ้องแล้ว สิทธิของผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมก็ต้องได้รับการคุ้มครองด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงหลักประกันในเรื่องการชดเชยความเสียหายต่อผู้เสียหายด้วย

4.6.2 ปัญหาการประนอมข้อพิพาท

สำหรับการประนอมข้อพิพาททางอาญานั้นบทบาทของพนักงานอัยการก็จะให้ความสำคัญต่อการระงับข้อพิพาท เพื่อไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเป็นลำดับแรก ส่วนการเยียวยาชดเชยค่าเสียหายให้แก่เหยื่อและชุมชน รวมทั้งการให้โอกาสผู้ต้องหาสำนึกผิดและกลับ

ใจแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นยังได้รับการคำนึงถึงเป็นลำดับรอง จึงยังไม่สอดคล้องต่อหลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เท่าใดนัก นอกจากนี้การประนอมข้อพิพาททางอาญายังมีปัญหาและข้อจำกัดดังต่อไปนี้

1. ปัญหาข้อกฎหมาย

กรณีการประนอมข้อพิพาททางอาญาในประเทศนั้น มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เข้าใจหลักการของการดำเนินคดีอาญา

จากการศึกษารายละเอียดของการดำเนินงานประนอมข้อพิพาทของไทย พบว่าการดำเนินการประนอมข้อพิพาททางอาญานั้นไม่แตกต่างไปจากการระงับข้อพิพาทโดยการประนอมข้อพิพาททางแพ่ง ทั้งๆที่พื้นฐานของหลักกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญานั้นมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องหลักการตรวจสอบ และ หลักการตกลง

ความผิดทางอาญาที่กฎหมายอนุญาตให้มีการประนอมข้อพิพาทกันได้นั้น แม้จะเป็นความผิดอาญาที่ยอมความได้ แต่กระบวนการดำเนินคดีก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบ เพียงแต่จะตรวจสอบจนได้ข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใดจึงจะเพียงพอนั้นก็เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาตามความเหมาะสม

แต่กรณีต้องไม่ใช่เป็นเรื่องที่คู่กรณีสามารถตกลงกันอย่างไรก็ได้ มิเช่นนั้นแล้วมาตรการประนอมข้อพิพาททางอาญาซึ่งต้องการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ก็คงไม่อาจบรรลุผลได้ เพราะคู่กรณีก็ยังคงจะคำนึงถึงความพอใจของฝ่ายตนเป็นสำคัญ²⁰

(2) ปัญหาเกี่ยวกับประเภทความผิดที่อาจมีการประนอมข้อพิพาทได้

การประนอมข้อพิพาททางอาญาของไทยในขณะนี้ มีรูปแบบที่มีลักษณะเป็นทางการและกึ่งทางการ การดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ล้วนแล้วแต่มีได้ผลสำเร็จตามที่มีการตั้งเป้าหมายเอาไว้

เมื่อได้พิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วจะพบว่าการกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้มีการประนอมข้อพิพาทโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมอย่างกว้างขวาง แต่ยึดถือหลักที่ว่า การกระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

ดังนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาดำเนินงานยุติธรรมขององค์กรต่างๆ ต้องเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไปดำเนินงานประนอมข้อพิพาททางอาญาจึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

²⁰ ฤทัย หงส์ศิริ, "ตำรวจกับความเป็นธรรมในสังคมและการประนอมข้อพิพาททางอาญา", วารสารอัยการ ฉบับที่ 204, ปีที่ 18, หน้า 86-88

แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันแนวความคิดดังกล่าวกำลังเปลี่ยนแปลงไปโดยจะพบว่ารัฐได้มีแนวนโยบายในการหามาตรการเพื่อช่วยพัฒนาระบบงานยุติธรรมให้สามารถลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาล การจำกัดประเภทความผิดที่อาจประណอมข้อพิพาทได้ให้อยู่แต่เพียงความผิดที่อาจยอมความได้เท่านั้น ทำให้คดีความผิดอื่นที่มีเหตุอันสมควรให้คดีระงับไปโดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมนั้น ไม่อาจระงับลงได้โดยการประណอมข้อพิพาท

2. ปัญหาในทางปฏิบัติ

นอกจากปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นดังกล่าวแล้ว การประណอมข้อพิพาททางอาญายังมีข้อที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติด้วย

(1) โครงการประណอมข้อพิพาทในระดับจังหวัด ล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นโดยอาศัยคำสั่งในการบริหารการปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่มีกฎหมายมารองรับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทำให้การดำเนินการขาดความต่อเนื่อง ขาดการพัฒนาเพื่อไปสู่ระบบที่มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

