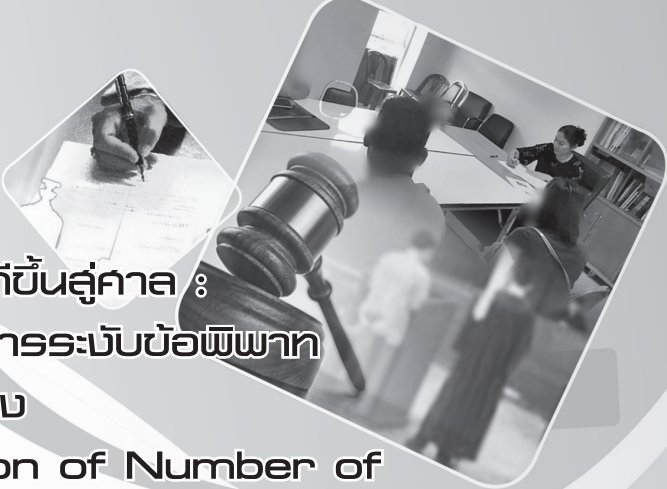




แนวทางการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาล : ศึกษาเปรียบเทียบ มาตรการระงับข้อพิพาท และมาตรการชะลอการฟ้อง Guideline on Reduction of Number of Legal Cases to Court : Comparative Case Studies on the Measure of Dispute Resolution of Community Justice and the Measure of Suspension of Prosecution

ปิยะนุช เจินคล้าย*

Piyanush Ngermklay

พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์**

Pongsan Srisomsap

พัต ลวางกูร***

Pad Lavankura

■ บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่องแนวทางการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาล : ศึกษาเปรียบเทียบ มาตรการระงับข้อพิพาทและมาตรการชะลอการฟ้อง มีวัตถุประสงค์การศึกษา 3 ประการ คือ เพื่อศึกษาแนวทางการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาลของมาตรการการระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชนและมาตรการชะลอการฟ้อง ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการนำรูปแบบการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาลของมาตรการการระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชนและมาตรการชะลอการฟ้อง และเสนอแนะแนวทางในการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาลของมาตรการระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชนและมาตรการชะลอการฟ้อง

*,** รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Associate Professor, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Assistant Professor, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University

Received: January 15, 2019 Revised: March 12, 2019 Accepted: April 5, 2019

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาสองกรณีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรการการระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชนและมาตรการเกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า ทั้งสองมาตรการมีแนวทางและรูปแบบในการดำเนินการเพื่อลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาลแตกต่างกันใน 4 ประเด็นสำคัญ คือ ในแง่กฎหมาย บุคคลที่เกี่ยวข้อง กลไกการดำเนินการระหว่างหน่วยงาน และความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของมาตรการ

ในส่วนของการศึกษา เรื่อง มาตรการการระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชน พบว่าเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยประชาชนและมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นที่ปรึกษาหรือผู้สนับสนุน เกี่ยวข้องกับผู้นำปราชญ์ท้องถิ่น จาริต ภูมิปัญญาท้องถิ่น โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชนและประชาชน มีกลไกการดำเนินการระหว่างหน่วยงานที่ยืดหยุ่นปรับได้ตามความเหมาะสม และมีวัตถุประสงค์ ของมาตรการที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชุมชน

ในส่วนของการศึกษา เรื่อง มาตรการเกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง พบว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องมีอำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ คุมประพฤติ และตัวแทนสำนักงานสิทธิมนุษยชน มีกลไกการดำเนินการระหว่างหน่วยงานที่ไม่ยืดหยุ่น และมีวัตถุประสงค์ของมาตรการที่ไม่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้กระทำผิดหรือเพื่อประชาชน ปัจจุบันยังไม่ผ่านการพิจารณา

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้ง 2 กรณีแล้วสามารถสรุปได้ว่า แนวทางความสำเร็จของยุติธรรมกระแสทางเลือกนั้น ต้องเน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม อีกทั้งต้องมีการวางรูปแบบและกลไกการดำเนินงานให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงควรมีการประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องการเสริมพลังของชุมชน การเยียวยา การให้โอกาสผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคม และการขจัดความขัดแย้งในกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้น เพื่อเป้าหมายในการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

คำสำคัญ : การลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาล, การระงับข้อพิพาท, การชะลอการฟ้อง, มาตรการการระงับข้อพิพาท, มาตรการชะลอการฟ้อง

■ Abstract

This research is entitled “Guideline on Reduction of Number of Legal Cases to Court: Comparative Case Studies on the Measure of Dispute Resolution of Community Justice and the Measure of Suspension of Prosecution”. The objectives of this research are: 1) to study the guideline on reduction of number of legal cases to court regarding the measure of dispute resolution of community justice and the measure of suspension of prosecution 2) to study problems and constraints on reduction of number of legal cases to court regarding the measure of dispute resolution of

community justice and the measure of suspension of prosecution, and 3) to give recommendations on the reduction of number of legal cases to court regarding the measure of dispute resolution of community justice and the measure of suspension of prosecution.

This research is qualitative study focusing on two case studies: the measure of dispute resolution of community justice and the measure of suspension of prosecution. Data was collected from various documentary sources and interviews with the key informants in the judicial process.

The research finds out that both cases were different in four important issues: in terms of law, related stakeholders, mechanism in collaborating among different units, and the clear objectives of the measures.

Regarding the first case on the measure of dispute resolution of community justice, the law itself was initiated by community people, while the state officials served as the advisor and supporter. It is the measure which is related to community's leader, local philosopher, traditions, local wisdom, and the close relationship between community and the people. The working mechanisms of this measure are flexible and adjustable according to the situation. The measure itself has a clear objective to benefit the

community and the people.

Regarding the second case on the measure of suspension of prosecution, the law was initiated but still not being approved, however, its content is very much related to the state officials who have legal authorities, such as police, prosecution, court, corrections, probation and representatives from the human rights' commission. The working mechanisms of this measure are rigid and having unclear objective whether it would be beneficial to offender or to people in general.

From both cases, the research recommends that to successfully implement the alternative justice system, it needs to encourage community to participate in the judicial system, and to set up check and balance formats and mechanisms among different related working units. Also, it is vital to apply the concepts of community's empowerment, crime prevention, restoration, reintegration, and conflict resolution in the judicial process in order to efficiently and effectively reduce the number of legal cases to court.

Keywords : Reduction of Number of Legal Cases to Court, Dispute Resolution of Community Justice, Suspension of Prosecution, Measure of Dispute Resolution of Community Justice, Measure of Suspension of Prosecution

■ บทนำ

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการ สำคัญของแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดี ขึ้นสู่ศาล ตั้งแต่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยได้รับความเห็นเพิ่มเติมของกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ก.พ. สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานประมาณไปพิจารณาดำเนินการด้วย และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไป ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการศึกษา แนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถ นำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 10 มาตรการ คือ มาตรการปรับ การระงับข้อพิพาททั้งใน และนอกศาล มาตรการความผิดอันยอมความได้ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ มาตรการชะลอ การฟ้อง การคุมประพฤติ การดำเนินการตาม พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มาตรการเพื่อความปลอดภัย มาตรการ พักการลงโทษ และมาตรการเกี่ยวกับเด็ก เยาวชนและครอบครัว

จากทั้ง 10 มาตรการ พบว่า มาตรการที่ได้ ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดมาตั้งแต่มี นโยบาย คือ การระงับข้อพิพาท ส่วนมาตรการ ที่ยังไม่มีดำเนินการคือ การชะลอการฟ้อง ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ได้นำมาตรการทั้งสอง มาศึกษาปัจจัยที่ทำให้มาตรการนั้นประสบ ความสำเร็จ และปัจจัยที่ทำให้มาตรการนั้น ล้มเหลว และเสนอแนะแนวทางในการนำไปสู่ การลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลโดยเปรียบเทียบ ใน 4 ประเด็น คือ เปรียบเทียบในแง่กฎหมาย

เปรียบเทียบในแง่บุคคลที่เกี่ยวข้อง เปรียบเทียบ กลไก ในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน และ เปรียบเทียบความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของ แต่ละมาตรการ โดยก่อนการเปรียบเทียบได้ นำเสนอรายละเอียดของแต่ละมาตรการรวมทั้ง วิเคราะห์ข้อดีข้อจำกัดของทั้งสองมาตรการ ดังนี้

การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มีแนวทางในการดำเนินงานดังนี้ ประการแรก เห็นสมควรให้มีหน่วยงานประสานงานระหว่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาท ในชุมชน และให้การดำเนินการดังกล่าวยึดหลัก แนวทางการดำเนินงานตามมติคณะกรรมการ นโยบายสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับการปรับปรุง ประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการแก้ไข ปัญหาสังคมไทย ด้วยการร่วมมือกับทุกส่วน ราชการ สมาคมธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ องค์กรประชาชน ตามหลัก ระดมความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของชุมชน ประการที่สองให้กระทรวงยุติธรรม ไปศึกษากรณีปัญหาเรื่องกฎหมายซึ่งมิได้บัญญัติ ให้อยอมความกันได้บางประเภทที่ไม่กระทบต่อ ความสงบสุขของสังคม โดยแก้ไขให้เป็นความผิด อันยอมความได้ เพื่อให้สามารถนำเข้าสู่ กระบวนการระงับข้อพิพาทได้ ประการที่สาม ให้คดีบางประเภทที่มีขั้นตอนไม่ยุ่งยาก ควรนำ การระงับข้อพิพาทมารองรับ เพื่อให้คดีสามารถ ยุติได้โดยเร็ว ประการที่สี่ให้กระทรวงยุติธรรม รับไปศึกษาและดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไข พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการตามรูปแบบ คณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ แห่งสหประชาชาติ การออกระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดของ อนุญาโตตุลาการ แก้ไขพระราชบัญญัติ

อนุญาตตุลาการมาตรา 5 ให้สอดคล้องเมื่อเปิดศาลปกครอง ตลอดจนการปรับปรุงข้อกฎหมายอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ประการที่ห้าการให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านกฎหมายเบื้องต้นและการระงับข้อพิพาท เห็นควรให้บรรจุสอดแทรกในทุกหลักสูตรของทุกส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีการอบรมประชาชน โดยให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดหลักสูตร และประสานงาน

ขณะที่มาตรการชะลอการฟ้อง เห็นควรให้สำนักงานอัยการสูงสุดไปทำการศึกษานโยบายและวิธีการที่เหมาะสมรัดกุมของการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง พร้อมทั้งให้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่ายอมรับให้ดำเนินการหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการนำมาตราการลดปริมาณคดีที่ประสบความสำเร็จ เปรียบเทียบกับมาตรการที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ เพื่อศึกษาแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของมาตรการการระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชนและมาตรการชะลอการฟ้อง และศึกษาปัญหาอุปสรรคในการนำรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของมาตรการการระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชนและมาตรการชะลอการฟ้อง โดยนำความรู้ที่ได้จากการวิจัยมาเสนอแนะแนวทางในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของมาตรการการระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชนและมาตรการชะลอการฟ้อง

การศึกษาเรื่องการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลโดยศึกษาความสำเร็จในการระงับข้อพิพาทและความเหมาะสมในการนำกฎหมายว่าด้วย

การชะลอการฟ้องมาใช้ในบริบทของประเทศไทย โดยการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และได้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับทัศนคติ ความคิดเห็น ข้อดี ข้อเสีย ตลอดจนแนวทางการนำรูปแบบและแนวทางการนำความสำเร็จในการระงับข้อพิพาทมาปรับปรุงกฎหมายชะลอการฟ้องให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยเลือกสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุดรธานีเป็นกรณีศึกษาในเรื่องการระงับข้อพิพาท โดยการใกล้เคียงแต่เนื่องจากการชะลอการฟ้องยังไม่ผ่านร่างกฎหมายจึงศึกษาเฉพาะในเอกสารทำให้ได้มาซึ่งข้อสรุปของผลการศึกษาและเสนอแนะ ดังนี้

■ สรุปผลการศึกษา

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุดรธานี มีการดำเนินงานศูนย์ยุติธรรมชุมชน ทั้งสิ้น 180 ศูนย์ และมีเครือข่ายยุติธรรมชุมชน 6,658 คน โดยมีการกำหนดมาตรฐานและขั้นตอนระยะเวลาในการระงับข้อพิพาท 4 ขั้นตอน รวมระยะเวลาดำเนินการ 30 วัน ในช่วงปี 2558 - 2560 พบว่า กรณีพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมสัญญามากที่สุด รองลงมากรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัตว์ ส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จในการระงับข้อพิพาท ส่วนน้อยที่ไม่ประสบความสำเร็จสาเหตุที่ไม่ประสบความสำเร็จเพราะผู้ร้องเรียกค่าเสียหายในราคาที่สูงเกินไปทำให้ผู้ถูกร้องไม่สามารถจ่ายได้ ส่วนในปี 2560 ที่ประสบความสำเร็จเพราะผู้ร้องให้ผู้ถูกร้องกระทำในสิ่งที่ตนเป็นประโยชน์ทั้งสองฝ่าย และเมื่อดูจาก

สถิติแล้วพบว่า ผลการดำเนินงานในปี 2558 ประสบความสำเร็จมากกว่าปีอื่น ๆ ปีที่ประสบความสำเร็จน้อยที่สุดคือปี 2559 เมื่อดูในภาพรวมแล้วพบว่าความสำเร็จลดลงทุกปี เนื่องจากความสามารถของผู้ไกล่เกลี่ยในการเจรจาต่อรองระงับข้อพิพาทในการให้ยอมรับราคาค่าเสียหาย

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอุดรธานี ได้ดำเนินการวิเคราะห์ ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เปรียบเทียบกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก พบว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทที่ดำเนินการโดยศูนย์ยุติธรรมชุมชนสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายโดยรวมได้ถึง 42 เท่า ของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

จากการศึกษากรณีศึกษาต่าง ๆ ทั้งในเขตชนบท เขตชานเมือง และเขตเมือง สามารถสรุปปัจจัยในด้านการระงับข้อพิพาทที่ประสบความสำเร็จและความล้มเหลว ได้ดังนี้

ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จคือ

1. ผู้ร้องเรียกค่าสินไหมในจำนวนที่ผู้ถูกร้องสามารถจ่ายได้ หรือให้มีการกระทำที่เป็นประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

2. ผู้ถูกร้องรู้สึกว่าเป็นฝ่ายผิดและยอมรับความผิดนั้น จึงยินดีที่จะกระทำตามที่ผู้ร้องต้องการเพื่อเป็นการไถ่โทษความผิดของตน

3. การไกล่เกลี่ยทำให้ผู้ร้องและผู้ถูกร้องได้รับประโยชน์ทั้งสองฝ่าย และสามารถตกลงกันได้ด้วยสันติวิธี

4. มีหลักกฎหมายที่ยืนยันความผิดของผู้ถูกร้องทำให้ผู้ถูกร้องไม่สามารถปฏิเสธได้ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับผู้ไกล่เกลี่ยอย่างมากที่จะชี้แจงหลักกฎหมายให้ทั้งสองฝ่ายรับทราบ

5. ความสามารถของผู้ไกล่เกลี่ยที่สามารถชี้ประเด็นในกฎหมายให้ผู้ถูกร้องยอมรับในเงื่อนไขต่าง ๆ และปฏิบัติตามกฎหมาย

ปัจจัยที่ทำให้ประสบความสำเร็จคือ

1. ผู้ร้องเรียกค่าสินไหมจากผู้ถูกร้องในจำนวนที่สูงเกินไปทำให้ผู้ถูกร้องไม่สามารถจ่ายได้

2. ผู้ถูกร้องไม่สำนึกความผิดของตนเอง ไม่คิดว่าตนเองเป็นผู้ผิด ไม่ยอมรับความผิดนั้น ๆ ทั้ง ๆ ที่ตนเองเป็นผู้กระทำผิด

3. ผู้ถูกร้องไม่มาตามนัด เพราะอาจจะเห็นว่าไม่สำคัญ ไม่มีผลบังคับในเชิงกฎหมายอย่างแท้จริงจึงไม่สนใจในการมาไกล่เกลี่ยตามนัด

