

วิธีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.

จัดทำโดย สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

โดยที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในหลักการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องตามร่างกฎหมาย เพื่อประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ความจำเป็นในการตรากฎหมาย และการพิจารณาเสนอให้มีการตรากฎหมาย โดยต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น และข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ดังนั้น เพื่อให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. เป็นไปตามกฎหมายและแนวทางที่เกี่ยวข้อง สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ จึงขอแจ้งวิธีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ดังต่อไปนี้

๑. การรับฟังความคิดเห็น

๑.๑ กฎหมายที่จะขอรับฟังความคิดเห็นประกอบการเสนอให้มีการตรากฎหมาย ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. เสนอโดย คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

๑.๒ ผู้เกี่ยวข้องที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น ประกอบด้วย

- (๑) ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้อง
- (๒) หน่วยงานของรัฐและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- (๓) องค์กรหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น องค์กรตุลาการ และสหภาพความ

เป็นต้น

(๔) องค์กรภาคเอกชนและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๕) ประชาชนทั่วไป

๑.๓ วิธีการรับฟังความคิดเห็น

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมสำหรับผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่ม ประกอบด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) รับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย <https://law.go.th> ซึ่งเหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชาชนทั่วไป

(๒) รับฟังความคิดเห็นผ่านระบบสารสนเทศของสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม <https://www.oja.go.th> ซึ่งเหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชาชนทั่วไป

(๓) จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น โดยอาศัยวิธีการประชุมทางไกล (Video Conference) จำนวน ๑ ครั้ง ซึ่งเหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน องค์กรหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และประชาชนทั่วไป

(๔) มีหนังสือถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น ซึ่งเหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน และองค์กรหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

(๕) สํารวจความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายผ่านแบบสำรวจความคิดเห็น (Poll) ซึ่งเหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชาชนทั่วไป

๒. ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น

ระยะเวลาดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตลอดระยะเวลาของกระบวนการเสนอให้มีการตราร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๖๕ และสิ้นสุดในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๕ รวมระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นทั้งสิ้น ๗ เดือน

๓. ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น

๓.๑ หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... มีหลักการและเหตุผลว่าด้วยการกำหนดให้คดีอาญาที่ลักษณะของการกระทำเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงซึ่งผู้ต้องหาอาจกลับตนเป็นคนดีได้ และผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควรในโอกาสแรก เพื่อให้ผู้ต้องหามีโอกาสแสดงความรับผิดชอบในการกระทำและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งการกระทำนั้นเสียแต่ในชั้นแรก และเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เสียหายอย่างแท้จริง อันจะเป็นการนำไปสู่ความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างคู่กรณี และในคดีบางลักษณะ หากมีการชะลอการฟ้องและนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้ เพื่อให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตนโดยไม่มีมลทินติดตัวอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม มากกว่าการดำเนินการให้มีการพิจารณาลงโทษ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม จึงสมควรนำมาตรการการชะลอการฟ้องมาใช้แทนการฟ้องคดีอาญา ซึ่งจะ使得คดีอาญาระงับลง ทั้งนี้ นอกจากการตรากฎหมายแล้ว ไม่มีทางเลือกอื่นได้อีก

๓.๒ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... มีสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดให้มีมาตรการชะลอการฟ้องในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี หรือผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาแล้วเกินห้าปี โดยหากเป็นคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้อง เว้นแต่เป็นกรณีที่มิปรากฏผู้เสียหาย และผู้ต้องหาต้องรับว่าได้กระทำการตามข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหาและยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง โดยให้อำนาจพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาออกคำสั่งชะลอการฟ้อง และในการออกคำสั่งชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมประพฤติของผู้ต้องหาตามที่เห็นสมควร เช่น ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติเป็นครั้งคราว เพื่อบุคคลดังกล่าวจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาสาสมัครเป็นกิจจะลักษณะ และจัดให้กระทำการกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร เป็นต้น ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนเพื่อออกคำสั่งหากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องและรายงานคำสั่งดังกล่าวพร้อมเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมประพฤติที่กำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติให้ศาลทราบเพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งชะลอการฟ้อง โดยหากศาลเห็นว่าคำสั่งของพนักงานอัยการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลต้องมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรภายใน

สามสิบวัน ภายหลังจากคำสั่งชะลอการฟ้องมีผลบังคับแล้ว เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติ หรือเงื่อนไขอื่นครบถ้วน ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี สิทธินาคืออาญามาฟ้องเป็นอันระงับ หากความปรากฏแก่พนักงานอัยการว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนด ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีจำนวน ๒๑ มาตรา แบ่งเป็น ๒ หมวด และ ๑ บทเฉพาะกาล ได้แก่

หมวด ๑ การชะลอการฟ้อง

ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

ส่วนที่ ๒ คำสั่งชะลอการฟ้อง

ส่วนที่ ๓ ผลของคำสั่งชะลอการฟ้อง

หมวด ๒ มาตรการการชะลอการฟ้องที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร

บทเฉพาะกาล

๓.๓ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ในการตราพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... จำเป็นต้องมีการประเมินต้นทุนและประโยชน์ในการตรากฎหมาย โดยพิจารณาทั้งในแง่ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่สำคัญ ทั้งผลกระทบทางลบและผลกระทบทางบวก สรุปได้ดังต่อไปนี้