(2) ผู้ทำหน้าที่ประណอมข้อพิพาทไม่มีความรู้ในการประណอมข้อพิพาท

(3) การประណอมข้อพิพาททางอาญาและสภาพบังคับของข้อตกลงภายหลังการประណอมข้อพิพาททางอาญาที่ยังไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นให้กับฝ่ายผู้เสียหายได้

(4) องค์กรที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท(คณะกรรมการหมู่บ้าน) และองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามโครงการนี้(สำนักงานอัยการสูงสุด) มีใช้องค์กรเดียวกันและไม่สามารถที่จะติดตามตรวจสอบและกำกับดูแลงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย การทำงานจึงยากที่จะประสานให้เป็นหนึ่งเดียวกันได้ ซึ่งจะเป็นปัญหาอุปสรรคในด้านการพัฒนาขยายองค์การในการประណอมข้อพิพาทให้มีความเป็นเอกภาพได้

(5) การไกล่เกลี่ยหรือประណอมข้อพิพาทโดยพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนนั้น เป็นเรื่องที่ขัดแย้งกับพื้นฐานการพิจารณาคดีอาญาเป็นอย่างมาก เพราะเป้าหมายสุดท้ายของการดำเนินคดีอาญาคือการพิจารณาและตรวจสอบหาความจริงตามขั้นตอนของกระบวนการตามกฎหมาย แต่การไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่ความประណอมข้อพิพาทนั้น เป็นวิธีการตามหลักความตกลงที่ใช้กันในคดีแพ่ง ดังนั้น โดยหลักการแล้ว การประណอมข้อพิพาทจึงไม่อาจนำเอาหลักการตกลงมาใช้กับหลักการดำเนินคดีอาญาในทุกกรณีได้ จำเป็นที่จะต้องตั้งอยู่บนหลักการพิจารณาของอัยการที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะในเรื่องนั้นๆ เป็นสำคัญ

4.7 แนวทางการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรม เชิงสมานฉันท์ในประเทศไทย

ตามที่ได้อธิบายถึงปัญหาในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการไทยในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ดังกล่าวแล้ว ในส่วนต่อไปจะได้วิเคราะห์การกำหนด

บทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในต่างประเทศ เพื่อจะนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการไทยทั้งในเรื่องการชะลอการฟ้อง และการประนอมข้อพิพาททางอาญา ดังนี้

4.7.1 แนวคิดในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงบทบาทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส พบว่าการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง และการประนอมข้อพิพาททางอาญา เป็นมาตรการที่ถูกนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก กล่าวคือ ทั้งสองมาตรการดังกล่าวมีส่วนช่วยลดการกระทำผิดซ้ำ และลดจำนวนของอาชญากรอาชีพ ช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งของคู่กรณี ปลุกฝังความสำนึกแก่ผู้กระทำความผิดในการที่จะรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย และสังคม ทั้งยังเป็นการให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดด้วย

4.7.1.1 วิเคราะห์การชะลอการฟ้องในต่างประเทศ

เมื่อก้าวถึงการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้องนั้น ทั้ง 3 ประเทศมีหลักเกณฑ์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้องที่ตรงกันอย่างชัดเจน ได้แก่การชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม ส่วนหลักเกณฑ์ในประการอื่น ๆ ก็มีความแตกต่างกันออกไปบ้างดังนี้

(1) ประเภทของความผิดที่เข้าสู่การชะลอการฟ้อง

ความผิดที่จะชะลอการฟ้องได้นั้น จะต้องไม่ใช่ความผิดที่มีพฤติการณ์การกระทำความผิดร้ายแรงหรือความผิดที่มีโทษระดับอุกฉกรรจ์ โดยในสหรัฐอเมริกาคดีที่จะใช้มาตรการชะลอการฟ้องได้ จะต้องไม่ใช่คดีที่ผู้ต้องหากระทำความผิดที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติหรือเกี่ยวกับการต่างประเทศ หรือคดีที่ผู้ต้องหาติดยาเสพติด ฯลฯ

ส่วนในประเทศเยอรมัน จะต้องเป็นความผิดอาญาทั่วไป (Verge hen) ที่มีโทษเบาหรือโทษปานกลาง และในประเทศฝรั่งเศสจะต้องเป็นคดีความผิดเฉพาะบางมาตราที่กฎหมายกำหนดอัตราโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 3 ปีเท่านั้น