4. ไม่มีกฎหมายบังคับให้ยอมรับตามการไกล่เกลี่ย

5. ความสำเร็จขึ้นอยู่กับทักษะของผู้ไกล่เกลี่ยที่จะเจรจาต่อรอง

มาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักโดยการชะลอการฟ้องมีแนวทางที่สำคัญ คือ

1. ให้ใช้กับคดีใน 3 ประเภท คือ ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท

2. ก่อนที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ จะต้องปรากฏว่า

- (1) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง เว้นแต่ในคดีที่กระทำโดยประมาท ความผิดอันยอมความได้ ความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาชะลอการฟ้องมาแล้วเกินห้าปี นับแต่วันที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ยุติการดำเนินคดี

(2) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิด ลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี

(3) ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอกการ ลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่ เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการ รอกโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาแล้วเกิน ห้าปี

(4) ในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดี อาญา จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหาย ให้มีการชะลอการฟ้องด้วย

(5) ผู้ต้องหายินยอมให้มีการชะลอ การฟ้อง

มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาด้วยการ ชะลอการฟ้อง มีหลักการสำคัญที่ปรากฏอยู่ใน กระบวนการยุติธรรมของหลายประเทศ เป็นมาตรการที่นำมาใช้บังคับก่อนที่จะมี การฟ้องผู้กระทำความผิดเป็นจำเลยต่อศาล โดยให้อำนาจในการพิจารณามีคำสั่งแก่ พนักงานอัยการ และมีการกำหนดวิธีการ บางประการให้แก่ผู้ที่กระทำความผิดนั้น

ประสิทธิภาพของภาครัฐในกระบวนการ ยุติธรรม ที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง ได้แก่

1. ในการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง พนักงาน อัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไข และระยะเวลาการคุมความประพฤติของ พนักงานคุมประพฤติตามที่เห็นสมควร ซึ่งการ คุมประพฤติต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน สามปี โดยเมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข คุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงาน อัยการกำหนดตามมาตรา 43 ครบถ้วนแล้ว

หรือมีเหตุขัดข้องจนไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไข ได้ อันมิใช่เกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี และแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายทราบ และสิทธิภาคีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

2. ภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่ง ชะลอการฟ้องแล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องคดีมิได้ ทั้งนี้ จนกว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดี ต่อไป ถ้าผู้เสียหายฟ้องคดีอยู่ก่อนแล้ว ให้ศาล รอกการพิจารณาคดีนั้นไว้

3. การชะลอการฟ้องเป็นมาตรการหนึ่ง ในการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม กระแสหลัก ทำให้เกิดผลโดยตรงให้ปริมาณคดี ถูกลดลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นการพิจารณา ของศาลยุติธรรม และมีผลโดยตรงต่อไปยัง ระบบราชทัณฑ์ของประเทศที่จะไม่ต้องรองรับ จำเลยที่ถูกฝากขังไว้ระหว่างการพิจารณาคดี ของศาลซึ่งมีจำนวนมากในแต่ละปี เมื่อปริมาณ ของคดีลดลงจำนวนลง การเอาตัวบุคคลไว้ใน กระบวนการยุติธรรมก็ย่อมที่จะลดน้อยลง ตามไปด้วย และส่งผลให้งบประมาณของ ประเทศที่จะนำไปใช้บริหารจัดการบุคคลที่ถูก กล่าวหาและฟ้องร้องเป็นจำเลยต่อศาลลดน้อย ตามไปด้วยอย่างน่าจะเห็นผลได้ชัดเจน ตั้งแต่ ช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมาย

4. หากมีการนำมาตรการแทนการดำเนิน คดีอาญา ด้วยการชะลอการฟ้อง มาใช้ตามร่าง พระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. จะทำให้ปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาล ลดน้อยลง และส่งผลให้ศาลมีเวลาเพียงพอที่จะ พิจารณาพิพากษาคดีความด้วยความรอบคอบ และเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งชะลอการฟ้อง ดังต่อไปนี้

1. สั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหาการศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัยอาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมทั้งปวงเกี่ยวกับผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สำนึกในความผิดและการชดเชยเยียวยาความเสียหายของผู้ต้องหา ความยินยอมของผู้เสียหายและผู้ต้องหา และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการต้องหาคดีอาญาหรือการถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดอื่น พร้อมทำความเข้าใจในการชะลอการฟ้องเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อประกอบการพิจารณา

2. จัดให้มีกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ ซึ่งรวมถึงการให้ผู้ต้องหาชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย การขอโทษผู้เสียหาย หรือการกระทำอื่นที่เหมาะสม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์

3. มีคำสั่งให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหายหรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งหรือจัดการส่งเอกสารหรือหลักฐานใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา

4. เชิญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมแก่รูปคดีหรือบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับจากผู้ต้องหา ผู้เสียหายหรือชุมชนมาหารือร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้

5. เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องแล้ว จะมีผลให้มีการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาด้วยการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติ และ

อาจจะกำหนดให้ผู้ต้องหาต้องดำเนินการใด ๆ เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำ แม้ตามระบบกฎหมายของประเทศไทย การคุมประพฤติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา แต่เป็นเรื่องที่ศาลพิพากษาบุคคลที่มีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษ และตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้การคุมประพฤติเป็นนโยบายทางอาญาของรัฐและเป็นเครื่องมือในการที่จะควบคุมผู้กระทำความผิดซึ่งยินยอมเข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้อง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อนำบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้บังคับ ย่อมจะทำให้ผู้ต้องหาที่สารภาพว่ากระทำความผิด ถูกพนักงานอัยการสั่งให้คุมประพฤติและดำเนินการอื่น ๆ นั้นอาจถูกมองว่าเป็นการลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดกฎหมายอาญา เป็นการใช้อำนาจพิพากษาศาลชั้นต้นศาลยุติธรรม และอาจจะขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันถือเป็นสิทธิมนุษยชนที่รัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนให้การรับรองและคุ้มครองไว้

การตรวจสอบการใช้อำนาจและดุลยพินิจ

1. หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหายและสังคม ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องและสั่งคำสั่งดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่เห็นว่าไม่ควรชะลอการฟ้องให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ชะลอการฟ้องและดำเนินคดีต่อไป

2. เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อย

ผู้ต้องหา แต่ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราว โดยมีสัญญาประกัน ให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง

3. กรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการเกิดจากการกระทำโดยฉ้อฉล และผู้เสียหายยื่นคำฟ้องคดีอาญาพร้อมแสดงเหตุแห่งการฉ้อฉลนั้นต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้เสียหายทราบคำสั่ง ให้ศาลไต่สวน หากคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉลให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป

4. กระบวนการใช้อำนาจและดุลยพินิจของพนักงานอัยการตามร่างกฎหมายฉบับนี้ อาจจะเป็นการใช้อำนาจและดุลยพินิจที่ถูกตัดขาดออกจากกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยศาลยุติธรรม เนื่องจากพนักงานอัยการสามารถใช้อำนาจดำเนินการกับผู้ต้องหาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แม้กระทั่งในบางกระบวนการที่ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้อำนาจของศาล เช่น การปล่อยชั่วคราว หรือคุมขังอยู่โดยหมายของศาล พนักงานอัยการก็สามารถที่จะใช้อำนาจก้าวล่วงไปได้ จนทำให้มองได้ว่าศาลยุติธรรมไม่อาจใช้อำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดี อันเป็นขั้นตอนการตรวจสอบและถ่วงดุลพินิจของพนักงานอัยการ

5. ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ยังมีขั้นตอนที่อาจเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานอัยการได้ กล่าวคือ หากผู้เสียหายเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการเกิดจากการกระทำโดยฉ้อฉล ผู้เสียหายสามารถยื่นคำฟ้องคดีอาญาพร้อมแสดงเหตุผลต่อศาลเพื่อให้ศาลทำการไต่สวนว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉลจริงหรือไม่ หากเห็นว่า

เกิดจากการฉ้อฉล ศาลสามารถใช้อำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปได้ อันเป็นการยืนยันในระดับหนึ่งว่า แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจมากพอสมควรตามร่างกฎหมายฉบับนี้ที่จะมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องคดีออกไปและอาจมีผลให้คดีนั้นระงับลงไป แต่ก็ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจที่ตัดขาดออกจากหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยศาลแต่อย่างใด

