

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ปัญหาจากกระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธีส่งผลกระทบต่อการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทำให้รัฐพยายามแสวงหามาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคดีล้นศาล ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ จึงเกิดแนวความคิดในการแสวงหากระบวนการยุติธรรมแนวทางใหม่ที่น่าสนใจมาแก้ไขปัญหากลุ่มกระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธี ซึ่งเรียกว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยได้รับแนวคิดมาจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และแม้ว่ากฎหมายจะได้บัญญัติมาตรการในการยุติคดีอาญาบางประเภทให้กับพนักงานอัยการ แต่มาตรการที่ใช้อยู่ยังเป็นปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติสำหรับพนักงานอัยการ

ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและสาระสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก อีกทั้งศึกษาปัญหาการใช้มาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ และมาตรการทางเลือกอื่นแทนการดำเนินคดีอาญาทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญห และอุปสรรคในการใช้มาตรการทางเลือกคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาต่าง ๆ ทำให้ผู้ศึกษาสามารถสรุปและเสนอแนะแนวทางในการนำมาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการสำหรับประเทศไทย ได้ดังนี้

1. บทสรุป

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือ “Alternative Dispute Resolution--ADRs” เกิดขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทอย่างหนึ่งที่อาศัยบุคคลที่เป็นกลางมาช่วยเหลือกำกับ หรืออำนวยความสะดวกเพื่อให้คู่พิพาทได้เจรจาตกลงในปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันแทนการพิจารณาและการตัดสินคดีของศาล ประโยชน์ของกระบวนการ-

ยุติธรรมทางเลือกไม่เพียงแต่จะลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่อศาลเท่านั้น แต่ยังมี ส่วนช่วยเสริมให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคู่ความ อันก่อให้เกิดแนวทางการแก้ไข ปัญหาที่สร้างสรรค์และเกิดความสมานฉันท์ระหว่างคู่กรณี ซึ่งกระบวนการยุติธรรม ทางเลือกมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้เป็นมาตรการแบ่งเบาภาระคดีออกจากกระบวนการ- ยุติธรรมไม่ว่าจะนำมาใช้ในขั้นตอนใดของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีแตกต่างจาก กระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธี ที่มุ่งเน้นปราบปรามเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด โดยองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม และแม้ว่ากระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธี จะมีความจำเป็นต้องกระทำเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เพื่อการคุ้มครองสิทธิ- เสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่สังคมเชื่อมั่นใน กระบวนการยุติธรรมของรัฐ แต่กระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธีก็ไม่อาจป้องกันและ ปราบปรามการกระทำความผิดซ้ำในอนาคต การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดหรือทำให้ เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายในอันจะได้รับการเยียวยาความเสียหายและผู้เกี่ยวข้องหรือ สังคมได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ดี แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี เพื่อประโยชน์สาธารณะตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประνομข้อหาพ.ศ. 2532 และระเบียบ- กรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533 จะมีมาตรการ- ประνομข้อหาพิพาทในคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และการเปรียบเทียบ โทษปรับในความผิด ละหุโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37, 38 และมาตรา 144 อันเป็นมาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงาน- อัยการควบคู่ไปกับการดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมปกติ แต่มาตรการ ดังกล่าวยังมีปัญหาและข้อขัดข้องในทางปฏิบัติอันควรได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับ การนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ รวมทั้งสร้าง มาตรการทางเลือกใหม่ให้กับพนักงานอัยการดำเนินการยุติคดีอาญาในชั้นนี้ให้มากขึ้น อย่างสัมฤทธิ์ผล