ในเรื่องประเภทของความผิดที่สามารถเข้าสู่การชะลอการฟ้องนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้กว้างขวางมากกว่า กล่าวคือ จะกำหนดว่าคดีความผิดประเภทใดบ้างที่สามารถจะชะลอการฟ้องได้ทั้งหมด ในทางกลับกันในประเทศเยอรมัน กับประเทศฝรั่งเศสจะกำหนดว่าคดีใดบ้างที่สามารถจะชะลอการฟ้องได้

นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในวันนั้นไม่สามารถชะลอการฟ้องได้ซึ่งทำให้ขอบเขตการบังคับใช้การชะลอการฟ้องแตกต่างกันมาก

สำหรับในเรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นการสะท้อนถึงรากฐานของการใช้อำนาจดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเป็นอย่างดี กล่าวคือ อัยการสหรัฐอเมริกาสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง ในขณะที่อัยการเยอรมันและอัยการฝรั่งเศสจะถูกจำกัดให้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

(2) การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการคุมประพฤติ

ผู้ต้องหาที่จะได้รับการชะลอการฟ้องและจะต้องถูกคุมประพฤติไว้ จะต้องเป็นผู้ที่สามารถกลับตัวเป็นคนดีได้ กฎหมายของทั้ง 3 ประเทศจึงกำหนดให้มีการสืบเสาะประวัติของผู้ต้องหาในทุกๆด้านเพื่อให้การชะลอการฟ้องบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

(3) การกำหนดเงื่อนไขในเรื่องความยินยอมของผู้ต้องหา

การชะลอการฟ้องจะนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อผู้ต้องหาให้ความยินยอม ทั้งนี้เพราะมาตรการดังกล่าวมีผลทำให้เขาต้องสูญเสียสิทธิในทางคดีบางประการไป และในบางกรณีเงื่อนไขบางอย่างที่กำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติยังมีลักษณะเสมือนเป็นโทษทางอาญาอีกด้วย

(4) เงื่อนไขในเรื่องการยินยอมของศาล

ในประเทศสหรัฐอเมริกาการชะลอการฟ้องไม่จำเป็นต้องได้รับการยินยอมจากศาล ซึ่งแตกต่างกันกับประเทศฝรั่งเศส ที่การชะลอการฟ้องต้องเสนอศาลเห็นชอบด้วยในทุกกรณี ส่วนในประเทศเยอรมันกฎหมายกำหนดให้การใช้ดุลพินิจของอัยการที่จะสั่งชะลอการฟ้องจะต้องได้รับความยินยอมจากศาลด้วยเช่นกัน แต่มีข้อยกเว้นสำหรับกรณีความผิดเล็กน้อยๆ

(5) การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติในการชะลอการฟ้อง

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา พนักงานอัยการจะกำหนดเงื่อนไขในการชะลอการฟ้องที่จะให้ผู้ต้องหาปฏิบัติอย่างไรก็ได้ ส่วนในประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสนั้น พนักงานอัยการจะกำหนดเงื่อนไขในการชะลอการฟ้องให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามได้ก็แต่เฉพาะที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ไม่อาจกำหนดเงื่อนไขให้เป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากนั้นได้

(6) การกำหนดให้มีทนายความช่วยเหลือในการชะลอการฟ้อง

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสนั้นกฎหมายกำหนดให้ต้องมีทนายความ เข้าช่วยเหลือในการชะลอการฟ้อง ส่วนประเทศเยอรมันไม่ได้มีการกำหนดในเรื่องนี้ไว้

นอกจากนี้ยังเงื่อนไขในส่วนรายละเอียดที่แตกต่างกันอยู่เล็กน้อยในบรรดาการชะลอของ 3 ประเทศกล่าวคือ

(1) ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะกำหนดให้ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการใช้

มาตรการชะลอการฟ้องเป็นความลับ เปิดเผยไม่ได้

(2) ในประเทศเยอรมันขั้นตอนการชะลอการฟ้องนี้ อาจเกิดขึ้นได้ทั้งก่อนฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการ และในชั้นพิจารณาคดีโดยศาลซึ่งถือว่าเป็นการระงับการดำเนินคดีอาญาโดยศาล

(3) ในประเทศฝรั่งเศสการเข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้องนั้นผู้กระทำผิดต้องมีการชดใช้ความเสียหายต่อผู้เสียหายและให้การรับสารภาพด้วย