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของการศึกษาและวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ของการนำกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้องมาใช้ในบริบทของประเทศไทย

ในส่วนของการศึกษาและวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ของการนำกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้องมาใช้ในบริบทของประเทศไทยนั้น จากการศึกษา คณะผู้ศึกษาวิจัยพบข้อสังเกตประการสำคัญที่สมควรนำมาวิเคราะห์ ดังนี้

1. มาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

ข้อดี

การชะลอการฟ้องเป็นการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมแนวใหม่โดยมุ่งให้เชิงคุณค่าและประโยชน์สาธารณะคำนึงถึงผู้ต้องหาและผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาตลอดจนการอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสมานฉันท์

ข้อจำกัด

(1) ปัญหาในเรื่องสิทธิของผู้เสียหาย หากคำสั่งชะลอฟ้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้กระทำความผิดที่ถูกคำสั่งชะลอฟ้องจะต้องไม่มีประวัติแต่เป็นกระทำความผิดจริง และสมควรต้องจำคุกประวัติดังกล่าวต่อนายจ้างหรือไม่เพื่อให้รับทราบประวัติที่แท้จริง

2. ประสิทธิภาพของภาครัฐในกระบวนการยุติธรรม

ข้อดี

(1) ลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นการพิจารณาพิพากษาของศาล อันเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลได้ระดับหนึ่ง ทำให้ปัญหาคดีชั้นศาลบรรเทาลงได้ ประกอบกับลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ ทำให้ปัญหาคนล้นคุกลดลง

(2) การพิจารณาคดีมีความรวดเร็ว

(3) การชะลอการฟ้องมีผลทางคดีคือการพิจารณาคดีไม่ไปถึงชั้นศาลทำให้ประหยัดทรัพยากรของกระบวนการยุติธรรม

(4) การนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทยเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐ

ข้อจำกัด

กำลังคนในการดูแลผู้กระทำผิดไม่เพียงพอ

3. หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

ข้อดี

บุคคลไม่ถูกตีตราว่ากระทำผิด ทำให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสเริ่มต้นชีวิตใหม่โดยไม่มีมลทินติดตัว ไม่ต้องมีประวัติอาชญากรรมไม่เกิดปัญหาครอบครัวและไม่ต้องรับเอาวัฒนธรรมที่ไม่ดีมาจากเรือนจำ

ข้อจำกัด

ไม่ทราบประวัติของผู้กระทำผิดซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อคนในสังคมได้

4. การตรวจสอบการใช้อำนาจและดุลพินิจ

ข้อดี

มีกลไกในการตรวจสอบอำนาจเพิ่มมากขึ้น

ข้อจำกัด

อาจมีช่องโหว่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจ/ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนกลไกการถ่วงดุลอำนาจอัยการ แทนการใช้กลไกศาล เพราะถือเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของการเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการนำกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้องมาใช้บังคับในประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม

ใน ส่วนของการเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการนำกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้องมาใช้บังคับในประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกระบวนการยุติธรรมนั้น คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากข้อดีข้อเสีย ของการนำกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้องมาใช้ในบริบทของประเทศไทยในหัวข้อที่ผ่านมาแล้ว เห็นควรเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม ดังนี้

1. แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเด็น มาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เนื่องจากประเทศไทยยังไม่คุ้นชินกับมาตรการแทนการดำเนินคดีอาญาด้วยการชะลอการฟ้อง เป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทยมากพอสมควร ดังนั้น สมควรที่จะมีการทดลองใช้ และมีการประเมินผลอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง ในประการสำคัญจะต้องมีมาตรการในการทบทวนและปรับปรุงให้กฎหมายมีความเหมาะสมอยู่เสมอ ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งรวมไปถึงภาคประชาชนด้วย

2. แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเด็นประสิทธิภาพของภาครัฐในกระบวนการยุติธรรม การจะวัดถึงประสิทธิภาพของภาครัฐในกระบวนการยุติธรรมจากการนำมาตราการแทนการฟ้องคดีอาญาด้วยการชะลอการฟ้องมาใช้บังคับนั้น จะต้องจัดเก็บข้อมูลสถิติอย่างต่อเนื่องและนำเสนอข้อมูลด้วยความถูกต้อง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของภาครัฐในกระบวนการยุติธรรม ปริมาณคดีที่ศาลได้รับไว้พิจารณาพิพากษา รวมถึงจำนวนผู้ต้องขังในระบบราชทัณฑ์ ว่าเพิ่มขึ้นหรือลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่ใช้มาตรการชะลอการฟ้อง ซึ่งจะต้องนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบถึงความเหมาะสมในการนำมาตรการนี้มาใช้ในประเทศไทยต่อไป

3. แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเด็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.สมควรที่จะต้องสร้างความชัดเจนระหว่างการคุ้มครองสิทธิกับการลงโทษทางอาญาให้มากขึ้น เพื่อมิให้ขัดกับหลักการของสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ อาจพิจารณามาตรการอื่นที่เหมาะสมกว่าการคุ้มครองสิทธิมาใช้ควบคู่กันไปด้วย ที่ยังสมควรทำความเข้าใจกับสังคมและคู่กรณีในคดีอย่างทั่วถึงด้วย

4. แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ แม้กระบวนการชะลอการฟ้องไม่ได้ตัดอำนาจตุลาการโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ต้องหาประสงค์จะต่อสู้คดีในชั้นศาล หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการไม่อาจใช้

ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปเป็นผลให้คดี ต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก แต่สมควรที่จะมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ด้วยการกำหนดให้ศาลมีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นก่อนที่จะพนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องคดี เพื่อให้องค์กรตุลาการใกล้ชิดกับกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมได้ตามปกติ

การเปรียบเทียบปัจจัยที่ประสบความสำเร็จและปัจจัยที่ล้มเหลวระหว่างมาตรการการระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชนและมาตรการเกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง

การเปรียบเทียบในแง่กฎหมาย

การระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชน

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในชุมชน โดยกลไกรัฐจัดตั้ง

ได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกที่จังหวัดกำแพงเพชร เพื่อสนองนโยบายกระทรวงมหาดไทยในการลดคดีอาชญากรรมและคดีความต่าง ๆ ลง ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมกันอย่างสงบสุข จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งศาลหมู่บ้านคือ การทำให้ข้อพิพาทบาดหมางที่เกิดขึ้นในชุมชนระงับลงไปด้วยดี โดยความสมัครใจของคู่กรณีเพื่อให้ความโกรธแค้น ความขุ่นข้องหมองใจหมดสิ้นไป อันจะมีผลให้ปัญหาการแก้แค้นทดแทนไม่เกิดขึ้นและเป็นการลดปัญหาอาชญากรรมลงไปด้วย

ในการดำเนินการศาลหมู่บ้านจะมี คณะกรรมการชุดหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดอำเภอ ประจำตำบลเป็นประธาน พัฒนาการ เกษตรตำบล และอนามัยตำบลเป็นกรรมการ ออกไปประชุม ชี้แจงแนวความคิดในเรื่องศาลหมู่บ้าน ให้ประชาชนเข้าใจ และเห็นคุณค่าของศาลหมู่บ้าน ที่มีต่อประชาชนเอง ตลอดทั้งยอมรับในการ ดำเนินงานขั้นตอนไป เมื่อประชาชนเห็นชอบแล้ว ให้ทำการเลือกตั้งตุลาการหมู่บ้านต่อไป

การเลือกตั้งตุลาการหมู่บ้าน จะเลือกจาก บุคคลที่เป็นที่เคารพนับถือและได้รับการยอมรับ ของคนภายในหมู่บ้านประมาณ 3 - 4 คน แล้วแต่ ขนาดพื้นที่ โดยให้นายอำเภอเป็นผู้กำหนด มีกำหนดเวลา 1 ปี เมื่อครบวาระต้องเลือกตั้งใหม่