ผลกระทบทางลบ

อาจก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งต้องปฏิบัติการเพิ่มเติมไปจากอำนาจหน้าที่หลักบางประการเพื่อให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัตินี้

ผลกระทบทางบวก

(๑) เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เสียหายอย่างแท้จริง อันจะเป็นการนำไปสู่ความสัมพันธ์อันดีต่อกันระหว่างคู่กรณี

(๒) มาตรการที่ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ร้ายแรงกลายเป็นนักโทษในเรือนจำ จะกลายเป็นตราบาปไปตลอดชีวิต ซึ่งในบริบทสังคมไทยการที่จะทำให้กลับมาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมแบบคนปกติได้นั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะทำให้ผู้กระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงมีโอกาสได้กลับตนเป็นคนดีโดยไม่มีมลทินติดตัว และกลับคืนสู่สังคมได้อย่างปกติ

(๓) หันเหคดีอาญาบางประเภทออกจากกระบวนการยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาคดีล้นศาล และเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม

(๔) แก้ไขปัญหาคนล้นคุก ลดปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดูแลนักโทษ และลดปัญหาของผลข้างเคียงจากการส่งนักโทษที่ไม่จำเป็นเข้าเรือนจำ โดยเฉพาะนักโทษระยะสั้นที่ต้องไปอยู่ในเรือนจำร่วมกับนักโทษฉกรรจ์ซึ่งอาจได้เรียนรู้วิธีการในการทำผิดเพิ่มมากขึ้น

(๕) ไม่ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัตินี้

๓.๔ ความจำเป็นในการกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... กำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เป็นการคลายความเข้มงวดในการใช้บังคับกฎหมายอาญา เนื่องจากแนวคิดในเรื่องวัตถุประสงค์ของการลงโทษได้เปลี่ยนจากการแก้แค้นทดแทนไปเป็นการลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดหรือความชั่วของผู้กระทำ เพื่อให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้แก้ไขปรับปรุงตนเองไม่ให้เกิดไปกระทำผิดซ้ำอีก การสั่งชะลอการฟ้องจึงมักมา

พร้อมกับการคุ้มครองประเพณีเพื่อให้มีการใช้เครื่องมือในการปรับพฤติกรรมของผู้กระทำผิด นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติยังมีการสนับสนุนให้พนักงานอัยการทุกประเทศใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจให้มากขึ้น เนื่องจากพนักงานอัยการจะสามารถปรับดุลพินิจให้เข้ากับสภาพของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปโดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายทุกครั้ง ดังนั้น การกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีความจำเป็นตามเหตุผลที่ได้กล่าวถึงข้างต้น

สาระสำคัญที่กำหนดถึงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งชะลอการฟ้องได้เมื่อปรากฏเหตุตามร่างมาตรา ๙ ได้แก่ ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือได้พ้นโทษมาแล้วเกินห้าปี หรือผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาก่อน เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นระยะเวลาการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษมาแล้วเกินห้าปี และในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายให้มีการชะลอการฟ้องด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่ปรากฏผู้เสียหายและผู้ต้องหาต้องรับว่าได้กระทำการตามข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหาและยินยอมให้ มีการชะลอการฟ้อง ซึ่งในการออกคำสั่งนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรตามร่างมาตรา ๑๐ กล่าวคือ สั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะ สั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา จัดให้มีกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ มีคำสั่งให้ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลใดมาให้อภัยคำ หรือส่งหรือจัดการส่งเอกสารหรือหลักฐาน และเชิญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านต่างๆตามความเหมาะสมแก่รูปคดีหรือบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับจากผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือชุมชนมาหารือร่วมกันในประเด็นต่างๆตามที่กำหนดไว้ และพนักงานอัยการยังอาจพิจารณากำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติตามที่เห็นสมควรตามร่างมาตรา ๑๑ เช่น ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติหรืออาสาสมัครคุมประพฤติ จัดให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ และหรือให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ เป็นต้น นอกจากนี้ พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับกรณีที่ผู้ต้องหาสนใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนด หรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดเปลี่ยนแปลงไป และให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไปได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องก็ตาม แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบอำนาจดุลพินิจของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ด้วย โดยกำหนดให้การออกคำสั่งชะลอการฟ้อง และการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนกำหนดเงื่อนไขการคุมความประพฤติ พนักงานอัยการต้องรายงานให้ศาลทราบด้วย และศาลยังมีอำนาจพิจารณาคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ โดยหากเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลสามารถสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป และยังมีอำนาจเรียกพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน พนักงานคุมประพฤติ หรือออกหมายเรียกผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถาม หรือมีคำสั่งให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ จึงกล่าวได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการไว้ อย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตอันสมควร

๓.๕ กฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... ประกอบด้วย

(๑) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออก คำสั่งชะลอการฟ้อง และการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจ ตามความในร่างมาตรา ๑๐

(๒) ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยแนวทางการดำเนินการของศาลเกี่ยวกับการ พิจารณาคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในร่างมาตรา ๑๒



เอกสาร ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.