สำหรับขั้นตอนการดำเนินการชะลอการฟ้องนั้นทั้ง 3 ประเทศก็มีขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าคดีได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะสั่งชะลอการฟ้องได้ พนักงานอัยการก็จะส่งเรื่องไปยังพนักงานคุมประพฤติให้มีการสืบเสาะประวัติของผู้ต้องหา แล้วจัดทำรายงานส่งมายังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อน พร้อมกับกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามภายใต้การควบคุมดูแลของพนักงานคุมประพฤติ เมื่อครบกำหนดเวลาตามคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว พนักงานคุมประพฤติก็จะรายงานผลการคุมประพฤติมายังพนักงานอัยการ หากผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดครบถ้วน พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องและยุติคดี แต่หากผู้ต้องหาฝ่าฝืนข้อกำหนด อัยการก็จะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหานั้นต่อไป

ในสหรัฐอเมริกาเมื่อผู้ต้องหาฝ่าฝืนข้อกำหนดชะลอการฟ้อง พนักงานคุมประพฤติจะแจ้งให้ทนายความของผู้ต้องหาเพื่อดำเนินการให้ผู้นั้นปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ตกลงกันไว้ก่อน หากผู้ต้องหายังคงฝ่าฝืนอยู่ จึงจะรายงานให้พนักงานอัยการทราบเพื่อสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อไป

จากการวิเคราะห์การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้องของทั้ง 3 ประเทศแล้วเห็นว่าการชะลอการฟ้องที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นไม่เหมาะสมที่จะมาเป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการไทยในหนังสือคู่มือการเตรียมคดีแห่งการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมเชิงสมานฉันท์ด้วยสาเหตุประการหลักคือ อำนาจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการสหรัฐอเมริกานั้นมีอยู่อย่างกว้างขวาง จึงส่งผลให้การกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการชะลอการฟ้องเป็นไปอย่างกว้างขวางตามไปด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากการกำหนดประเภทคดีที่ให้มีการชะลอการฟ้องได้ การกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติ และการที่ไม่ต้องได้รับการตรวจสอบดุลพินิจจากองค์กรภายนอก

นอกจากนี้ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้องที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ยังคงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในหนังสือคู่มือการเตรียมคดีแห่งสหรัฐอเมริกา ฉบับที่ 12 บทที่ 12 มาตรา 1-12.100 เท่านั้น หาได้บัญญัติรับรองโดยบทบัญญัติของกฎหมายไม่

ด้วยเหตุต่างๆ ตามที่ได้กล่าวข้างต้น การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้องที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการไทยที่ค่อนข้างมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในวงจำกัดอันจำเป็นจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการสั่งชะลอการฟ้องให้ความชัดเจนและรัดกุมมากกว่าที่เป็นอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ดังนั้นรูปแบบการชะลอการฟ้องที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสจึงเหมาะสมกว่าที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการไทยในเรื่องนี้ กล่าวคือ

1. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชะลอการฟ้องที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความชัดเจนถึงความมีอยู่ซึ่งอำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

2. การกำหนดประเภทคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้องของทั้งสองประเทศนั้นได้กำหนดไว้อย่างมีขอบเขตชัดเจน โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดลงถึงฐานความผิด ในขณะที่ประเทศเยอรมันยังมีการวางขอบเขตที่กว้างกว่าโดยกำหนดไว้ว่าต้องเป็นความผิดที่มีโทษเบาและโทษปานกลางเท่านั้น ซึ่งการกำหนดเช่นนี้เป็นสิ่งที่เหมาะสมกับประเทศการใช้อำนาจดุลพินิจของพนักงานอัยการมีอยู่อย่างจำกัดรวมทั้งประเทศไทยด้วย

3. ระบบการชะลอการฟ้องทั้งในประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสได้มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องเป็นเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นโดยให้อำนาจพนักงานอัยการเป็นผู้กำหนด ซึ่งในกรณียอมทำให้พนักงานอัยการมีบทบาทมากขึ้นกว่าจะเป็นเพียงผู้สั่งว่าจะให้ชะลอการฟ้องหรือไม่เท่านั้น