ข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในการ ประณอมข้อพิพาทของตุลาการหมู่บ้าน ต้องมี ลักษณะเป็นคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่ง ทั่วไป หรืออาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และข้อพิพาทในคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ถ้าหากคู่กรณี ทั้งสองฝ่ายตกลงยินยอม หรือสมัครใจให้ ตุลาการหมู่บ้านทำการประณอมข้อพิพาทให้ และข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในหมู่บ้าน หรือ คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน กระบวนการในการประณอมข้อพิพาท ให้ทำต่อหน้าบุคคลซึ่งเป็นพยานไม่ต่ำกว่า 2 คน โดยมีตุลาการหมู่บ้าน 1 คนขึ้นไป หรือตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปเป็นองค์คณะขึ้นอยู่กับความสำคัญและ ความยุ่งยากของข้อพิพาท เมื่อทุกฝ่ายมาพร้อมกัน แล้วให้คู่พิพาทสาบานต่อหน้าพระพุทธรูป ที่ทำการศาลหมู่บ้านหรือสถานที่ดำเนินการ ประณอมข้อพิพาท ได้แก่ ศาลาประชาชน หรือ ศูนย์พัฒนาหมู่บ้าน หรือศาลาวัด บ้านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือบ้านประธานตุลาการคนใดคนหนึ่ง ก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม

ในกรณีที่การประณอมข้อพิพาท ไม่อาจทำได้สำเร็จ คู่พิพาทมีสิทธินำข้อพิพาท ไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ ในกรณีสามารถ ตกลงทำการประณอมข้อพิพาทได้สำเร็จ ผลในทาง กฎหมายของข้อตกลงนั้นจะมีลักษณะเป็นสัญญา ทางแพ่ง

โครงการอนุญาตตุลาการหมู่บ้าน เกิดขึ้นเนื่องจากการที่กระทรวงยุติธรรมได้มี แนวคิดที่จะปรับปรุง และวิธีพัฒนาระบบการ ระงับข้อขัดแย้งและข้อพิพาทในสังคมโดยสันติวิธี เพื่อให้ประชาชนเลือกใช้วิธีระงับข้อพิพาทและ ข้อขัดแย้งในรูปแบบอื่นนอกจากการนำคดีเข้าสู่ ศาล เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการระงับ ข้อพิพาทและข้อขัดแย้งในสังคมโดยสันติวิธี โดยเฉพาะการส่งเสริมกระบวนการระงับ ข้อพิพาทในระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน (สุภัทรา, 2543)

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกใน ชุมชนโดยกระบวนการทศน์ใหม่ ได้รับอิทธิพลจาก ประเทศตะวันตก ผ่านทางกลไกขององค์การ สหประชาชาติ และเวทีทางวิชาการหลายรูปแบบ รวมทั้งมีความพยายามที่จะกำหนดขั้นตอน ปฏิบัติในรูปของกฎหมาย ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ ชะลอการฟ้อง พ.ศ. ในชั้นพนักงานอัยการ และร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยคดีอาญา ในชั้นพนักงานสอบสวน พ.ศ. ในชั้นตำรวจ เป็นต้น

การชะลอการฟ้อง

หลักการกฎหมายชะลอการฟ้องบุคลากร ส่วนใหญ่มีทัศนคติว่าเป็นหลักการที่ดี และเป็นประโยชน์ในการช่วยเบี่ยงเบนคดีที่มีมาก ในปัจจุบันให้ออกจากการพิจารณาคดีกระแสหลัก ทำให้ประหยัดงบประมาณและทรัพยากรของ ภาครัฐ ประกอบกับให้โอกาสผู้ต้องหาได้กลับคืน

เป็นคนดีในสังคมได้โดยไม่ต้องมีประวัติติดตัวในการสมัครงาน

สำหรับข้อเสียในการนำกฎหมายชะลอการฟ้องมาใช้ ได้แก่ การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจที่ไม่สุจริตและไม่เป็นธรรม ประกอบกับหลักการเรื่องชะลอการฟ้องเป็นเรื่องใหม่ถ้านำมาใช้กับสังคมไทย ยังมีผู้มองว่ากรณีศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษา เมื่อผู้ต้องหาถูกคุมประพฤติจะขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนตามหลักสากลหรือไม่

การนำกฎหมายชะลอการฟ้องมาใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ควรมีการกำหนดเรื่องการตรวจสอบอำนาจพนักงานอัยการที่ไม่ชอบโดยผู้เสียหาย ควรมีการตรวจสอบจากองค์กรอื่นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ เช่น สำนักงาน ปปช. หรือ สตง. เป็นต้น อาจทำในรูปของคณะกรรมการก็ได้

ผู้ให้ข้อมูลจากสัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การนำกฎหมายชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทยจะมีข้อดี ดังนี้

การลดปริมาณคดี ศาลยุติธรรมมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ปัจจุบันระบบศาลของประเทศไทย เป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่ง และคดีอาญาเป็นหลักเท่านั้น และให้มีศาลเฉพาะทางทำหน้าที่ วินิจฉัยคดีอื่นที่เฉพาะเจาะจง ได้แก่ ศาลปกครอง ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง การควบคุม และตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่ หลักการค้นหาความจริงแห่งคดี หลักการฟังความทุกฝ่าย หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย และหลักการ

พิจารณาคดีโดยเร็ว นอกจากนั้นการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมยังต้องคำนึงถึงความยุติธรรมและยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม

จากข้อมูลประชาชน พบว่าระบบศาลยุติธรรมในปัจจุบันถูกมองว่าการพิจารณาบางคดีมีความไม่เป็นธรรมสองมาตรฐาน มีการแทรกแซงจากอำนาจบริหาร การพิจารณาคดีล่าช้า รวมทั้งศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ไม่มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หรือปฏิรูปอย่างจริงจังทั้งในเชิงโครงสร้างคุณสมบัติและวุฒิภาวะของผู้พิพากษา และความยุติธรรมของกระบวนการพิจารณาคดีของผู้พิพากษา ซึ่งสภาพดังกล่าว ส่งผลต่อความเชื่อมั่น ความศรัทธา และความยุติธรรมของประชาชน

ผลการเปรียบเทียบระหว่างมาตรการระงับข้อพิพาทและมาตรการชะลอการฟ้อง

การระงับข้อพิพาท : โดยประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐเป็นที่ปรึกษาหรือผู้สนับสนุน

การชะลอการฟ้อง : โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีอำนาจตามกฎหมาย

การเปรียบเทียบในแง่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

การระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชน

ปัจจัยเงื่อนไขความสำเร็จของยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย ได้แก่ ปัจจัยเงื่อนไขเชิงคุณลักษณะของชุมชน และปัจจัยเงื่อนไขว่าด้วยกฎหมาย โดยในด้านเงื่อนไขเชิงคุณลักษณะของชุมชน ประกอบด้วย การสร้างจิตสำนึกชุมชนด้านความยุติธรรม องค์กรจัดการงานยุติธรรมชุมชน การสร้างเครือข่ายยุติธรรมชุมชน และทุนทางสังคม โดยทุนทางสังคมของระบบยุติธรรมชุมชน ได้แก่ ระบบคุณค่าและความเชื่อ ผู้นำปราชญ์ท้องถิ่น จารีต ภูมิปัญญาท้องถิ่น

โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชน
เวทีสำหรับการประชุมหารือ และจัดการ
ความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ รวมทั้งข้อตกลง
เพื่อความสมานฉันท์ในชุมชนที่ได้มีการกำหนดขึ้น

ดังนั้น ความสำเร็จของยุติธรรมชุมชน
ในแต่ละชุมชนจึงอยู่ที่มีการนำคุณลักษณะที่ดี
ของชุมชนมาใช้ประโยชน์ ได้แก่ จิตสำนึกชุมชน
ด้านความยุติธรรม องค์การจัดการงานยุติธรรม
ชุมชน การสร้างเครือข่ายยุติธรรมชุมชนและ
ทุนทางสังคม (คือ ระบบคุณค่าและความเชื่อ
ผู้นำ ประชาชนท้องถิ่น จารีต ภูมิปัญญาท้องถิ่น
โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชน
เวทีสำหรับการประชุมหารือ และการจัดการ
ความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ รวมทั้งข้อตกลงเพื่อ
ความสมานฉันท์)