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ตลอดจนบทบาท อำนาจหน้าที่สำหรับพนักงานอัยการในการใช้มาตรการทางเลือกในคดีอาญาในกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ พบว่า กฎหมายไทยต้องมีการปรับปรุงแก้ไขรวมทั้งสร้างมาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการที่เหมาะสมกับกระบวนการยุติธรรมไทย เพื่อให้การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสามารถนำมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการและมาเสริมกระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธีให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง กล่าวคือ แม้การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะจะเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีประโยชน์แก่ประชาชน แต่สำหรับความผิดเล็กน้อยมีขั้นตอนในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องหลายลำดับในการตรวจสอบอาจทำให้ไม่เป็นธรรมและไม่เกิดประโยชน์กับผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และประชาชน และมาตรการประนอมข้อพิพาทตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2532 และระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน หมวดที่ 2 ส่วนที่ 5 การประนอมข้อพิพาท จำกัดความผิดตามกฎหมายอาญาบางประเภทที่มีอัตราโทษไม่ร้ายแรงมิให้เป็นความผิดที่เข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทได้และมีปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับการใช้มาตรการที่ไม่อาจอำนวยความยุติธรรมให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องได้ อีกทั้งมาตรการเปรียบเทียบในคดีความผิดลหุโทษ ยังมีปัญหาสำหรับความผิดที่บังคับใช้เป็นเวลานานมีอัตราโทษระดับเดียวกันเพื่อให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องสามารถตกลงกันได้มากยิ่งขึ้นกับให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน รวมทั้งสร้างมาตรการทางเลือกให้นำมาใช้ยุติคดีอาญาในความผิดที่ไม่ร้ายแรงเพื่อกลั่นกรองและเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนปกติและยุติได้ในชั้นพนักงานอัยการให้มากยิ่งขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะปัญหาในเรื่องกล่าวดังต่อไปนี้

2.1 การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ควรให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องโดยใช้มาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญากับความผิดอาญาแผ่นดินที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทเพื่อให้เกิดประโยชน์กับผู้กระทำความผิดและความสงบสุขในสังคมต่อไป

2.2 มาตรการประนอมข้อพิพาท

1) ควรกำหนดประเภทคดีอาญาที่นำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการให้มากขึ้น โดยไม่ควรจำกัดเฉพาะความผิดอันยอมความได้ให้เป็นความผิดที่ยุติได้ในชั้นพนักงานอัยการ แต่ควรกำหนดให้ความผิดอาญาบางประเภทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทได้ในชั้นนี้ด้วย

“คดีอาญาที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท ได้แก่

(1) คดีความผิดต่อส่วนตัว

(2) คดีความผิดอาญาแผ่นดินที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปี ได้แก่

(2.1) คดีความผิดอาญารฐานทำร้ายร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 295

(2.2) คดีความผิดฐานลักทรัพย์ตามมาตรา 334 ที่เกิดจากความจากการกระทำโดยความจำใจ หรือความยากจนเหลือทนทาน และทรัพย์สินนั้นมีราคาเล็กน้อย

(2.3) คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ตามมาตรา 225 มาตรา 239 มาตรา 291 มาตรา 300 มาตรา 311 เป็นต้น

ทั้งนี้ ควรมีการแก้ไขกฎหมายหมายอาญาให้ความผิดในข้อ (2.1) และข้อ (2.2) เป็นความผิดอาญาที่สามารถยอมความได้ในชั้นพนักงานอัยการได้ โดยเฉพาะความผิดฐานลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334 ต้องกำหนดเงื่อนไขที่เกิดจากความจากการกระทำโดยความจำใจ หรือความยากจนเหลือทนทาน และทรัพย์สินนั้นมีราคาเล็กน้อยและต้องมีราคาไม่เกินหนึ่งพันบาท และผู้เสียหายให้ความยินยอม จึงจะเป็นความผิดที่ยอมความได้

(3) ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ

2) ควรเพิ่มบทบาทให้พนักงานอัยการได้นำมาตรการประนอมข้อพิพาทมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการให้มากขึ้น โดยไม่นำบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดี การคัดฟ้องและการฝากขังมาใช้บังคับในระหว่างการไต่เถียงประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการจนกว่าพนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จและมีความเห็นสั่งฟ้องคดีต่อไป และควรกำหนดให้อายุความการดำเนินคดีอาญาในระหว่างที่พนักงานอัยการจัดให้มีการประนอมข้อพิพาทสะดุดหยุดอยู่และให้นับอายุความต่อจากวันที่ยุติการไต่เถียงประนอมข้อพิพาท เพื่อป้องกันและคุ้มครองสิทธิของผู้เกี่ยวข้องให้ได้รับความเป็นธรรม

3) ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ไต่เถียงประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการให้เป็นผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในการประนอมข้อพิพาทคดีอาญาเป็นอย่างดี เข้าวัตถุประสงค์ของการไต่เถียงประนอมข้อพิพาท อันสามารถนำไปสู่ความสำเร็จ โดยกำหนดดังนี้

“พนักงานอัยการที่ได้รับการอบรมและแต่งตั้งให้เป็นผู้ดำเนินการประนอมข้อพิพาท”

“บุคคลภายนอกหรือทนายความอาสาที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้เป็นผู้ไต่เถียงประนอมข้อพิพาทตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดทั้งยังเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในด้านการไต่เถียงประนอมข้อพิพาทคดีอาญาให้เกิดความสมานฉันท์ในสังคม”