4. การชะลอการฟ้องของทั้งสองประเทศดังกล่าวนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาล ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของอัยการจากองค์กรภายนอกอีกทางหนึ่ง ซึ่งจะทำให้อำนาจการใช้ดุลพินิจของอัยการมีความชอบธรรมและโปร่งใสมากขึ้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการชะลอการฟ้องที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกันซึ่งมีความเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้ในระบบกฎหมายไทยได้เช่นเดียวกัน แต่การที่ว่าจะนำรูปแบบใดในสองประเทศนี้มาเป็นแนวทางในการปรับใช้ของประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเงื่อนไขการชะลอการฟ้องของประเทศเยอรมันนั้น เป็นไปตามลักษณะการบังคับมากกว่าความยินยอม ซึ่งในกรณีนี้ทำให้มองไปได้ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นจะได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ก็ตาม แต่ถ้ายอมรับและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการเสนอแล้วก็จะทำให้คดีระงับไปได้ ดังนั้นจึงเห็นว่า การชะลอการฟ้องในประเทศฝรั่งเศสมีความเหมาะสมมากกว่าในการที่จะนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. พนักงานอัยการไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเช่นเดียวกับพนักงานอัยการฝรั่งเศส แต่ก็ยังมีการใช้ดุลพินิจอยู่ในวงจำกัดจึงน่าจะนำรูปแบบการชะลอการฟ้องมาเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไทยได้ด้วยวิธีการเดียวกัน

2. มีบทบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจในการใช้ดุลพินิจของพนักงานที่มีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน

3. มีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กับคดีบางฐานความผิดอย่างชัดเจนโดยกำหนดลงไว้เฉพาะบางมาตราเท่านั้น ย่อมเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการไทยได้เป็นอย่างดี

4. มีเงื่อนไขในการรับสารภาพของผู้ต้องหาด้วยความสมัครใจ ซึ่งเป็น การแสดงให้เห็นถึงการที่ผู้กระทำผิดรู้สึกสำนึกผิดต่อผู้เสียหาย

5. มีหลักประกันสิทธิในคดีอาญาแก่ผู้ต้องหา โดยห้ามไม่ให้พนักงานอัยการยื่นเงื่อนไขที่ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติในระหว่างที่ผู้กระทำผิดอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในคดีอาญาที่ควรนำมาปรับใช้ในระบบกฎหมายไทย

6. มีการกำหนดให้ทนายความเข้าช่วยเหลือในขั้นตอนของการชะลอการฟ้อง

7. กำหนดให้มีการชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม ในขณะที่เดียวกันก็มีการกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะการแก้ไขผู้กระทำผิดให้กลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติที่ตอบสนองต่อแนวคิดการลงโทษปัจจุบัน และเป็นหลักการที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นอัยการ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงควรนำรูปแบบการชะลอการฟ้องของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการไทยในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

4.7.1.1 วิเคราะห์การประนอมข้อพิพาททางอาญาในต่างประเทศ

สำหรับการประนอมข้อพิพาททางอาญา ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการประนอมข้อพิพาททางอาญาเกิดขึ้นเนื่องจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาบางประการที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แต่พัฒนาการของทั้ง 3 ประเทศกลับเป็นไปในทิศทางที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งความผิดอาญาล้วนเป็นความผิดที่ไม่อาจยอมความได้ มีแนวความคิดว่าผลประโยชน์ของรัฐและสังคมอยู่เหนือผลประโยชน์ของผู้เสียหาย สิ่งที่ผู้เสียหายอาจได้รับชดเชยจากผู้กระทำผิดจากผู้กระทำผิดเป็นเรื่องของกรณีเอง ไม่กระทบกระเทือนต่อรูปคดีและอำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ ด้วยเหตุนี้แม้ผู้กระทำผิดจะชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายจนพอใจ คดีก็ย่อมจะยุติระหว่างผู้กระทำ ความผิดกับผู้เสียหายเท่านั้น แต่ความรับผิดชอบทางอาญาที่มีต่อรัฐของผู้กระทำผิดยังคงอยู่

การประนอมข้อพิพาททางอาญาของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นการระงับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการและดำเนินการโดยองค์กรเอกชน และไม่มีกฎหมายใดรับรองผลของการประนอมข้อพิพาทที่ได้ทำขึ้นแต่อย่างใด

ส่วนในประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส แม้ในขั้นเริ่มต้นจะเริ่มจากแนวการปฏิบัติของบุคคลากรที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ได้มีการรับรองอย่างเป็นทางการในภายหลัง โดยการบัญญัติไว้ในรูปของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้จะบัญญัติไว้ชัดเจนเป็นกฎหมาย แต่บุคคลากรในกระบวนการยุติธรรมกลับไม่ได้นำมาตราการนี้ไปใช้อย่างกว้างขวางนัก

นอกจากนั้น ทั้งในประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส ต่างก็ไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทของความผิดที่จะจัดให้มีการประนอมข้อพิพาท กล่าวคือ การประนอมข้อพิพาททางอาญาสามารถนำไปปรับใช้ได้ในทุกฐานความผิด ไม่เว้นแม้แต่ความผิดอาญาแผ่นดิน แสดงให้เห็นว่ามาตรการประนอมข้อพิพาทเป็นมาตรการที่ได้รับการยอมรับว่าได้ผลดี สามารถช่วยแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมได้