การชะลอการฟ้อง

บุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม
ได้แก่

เจ้าพนักงานตำรวจ เมื่อมีการกระทำ
ความผิดเกิดขึ้นผู้ต้องหา หรือจำเลย ต้องถูก
ดำเนินคดีตามกฎหมายโดยการสอบสวนของ
เจ้าพนักงานตำรวจ เพื่อส่งสำนวนให้พนักงาน
อัยการสั่งฟ้องคดี และผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการ
พิจารณาความผิดหรือบริสุทธิ์ของจำเลย คือ
ผู้พิพากษา ถ้ามีความผิดศาลจะพิพากษา
ลงโทษตามกฎหมาย และสุดท้ายคือการ
บังคับโทษคือหน่วยงานราชทัณฑ์ คณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนจะช่วยดูแลด้านสิทธิมนุษยชน
ซึ่งในปัจจุบันได้มีการคุ้มครองสิทธิตามหลัก
สากล และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทำความเข้าใจกับประชาชนในอนาคตจะมีการนำหลัก
สิทธิมนุษยชนมาใช้กับผู้ต้องขัง กรมคุมประพฤติ
ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษตามประมวลกฎหมาย

อาญา แต่เป็นเรื่องที่ศาลพิพากษาบุคคลว่ามี
ความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษ
แต่รอการลงโทษ และตามร่างพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้ได้ กำหนดให้ การคุมประพฤติเป็น
นโยบายทางอาญาของรัฐ และเป็นเครื่องมือ
ในการที่จะควบคุมผู้กระทำความผิดซึ่งยินยอม
เข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้อง

ผลการเปรียบเทียบระหว่างมาตรการระงับ
ข้อพิพาทและมาตรการชะลอการฟ้อง

การระงับข้อพิพาท : ผู้นำ ประชาชนท้องถิ่น
จารีต ภูมิปัญญาท้องถิ่น โครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมของชุมชนและประชาชน

การชะลอการฟ้อง : โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ คุมประพฤติ
ตัวแทนสำนักงานสิทธิมนุษยชน

การเปรียบเทียบกลไกในการดำเนินการระหว่าง หน่วยงาน

การระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชน

ขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทของยุติธรรม
จังหวัดอุดรธานี ได้กำหนดขั้นตอนไว้ 4 ขั้นตอน
ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 รับคำร้องขอให้ไกล่เกลี่ยระงับ
ข้อพิพาทและแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น มีการ
ดำเนินการดังนี้ (1) รับเรื่องขอให้ไกล่เกลี่ยระงับ
ข้อพิพาท (2) กรอกรายละเอียดในแบบฟอร์ม
คำร้อง พร้อมแนบเอกสารหลักฐาน (3) แสวงหา
ข้อเท็จจริงเบื้องต้นจากการสัมภาษณ์ผู้ร้อง
รวมระยะเวลาปฏิบัติ 1 วัน

ขั้นตอนที่ 2 แสวงหา/รวบรวมข้อมูล
เพิ่มเติม มีการดำเนินการดังนี้ (1) แสวงหา
เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพิพาท
(2) แสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานแวดล้อม

ในพื้นที่ (3) บทบัญญัติกฎหมายรองรับข้อพิพาท
รวมระยะเวลาปฏิบัติ 7 วัน

ขั้นตอนที่ 3 ดำเนินการระงับข้อพิพาท โดย
มีการดำเนินการจัดกระบวนการระงับข้อพิพาท
รวมระยะเวลาปฏิบัติ 14 วัน

ขั้นตอนที่ 4 สรุปผลการไกล่เกลี่ยระงับ
ข้อพิพาท มีการดำเนินการดังนี้ (1) เมื่อเสร็จสิ้น
กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่ว่าผลการไกล่เกลี่ย
จะสำเร็จหรือไม่ให้จัดทำข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์
อักษร (2) ประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์
รวมระยะเวลาปฏิบัติ 1 วัน (3) กรณีเห็นสมควร
ส่งต่อหน่วยงานอื่น ให้ดำเนินการส่งต่อ
หน่วยงานอื่นให้เสร็จสิ้น รวมระยะเวลาปฏิบัติ
7 วัน

การชะลอการฟ้อง

การชะลอการฟ้องให้ใช้กับคดีใน 3 ประเภท
คือ

1. ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว
2. คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูง
ไม่เกินห้าปี
3. คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท
พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้
ในกรณีต่อไปนี้

1. ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง
เว้นแต่ในคดีที่กระทำโดยประมาท ความผิด
อันยอมความได้ ความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะ
เวลาชะลอการฟ้องมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วัน
ที่พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ยุติการดำเนินคดี

2. ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดย
คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ
สำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิด
ลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี

3. ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอกการลงโทษ
หรือรอกการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่เป็นโทษ
สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือ
ความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลารอกการลงโทษ
หรือรอกการกำหนดโทษมาแล้วเกินห้าปี

4. ในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญา
จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหาย ให้มี
การชะลอการฟ้องด้วย

5. ผู้ต้องหายินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง
การชะลอการฟ้องเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐบาล
กำลังเร่งผลักดันให้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย
เพื่อแก้ไขปัญหาคดีล้นศาลและนักโทษล้น
เรือนจำ หากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
มีประสิทธิภาพ คนที่กระทำความผิดจริง
และจำเป็นต้องใช้การลงโทษด้วยวิธีการจำคุก
เพื่อการแก้ไข จึงจะถูกส่งตัวเข้าคุกเพื่อเป็นการ
บังคับโทษ เมื่อนำมาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจาก
ระบบหรือการกักบุคคลออกจากกระบวนการ
ยุติธรรม (Diversion) มาใช้ น่าจะมีผลให้เกิด
การกรองคนเข้าสู่ระบบการพิจารณาคดีของศาล
และระบบงานราชทัณฑ์ได้มากขึ้น และมีผล
โดยตรงให้เกิดการแก้ไขปัญหาคดีล้นศาล
และปริมาณผู้ต้องขังล้นเรือนจำ อันจะ
เป็นการแก้ปัญหาระบบการยุติธรรมทางอาญา
ในภาพรวมได้ในที่สุด โดยเป็นบทบาทของ
ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะพิจารณารายละเอียดแล้ว
บัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในขั้นตอน
สุดท้าย

สำหรับในประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติ
เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2553 อนุมัติหลักการ
ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดี
อาญา พ.ศ. มีสาระสำคัญคือ ให้มีกฎหมาย
ว่าด้วยมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาโดยการนำ

มาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญามาใช้เป็นมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยต่อมา เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2557 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว มีสาระสำคัญเป็นการนำมาตรการที่สำคัญมารวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ คือ (1) มาตรการไต่ถามคดีอาญาซึ่งเป็นมาตรการในชั้นของพนักงานสอบสวน และ (2) มาตรการชะลอการฟ้องซึ่งเป็นมาตรการในชั้นของพนักงานอัยการ ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป จนกระทั่งเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ของกระทรวงยุติธรรมที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาความสอดคล้องของตำแหน่งพนักงานสอบสวน ตามร่างพระราชบัญญัตินี้กับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 7/2559 เรื่อง การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการตำรวจซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน สั่ง ณ วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2559 อีกครั้งหนึ่ง และให้รายงานรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ทราบ แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไปอย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม

2559 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ชะลอร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ไว้ก่อน ตามที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเสนอ ปัจจุบันร่างกฎหมายดังกล่าวจึงยังไม่ได้รับการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ผลการเปรียบเทียบระหว่างมาตรการระงับข้อพิพาทและมาตรการชะลอการฟ้อง

การระงับข้อพิพาท : มีกลไกที่ยืดหยุ่นปรับได้ตามความเหมาะสม

การชะลอการฟ้อง : มีระบบที่ชัดเจนมีกฎหมายรองรับ ไม่ยืดหยุ่น

การเปรียบเทียบความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของมาตรการ

การระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชน

ยุติธรรมชุมชนเป็นแนวคิดที่เปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม เพื่อเป็นทางเลือกในการเข้าถึงความยุติธรรม ทำให้ประชาชนปลอดภัย ความเป็นธรรม ความยุติธรรม และความสงบสุข โดยชุมชนเพื่อชุมชนและชุมชนมีความเข้มแข็งไปพร้อม ๆ กัน ยุติธรรมชุมชนเน้นการดำเนินกิจกรรมยุติธรรมในพื้นที่ชุมชน ซึ่งเป็นสถานที่เกิดอาชญากรรมและเป็นที่ซึ่งได้รับผลกระทบสูงสุดทั้งจากบรรดาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นและจากการตอบโต้ของกระบวนการยุติธรรมแต่ไม่เน้นการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นสถาบันที่สังคมสร้างขึ้นโดยบทบาทภารกิจหลักของยุติธรรมชุมชน คือ การเสริมพลัง การป้องกัน และสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม การเยียวยา และการจัดการความขัดแย้ง