2.3 มาตรการเปรียบเทียบปรับ

1) ควรกำหนดอัตราโทษปรับให้ชัดเจน โดยเพิ่มอัตราโทษปรับเป็นหนึ่งหมื่นบาทเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน และในความคิดตามประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่มาตรา 368- 397 และ398 ควรกำหนดระดับอัตราค่าปรับให้แตกต่างกันไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การลงโทษและประเทษความผิด

2) ควรกำหนดให้นำมาตรการทางเลือกอื่นมาใช้กับความผิดหลุโทษนอกจากการเปรียบเทียบ ได้แก่ มาตรการไต่เถียงประนอมข้อพิพาท มาตรการชะลอการฟ้อง การเตือน ความตกลงทางอาญา เป็นต้น



2.4 มาตรการทางเลือกอื่นในคดีอาญาที่พื้งนำมาในชั้นพนักงานอัยการ

1) มาตรการชะลอการฟ้อง

ควรนำการชะลอการฟ้องเป็นกระบวนการระงับคดีชั่วคราวภายใต้การควบคุมความประพฤติในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการนำมาใช้ดังนี้

(1) ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษขั้นต่ำไม่เกินห้าปี หรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ยกเว้นผู้กระทำความผิดเคยได้รับการชะลอการฟ้อง หรืออยู่ในระหว่างได้รับโทษกักขัง กักกัน หรือกำลังได้รับโทษจำคุก หรือรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ

(2) ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ และร้องขอให้ใช้มาตรการชะลอการฟ้อง และต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหาย

(3) นอกจากผู้ต้องหาต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความประพฤติภายในระยะเวลาที่กำหนดและควรกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาชดใช้เยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหาย และสังคม การขอโทษผู้เสียหาย หรือการทำงานบริการสังคม เป็นต้น โดยกำหนดระยะเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ ด้านนอกเหนือจากระเบียบที่พนักงานอัยการกำหนดไว้ให้ถือว่าเงื่อนไขนั้นไม่มีผล

(4) ควรกำหนดให้อายุความในการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้สะดวกหยุดอยู่ในระหว่างที่ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดจากมาตรการชะลอการฟ้อง หากผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาได้ทันที

2) มาตรการเตือน

ควรกำหนดให้นำมาตรการเตือนมาใช้กับมาตรการทางเลือกอื่นในชั้นพนักงานอัยการควบคู่กันไป เช่นมาตรการการไต่ถามสืบ โดยการเตือนให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามเงื่อนไข เช่น การชดใช้ค่าเสียหาย หรือนำมาใช้กับมาตรการชะลอการฟ้องในระหว่างที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมความประพฤติอยู่พนักงานอัยการอาจใช้การเตือนกับผู้ปกครอง ผู้ควบคุมดูแลเพื่อควบคุมมิให้ผู้ต้องหาได้กลับมากระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต

3) มาตรการความตกลงทางอาญา

ควรนำมาตรการความตกลงทางอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการไทยและกำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ควรนำคดีอาญาที่มีความผิดไม่ร้ายแรง เช่น ความผิดลหุโทษความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี

(2) ควรนำมาตรการความตกลงทางอาญามาใช้ก่อนที่พนักงานอัยการนำคดีขึ้นสู่ศาล และพนักงานอัยการต้องกำหนดมาตรการที่เป็นข้อเสนอให้ผู้ต้องหาและศาลพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นข้อเสนอระหว่างที่ผู้ต้องหายังอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

(3) ควรนำมาตรการความตกลงทางอาญามาใช้เมื่อผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ และยินยอมรับข้อเสนอของพนักงานอัยการ

(4) ควรให้คดีอาญาระงับ เมื่อผู้ต้องปฏิบัติตามข้อเสนอของพนักงานอัยการและศาลให้ความเห็นชอบกับมาตรการที่เสนอรวมทั้งมิให้มีการบันทึกในทะเบียนประวัติอาชญากร แต่อย่างไรก็ดี หากผู้เสียหายไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือได้รับไม่ครบถ้วน ควรกำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งได้อีก

(5) ควรกำหนดให้อายุความในการดำเนินคดีอาญาสะดุดหยุดอยู่ในระหว่างที่พนักงานอัยการยื่นข้อเสนอให้มีการตกลงทางอาญาจนกระทั่งระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติสิ้นสุดลง