4.7.2 แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการ ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในประเทศไทย

จากการที่ได้วิเคราะห์ถึงประเด็นการชะลอการฟ้องและการประนอมข้อพิพาททางอาญาในประเทศไทย ตลอดจนการชะลอการฟ้องและการประนอมข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส ดังกล่าวแล้วนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าอาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการไทยในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ดังนี้

1. แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดบทบาทของอัยการในการชะลอการฟ้องในประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารูปแบบการชะลอการฟ้องที่ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศสน่าจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการไทยได้ โดยในส่วนของประเทศไทย อำนาจหน้าที่ในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั้นถือเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการประการหนึ่ง ดังนั้นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชะลอการฟ้องก็ควรที่จะบัญญัติไว้เป็นการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้เพื่อชี้ให้เห็นชัดถึงอำนาจพนักงานอัยการที่มีอยู่ในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งพนักงานอัยการต้องตระหนักถึงอำนาจนี้โดยถือเป็นข้อสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่

หากจะบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชะลอการฟ้องในรูปพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ อาจทำให้พิจารณาไปได้ว่าการชะลอการฟ้องเป็นมาตรการพิเศษที่รัฐนำมาใช้กับผู้กระทำผิดบางประเภทในชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้วผู้วิจัยเห็นว่าคงไม่สามารถนำรูปแบบการชะลอการฟ้องที่ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศสมาใช้ในประเทศไทยได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงควรปรับเปลี่ยนในบางเรื่องเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย ดังนี้

1. ขอบเขตของประเภทคดีความผิดที่ควรเข้าสู่การชะลอการฟ้องในประเทศไทย

การกำหนดประเภทคดีความผิดที่ควรเข้าสู่การชะลอการฟ้องในประเทศไทยนั้น ควรกำหนดไว้ในลักษณะของการกระทำความผิด เช่น เฉพาะการกระทำความผิดโดยประมาท หรือ การกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดเพราะมีกฎหมายห้ามไว้ (Mala Phohibita) และกำหนดไว้เป็นอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีหรือห้าปีไว้อย่างกว้างๆ โดยไม่ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องใช้เฉพาะกับฐานความผิดในมาตราใดอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากผู้วิจัยเห็นควรให้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการที่สามารถจะวินิจฉัยเห็นสมควรได้เองว่าลักษณะความผิด ความรุนแรงในการกระทำผิดแค่ไหนเพียงใดที่ควรใช้มาตรการนี้ได้

2. เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ควรให้ความสำคัญต่อการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม คู่ขนานไปกับการกำหนดเงื่อนไขในการฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างไม่มีที่ย่นย่อไปกว่ากัน ทั้งนี้ พนักงานอัยการควรเข้ามามีบทบาทในการกำหนดเงื่อนไขที่ผู้กระทำผิดต้องปฏิบัติด้วยตนเอง มิใช่ให้เป็นอำนาจของพนักงานคุมประพฤติโดยพนักงานอัยการมีเพียงแต่อำนาจที่จะสั่งชะลอการฟ้องหรือไม่เท่านั้น

3. เงื่อนไขที่ควรนำมากำหนดให้ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติ

ตามที่ได้กล่าวแล้วควรให้พนักงานอัยการเข้ามาบทบาทในการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติ ดังนั้นเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น

3.1 การชำระเงินแก่รัฐหรือบริจาคเงินแก่องค์กรการกุศลในลักษณะที่เป็น การแทนค่าปรับ โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้วางกรอบกำหนดอัตราชาระเงินนั้นให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

3.2 การกระทำที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยไม่มีค่าตอบแทน โดยมิ ระยะเวลาหนึ่งซึ่งควรกำหนดไว้แน่นอน เช่น การที่ผู้กระทำผิดเป็นผู้มีวิชาชีพหรือ ความสามารถในด้านใดเป็นพิเศษก็ให้ใช้วิชาชีพหรือความสามารถเหล่านั้นมาทำประโยชน์ ให้แก่สังคม

3.3 การเข้าร่วมโครงการอบรมหรือสัมมนาต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการ แก้ไขตัวผู้กระทำผิดเองและเป็นประโยชน์ต่อสังคม เช่น ในกรณีขั้วรถยนต์ขณะมีเงินมาก็ให้ทำ ประโยชน์โดยการร่วมโครงการรณรงค์ไม่ให้มีการกระทำความผิด

ในเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ ผู้วิจัยเห็นว่าพนักงานอัยการอาจกำหนดให้ ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไข ในข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อตามที่กำหนดไว้ก็ได้ แต่ที่สำคัญก็คือ การกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัตินั้นต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหาด้วย

4. สิทธิของผู้ต้องหาในกระบวนการชะลอการฟ้อง

นอกจากการจัดให้ผู้ต้องหาพบและปรึกษาทนายความสองต่อสองในชั้นสอบสวนแล้ว ในขั้นตอนของพนักงานอัยการก็ควรจัดให้มีทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายเข้ามาช่วยให้คำแนะนำเกี่ยวกับการยอมรับหรือไม่ยอมรับเงื่อนไขต่าง ๆ ในการชะลอการฟ้องตามแนวทางที่ประเทศฝรั่งเศสกำหนดไว้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ต้องหาประการหนึ่ง

5. การควบคุมการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งชะลอการฟ้องนั้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานของพนักงานอัยการอาจจะต้องมีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างรัดกุมชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบทางสายบังคับบัญชาของอัยการเอง การตรวจสอบจากภายนอกอาจเป็นภาคประชาชน ผู้เสียหาย หรือ สื่อมวลชนต่าง ๆ

โดยกลไกในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการนี้ เห็นว่าการพิจารณาวินิจฉัยสั่งชะลอการฟ้องนั้น ควรกำหนดขึ้นในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยองค์กรหลายฝ่าย ซึ่งนอกจากพนักงานอัยการที่มีบทบาทหลักในการใช้ดุลพินิจแล้ว อาจกำหนดให้ภาคประชาชน นักจิตวิทยา หรือ นักสังคมสงเคราะห์เข้าร่วมด้วยเพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ จากองค์กรภายนอกอีกทางหนึ่งด้วย

จากแนวทางในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้องดังกล่าว หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.แล้ว เห็นว่ามีข้อที่ควรพิจารณาดังนี้

1. การกำหนดหลักเกณฑ์การชะลอการฟ้องในรูปแบบของพระราชบัญญัติพิเศษ ซึ่งได้กล่าวแล้วว่าจะทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการเพิ่มเติมหรือให้อำนาจพิเศษแก่พนักงานอัยการทั้งที่อำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องนั้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของพนักงานอัยการที่มีอยู่แล้ว

2. การกำหนดประเภทคดีความผิดที่จะเข้าสู่การชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ค่อนข้างชัดเจนดีอยู่แล้ว ซึ่งในส่วนนี้หากบทบาทของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการชะลอการฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็ย่อมที่จะเพิ่มเติมฐานความผิดให้อำนาจดุลพินิจแก่อัยการในการชะลอการฟ้องได้อีกด้วย

3. การชดใช้เยียวยาต่อผู้เสียหายและการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชนอันเป็นหลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน คงมีแต่เพียงเงื่อนไขในเรื่องความยินยอมของผู้กระทำผิดเท่านั้น

4. เงื่อนไขการคุมประพฤติผู้ต้องหาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนพอ ดังที่จะเห็นได้จากการให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ตามที่เห็นสมควรซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหาได้แม้ว่าจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหาก็ตาม

ดังนั้น ในส่วนนี้จึงมีความเกี่ยวข้องไปถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยว่าไม่ได้มีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ อาจทำให้ผู้ต้องหา ให้ความยินยอมหรือไม่ให้ความยินยอมต่อเงื่อนไขต่างๆ ในการดำเนินกระบวนการชะลอการ ฟ้องของพนักงานอัยการโดยไม่ได้มีความเข้าใจอย่างเพียงพอ การมีทนายความหรือที่ปรึกษา กฎหมายให้แก่ผู้ต้องหาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งตามที่ได้กล่าวแล้ว

ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.....จึงควรที่จะได้รับการ พิจารณาในประเด็นต่างๆตามแนวทางดังกล่าวเพื่อกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในการ ชะลอการฟ้องที่เหมาะสม

นอกจากการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในการชะลอการฟ้อง ดังกล่าวข้างต้นเพื่อเพิ่มบทบาทของพนักงานอัยการไทยในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แล้วยังควรที่จะกำหนดแนวทางที่เหมาะสมสำหรับบทบาทของพนักงานอัยการในการประណอม ข้อพิพาททางอาญาในประเทศไทยด้วย

2. แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดบทบาทของอัยการในการประណอม ข้อพิพาทในประเทศไทย

สำหรับแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการใน การประណอมข้อพิพาททางอาญาในประเทศไทยนั้น หากกำหนดขึ้นตามแนวทางที่ใช้อยู่ใน ต่างประเทศตามที่กล่าวมาข้างต้น อันได้แก่การประណอมข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส ผู้วิจัยเห็นว่าไม่เหมาะสมนัก เพราะบทบาทของ พนักงานอัยการสำหรับการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการในการประណอมข้อพิพาททาง อาญาในทั้งสามประเทศตามที่กล่าวมานั้นยังมีไม่มากเช่นเดียวกัน

ในส่วนที่สามารถนำมาเป็นแนวทางได้ประการหนึ่ง คือ การกำหนด รูปแบบของการประណอมข้อพิพาททางอาญาซึ่งในประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมันได้ กำหนดขึ้นไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในส่วนนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสำหรับ ประเทศไทยก็ควรที่จะกำหนดรูปแบบของการประណอมข้อพิพาททางอาญาในประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับการชะลอการฟ้องด้วย

บทสรุป เพื่อความชัดเจนเกี่ยวกับความเกี่ยวพันกันระหว่างการ “การ ชะลอการฟ้อง” “การประណอมข้อพิพาท” และ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ผู้วิจัยขอ นำเสนอเป็นประเด็นที่สำคัญพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นกระบวนการยุติธรรมรูปแบบใหม่ ที่เข้ามาเป็นกระบวนการเสริมในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักซึ่งการดำเนินการตามแนวคิด ของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่ว่าในรูปแบบใดนั้น อาจนำมาใช้ได้ในพื้นที่ต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมทั้งก่อนพิจารณาคดี ระหว่างการพิจารณาคดี และภายหลังจากการ พิจารณาคดี ดังนี้²¹

²¹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย , อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 52 , หน้า 130-13

1. ขั้นตอนก่อนคดีความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

มีการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์โดยชุมชนสำหรับคดีความอาญา บางประเภทที่ไม่ร้ายแรง ก่อนมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เช่น ประเทศฝรั่งเศสจะใช้รูปแบบที่เรียกว่า คณะกรรมการบูรณการชุมชน (Community Reparative Boards) เป็นจำนวนมาก

2. ขั้นตอนเมื่อคดีความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมก่อนพิพากษาคดี

มีการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์ในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ กรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง (อาจใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ การชะลอการฟ้อง) และชั้นพิจารณาคดีของศาลก่อนที่จะมีคำพิพากษาอย่างใดอย่างหนึ่ง

โดยในประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ใช้ “พนักงานคุมประพฤติ” หรือ “นักสังคมสงเคราะห์” ดำเนินกระบวนการวิธีสมานฉันท์โดยใช้รูปแบบการพิจารณาแบบล้อมวง (Sentencing Circles) สำหรับผู้กระทำเป็นชนพื้นเมืองในประเทศแคนาดา และ สหรัฐอเมริกาบางมลรัฐ และใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ย ผู้กระทำผิด (Victim-Offenders Mediation หรือ VOM) อย่างกว้างขวางสำหรับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ที่ในยุโรปและอเมริกา

3. ขั้นตอนหลังการพิจารณาคดี

ในยุโรป ทวีปอเมริกาเหนือ และออสเตรเลีย มีการใช้วิธีเชิงสมานฉันท์ในชั้นราชทัณฑ์อย่างกว้างขวางเช่นกัน โดยใช้เมื่อมีการจำคุกผู้กระทำผิดไประยะหนึ่งแล้ว เมื่อผู้กระทำผิดได้รับการพักการลงโทษ และในช่วงก่อนที่ผู้กระทำผิดจะสิ้นสุดการรับโทษจำคุกให้ผู้นั้นกลับคืนสู่ชุมชน โดยใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยเหยื่อผู้กระทำผิด (Victim-Offenders Mediation หรือ VOM) เช่นกัน

สรุปว่าในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในขั้นตอนการดำเนินการสามารถใช้ การชะลอการฟ้อง และการประนอมข้อพิพาท มาเป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีให้ทุกฝ่ายบรรลุถึงความสมานฉันท์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นพนักงานอัยการสามารถใช้รูปแบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เรียกว่า “การระงับข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิด” (VOM) มาใช้ในการชะลอการฟ้องและการประนอมข้อพิพาท โดยผ่านผู้เชี่ยวชาญในการไกล่เกลี่ยที่มีความรู้ความชำนาญ ทำให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ทุกประการ