การชะลอการฟ้อง

การชะลอการฟ้องเป็นเรื่องที่พนักงานอัยการใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด แม้คดีนั้นผู้ต้องหาจะได้กระทำความผิดและคดีมีหลักฐานพอฟ้อง พนักงานอัยการก็อาจจะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้นได้ หากมีเหตุผลอันสมควร และการฟ้องคดีไปอาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดี จึงใช้ดุลยพินิจในการสั่งชะลอฟ้องโดยบังคับให้มีการใช้วิธีการคุมประพฤติผู้ต้องหาไว้ก่อนที่จะมีการฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อศาล

ผลการเปรียบเทียบระหว่างมาตรการระงับข้อพิพาทและมาตรการชะลอการฟ้อง

การระงับข้อพิพาท : เพื่อชุมชน

การชะลอการฟ้อง : เพื่อบุคคลผู้กระทำความผิด

ข้อเสนอแนะ โดยการวิเคราะห์แนวทางและรูปแบบในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล

แนวทางที่เหมาะสมในการนำกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้องมาใช้บังคับในประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมโดยนำปัจจัยที่พบในมาตรการการระงับข้อพิพาทของยุติธรรมชุมชนที่ทำให้ประสบความสำเร็จมาปรับใช้ในการชะลอการฟ้อง

1. ความสำเร็จของยุติธรรมชุมชนคือแนวคิดที่เปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความสะดวก เพื่อเป็นทางเลือกในการเข้าถึงความยุติธรรม ทำให้ประชาชนปลอดภัย และชุมชนมีความเข้มแข็งไปพร้อม ๆ กัน ดังนั้นเพื่อให้การชะลอการฟ้องประสบความสำเร็จจำเป็นต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้กระทำความผิดไม่ให้เขากลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก

2. จัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อคนอำนาจและมีระบบตรวจสอบผลการดำเนินงาน ให้มีความสุจริต ยุติธรรมมีกลไกในการดำเนินงานที่เป็นระบบ ตรวจสอบได้

3. ใช้แนวคิดในการเสริมพลัง (empowerment) กล่าวคือ การดำเนินบทบาท หรือกิจกรรมเพื่อกระตุ้นให้ชุมชน ทะนุบำรุงและนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างคุณภาพชีวิต โดยร่วมกันจัดการปัญหาอาชญากรรม ความขัดแย้งหรือปัญหาใด ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ประการที่สองการป้องกันและสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม (crime prevention) หมายถึง การดำเนินบทบาทหรือกิจกรรมใดในการป้องกันอาชญากรรมและการกระทำความผิด รวมถึงการลดหรือหยุดยั้งพฤติกรรมเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจนำไปสู่การกระทำความผิดหรืออาชญากรรม เช่น การมีส่วนร่วมของวัยรุ่น ฯลฯ

4. ใช้การเยียวยา (restoration) หมายถึง การชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรม หรือการกระทำความผิดกฎหมายหรือกติกาของสังคม การบรรเทาผลร้ายแก่ทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน รวมถึงการช่วยเหลือสนับสนุนให้ผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายและผู้ที่ได้รับผลกระทบอาชญากรรม หรือกระทำความผิดมีโอกาสดำเนินชีวิตกลับคืนสู่สังคม (reintegration)

5. การจัดการความขัดแย้ง (conflict resolution) หมายถึง การกระทำการใด ๆ ที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง และพฤติกรรมที่นำไปสู่ความรุนแรงได้ ลดน้อยและหายไปโดยสิ้นเชิงทั้งสองฝ่าย มีความเข้าใจกัน ได้มีการชดเชยหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

6. แนวคิดที่จะปรับปรุง และวิธีพัฒนากระบวนการระงับข้อขัดแย้งและข้อพิพาทในสังคมโดยสันติวิธี เพื่อให้ประชาชนเลือกใช้

วิธีระงับข้อพิพาทและข้อขัดแย้งในรูปแบบอื่น นอกจากการนำคดีเข้าสู่ศาล เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการระงับข้อพิพาทและข้อขัดแย้งในสังคมโดยสันติวิธี โดยเฉพาะการส่งเสริมกระบวนการระงับข้อพิพาทในระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน

7. แนวคิดในการสร้างมิตรดีกว่าการสร้างศัตรู การระงับข้อพิพาทเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันทั้งสองฝ่าย เราต้องรู้เขารู้เรา อะไรที่เราไม่ชอบก็ไม่ควรแสดงต่อบุคคลอื่น ใช้แนวคิดยั้งให้ยั้งได้ ให้อภัยซึ่งกันและกัน เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีคุณธรรม โอบอ้อมอารี สังคมก็จะอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

8. ข้อเสนอแนะของการนำกฎหมายชะลอการฟ้องมาใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เห็นว่าแม้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องในคดีอาญา พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง จะมีการกำหนดเรื่องการตรวจสอบอำนาจพนักงานอัยการที่ไม่ชอบ โดยผู้เสียหายไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอเพราะเป็นการแก้ไขปัญหาภายหลังจากการพบพฤติการณ์ที่ไม่ชอบหรือฉ้อฉล ดังนั้น ควรมีกลไกตรวจสอบจากองค์กรอื่นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ อาจทำในรูปของคณะกรรมการก็ได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากข้อดี ข้อเสีย ข้อจำกัด และความเป็นไปได้ของการนำกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้องมาใช้ในบริบทของประเทศไทยในหัวข้อที่ผ่านมาแล้ว เห็นควรเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม ดังนี้

1. แม้กระบวนการชะลอการฟ้องไม่ได้ตัดอำนาจตุลาการโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ต้องหาประสงค์จะต่อสู้คดีในชั้นศาล หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนด ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป เป็นผลให้คดีต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก แต่สมควรที่จะมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.

2. เปิดช่องให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ คำสั่งชะลอฟ้อง ต้องโปร่งใสเปิดเผยและตรวจสอบได้ จากองค์กรอื่น หรือหน่วยงานภายนอก และหากคู่ความฝ่ายใดไม่พอใจ คำสั่งชะลอฟ้องดังกล่าว สามารถร้องขอความเป็นธรรมต่ออธิบดีอัยการได้ หรือหากอัยการส่งคำสั่งดังกล่าวให้สำนักงานศาลยุติธรรมตรวจสอบความถูกต้อง จะยิ่งเพิ่มความน่าเชื่อถือของการออกคำสั่งชะลอฟ้องของพนักงานอัยการเอง

3. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. สมควรที่จะต้องสร้างความชัดเจนระหว่างการคุมประพฤติกับการลงโทษทางอาญาให้มากขึ้น นอกจากนี้ อาจพิจารณามาตรการอื่นเหมาะสมกว่าการคุมประพฤติมาใช้ควบคู่กันไปด้วยและทำความเข้าใจกับสังคมและคู่กรณีเกี่ยวกับการนำการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย

■ ข้อเสนอแนะในการทำวิจัย ครั้งต่อไป

1. ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมาย
ชะลอการฟ้อง ควรติดตามประเมินผล
ประสิทธิภาพการใช้ดุลพินิจของพนักงาน
ตำรวจ พนักงานอัยการในการใช้อำนาจหน้าที่
สั่งชะลอการฟ้องคดี

2. ศึกษาติดตามประเมินผลบุคคลที่เข้าสู่
การชะลอการฟ้องว่าภายหลังเสร็จสิ้นการชะลอ
การฟ้องแล้วบุคคลนั้นกลับมากระทำความผิด
อีกหรือไม่ เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาประเมิน
ความคุ้มค่า

3. ควรเลือกกลุ่มตัวอย่าง ให้เป็นตัวแทน
ของงานทุกงานในงานระดับข้อพิพาทและนำผล
มาสรุปเพื่อทดสอบทฤษฎี

■ บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2530). *ข้อบังคับ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงาน
ประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการ
หมู่บ้าน พ.ศ. 2530*.
- กฤษฎา อนุชน. (2534). *การไต่สวนมูลฟ้องคดี
ราษฎรเป็นโจทก์*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
กรุงเทพฯ.
- กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. (2544). *ยุทธศาสตร์
การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย*.
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัย.
- กองนโยบายและแผน กระทรวงยุติธรรม.
(2544). *เอกสารผลการศึกษานวทาง*

ลดปริมาณคดีขึ้นศาล. กรุงเทพฯ:
กองนโยบายและแผน

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. (2556).

*คู่มือประกอบการปฏิบัติงานของเครือข่าย
ยุติธรรมชุมชนเพื่อการเข้าถึงความยุติธรรม
ของประชาชน*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.

จักรกริณ ทอดสูงเนิน และอรนันท กัลณทุประ.
(2557). “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการ
ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน กรณีศึกษา
ศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลโคกขาม อำเภอเมือง
จังหวัดสมุทรสาคร”. *วารสารสังคมศาสตร์
และมนุษยศาสตร์*, 40(1), 98-113.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). *กระบวนการ
ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การคืนอำนาจแก่
เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน*. กรุงเทพฯ:
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2551). *ยุติธรรมชุมชน:
การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวย
ความยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนา
ระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2556). *ระบบยุติธรรม
และยุติธรรมทางเลือก แนวการวิเคราะห์เชิง
สังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐพงศ์ ปัทมโรจน์ และสุวิษา เป้าอารีย์. (2558).
ทุนของสังคมในกระบวนการยุติธรรมเชิง
สมานฉันท์: กรณีศึกษาศูนย์ยุติธรรมชุมชน
พนมสารคาม. *Veridian E-Journal*, 8(2),
392-407.

เดชา สังขวรรณ และคณะ. (2550). *ความ
ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในระบบงาน
คุมประพฤติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน

- สนับสนุนการวิจัย.
- บันลือ คงจันทร์ และปัทมา เฒ่าสังข์ทอง. (2544). การระงับข้อพิพาทก่อนขึ้นสู่ศาล. การสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางการพัฒนาการยุติข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในประเทศไทย, กรุงเทพฯ.
- บัณฑิต ถึงลาก. (2547). การชะลอการฟ้องกับการใช้อำนาจตุลาการ. การอบรมหลักสูตรหลักสูตร “ผู้พิพากษาขั้นต้น”. สถาบันพัฒนาข้าราชการศาลยุติธรรม.
- ประทีป สุขสนาน และคณะ. (2554). กระบวนการเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้มแข็งศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลปากแจ่ม อำเภอยะยง จังหวัดตรัง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พรชัย ชันดี. (2553). ทฤษฎีอาชญาวิทยา: หลักการ งานวิจัย และนโยบายประยุกต์. กรุงเทพฯ: สุเนตรฟิล์ม.
- รัชกร โขติประดิษฐ์ และชัย วงศ์สิงห์. (2551). ปัญหาการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการยุติธรรมชุมชน: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี. กรุงเทพฯ: ฐานข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.
- รัฐลักษณะ พิทักษ์จักรพิภพ. (2555). การเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด: กรณีศึกษา ศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลตลิ่งชัย อำเภอนะจะ จังหวัดสงขลา. วารสารกระบวนการยุติธรรม. 5(1). 109-123.
- ราตรี ปักซี่. (2554). กระบวนการการเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้มแข็งศูนย์ยุติธรรมชุมชน ตำบลเกาะสุกร อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2558). รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2557 ค้นจาก http://www.oppb.go.th/doc/data/oppb/oppb_1467771254.pdf
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2559). รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2558. ค้นจาก http://www.coj.go.th/home/file/Annual_Tha_2558.pdf
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2560). รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2559. ค้นจาก http://www.oppb.go.th/doc/data/oppb/oppb_1493262382.pdf
- สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. (2558). รายงานสรุปผลจำนวนการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนและเครือข่ายยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม. ค้นจาก <https://data.go.th/DatasetDetail.aspx?id=ab5c65aa-59f2-45b6-bd1d-fb01e86372e3>
- วรพล พินิจ. (2560). บทบาทของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดกับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคม. วารสารสำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยทักษิณ. 6. 41-63.
- วิวิสา จิตอารีย์. (2555). ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเครือข่ายยุติธรรมชุมชน จังหวัดกำแพงเพชร. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย

เกษตรศาสตร์.

ศุภกิจ แย้มประชา. (2543). *บทบาทของอัยการในการกันผู้กระทำความผิดออกจากวงการฟ้องคดีต่อศาล*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

สนอง หนูวงศ์. (2555). *กระบวนการเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้มแข็งศูนย์ยุติธรรมชุมชนตำบลนาหมื่นศรี อ.นาโยง จ.ตรัง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สุนปผา, พิรพล สิมมา, และ กาบแก้ว ปัญญาไทย. (ม.ป.ป.). *การมีส่วนร่วมในงานยุติธรรมชุมชน จังหวัดตาก*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยนอร์ทเทิร์น.

สุทน ศรีสุข และคณะ. (2553). *กระบวนการเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้มแข็งเครือข่ายยุติธรรมชุมชน (ระดับตำบล) จังหวัดตรัง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สุภัทรา กรอุไร. (2543). *การประนอมข้อพิพาททางอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

เสกสิทธิ์ สวรรยาธิปิติ. (2554). *การกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ยาเสพติด และชีวิตร่างกาย (คดีร้ายแรง) ของเด็กและเยาวชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล การศึกษาวิจัยโดยใช้ทฤษฎีการควบคุมตนเอง*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท บริหารนิติ). มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม.

อุสมาน สารี, อับดุลรอฮิง ลีอเต, อับดุลรอเยะ บินเซ็ง, สามารถ ทองเฟื้อ, ชุกรี หะยีสาแม, กามารุดดิน อีสาเยะ, ... อับดุลเลาะหมัดอะด้า. (2552). *การส่งเสริมบทบาทเยาวชนระดับ*

อุดมศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมชุมชน ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

หนังสือต่างประเทศ

Coates, Robert B. (2001). Victim Offender Mediation in The United States: A Multisite Assessment. *The Handbook of Victim Offender Mediation: An Essential Guide to Practice and Research*. San Francisco: JOSSER-BASS.

Dittenhoffer, T., and Ericson, R.V. (1983). The victim offender reconciliation program: A message to correctional reformers. *University of Toronto Law Journal*, 33(3), 315-347.

Dowling, Brian. (2004). Restorative Intervention Consent Rates. Retrieved from file:///C:/Users/User/Downloads/Guidesheet_PartFunnel.pdf.

Earle, R. (2007). *Working Definitions of Community Justice*. Retrieved from <https://www.nij.gov/topics/courts/restorative-justice/pages/definitions2.aspx>.

Hirschi, T. (1969). *Cause of Delinquency*. Berkley, C.A.: University of California Press.

Johnstone, G. and Daniel Van Ness. (2007). *Handbook of Restorative Justice*. Willan. Devon. UK: Routledge.

Rehabilitation. Retrieved from http://en.wikipedia.org/wiki/Rehabilitation_

- (penology).
Restitution. Retrieved from <http://en.wikipedia.org/wiki/Restitution>.
- Roach, K. (2000). Changing Punishment at the Turn of the Century: Restorative Justice on the Rise. *Canadian Journal of Criminology*. 42(3). 249-280.
- Umbreit, M S. (1998). *Restorative Justice through Victim-Offender Mediation: A Multi-Site Assessment*. Western Criminology Review ,1(1), 1-28. Retrieved from <http://wer.sonoma.edu/v1n1/umbreit.html>.
- Umbreit, Mark S. (2000). *Directory of victim offender mediation programs in the US. Center for Restorative Justice & Peacemaking, School of Social Work, University of Minnesota*. Saint Paul, Minnesota: University of Minnesota.
- Umbreit, Mark S. (2001). *The handbook of victim offender mediation: an essential guide to practice and research*. Jossey-Bass: San Francisco.
- Williams, B. (2005). *Victims of Crime and Community Justice*. London. Jessica Kingsley.
- Wilson, J. and Kelling, G. (March 1982). Broken Windows. *Atlantic Monthly*, 29-38.
- Zehr, H. (1990). *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*. Scottsdale, PA: Herald Press.

