



พ.ร.บ. ชะลอการฟ้อง*

กฎหมายที่สั่งคุมรอคอย

โดย นายปฏิวัติ ธารากรรัฐ

สำนักงานอัยการจังหวัดสระบุรี

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน

วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๙๙๙๓ หน้า ๗

ในสมัยรัฐบาลชุดทักษิณ ๑ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการสาระสำคัญของแนวทางการลดปริมาณคดีชั้นศาลตามที่คณะกรรมการศึกษาแนวทางการลดปริมาณคดีชั้นศาล ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานเสนอมาในลักษณะองค์รวมที่เป็นระบบและครบวงจรทั้งกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิ้น ๑๐ มาตรการ

ได้แก่ มาตรการปรับ การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มาตรการความผิดอันยอมความกันได้ มาตรการการต่อรอง คำรับสารภาพ มาตรการชะลอการฟ้อง การคุมประพฤติ การดำเนินการตาม พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรการเพื่อความปลอดภัย มาตรการพักการลงโทษ และมาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชนและครอบครัว

จากมติของคณะรัฐมนตรีในคราวนั้น ได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดไปทำการศึกษาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมรัดกุมของการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง พร้อมทั้งให้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่ายอมรับให้ดำเนินการหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

สำนักงานอัยการสูงสุดก็ได้สนองรับบัญชาของรัฐบาลโดยทันที ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางและวิธีการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง และจัดทำร่างกฎหมายเพื่อการใช้มาตรการดังกล่าว

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดจัดทำร่างกฎหมายชะลอการฟ้องเสร็จสิ้นแล้ว เมื่อวันที่ ๒๙ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๖ สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เรื่องการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย ณ โรงแรมรามาร์คเด็นส์ กรุงเทพมหานคร

*นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิตกร

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวบรวม



ซึ่งปรากฏว่ามีกลุ่มบุคคลในกระบวนการยุติธรรมและประชาชนโดยทั่วไปมาร่วมงานเป็นจำนวนมากจนล้นห้องประชุม

และผลการรับความคิดเห็นของประชาชนในคราวนั้น ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่ไปร่วมงานต่างก็เห็นพ้องด้วยกับร่างกฎหมายที่สำนักงานอัยการสูงสุดจัดทำขึ้น และต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทยเสีย

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ วันเดือนใดไม่ปรากฏชัด สำนักงานอัยการสูงสุดได้เสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องต่อรัฐบาล อันเป็นการเสร็จสิ้นภารกิจสำคัญตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลชุดทักษิณ ๑

ภายหลังจากนั้นทราบว่า เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๗ กระทรวงยุติธรรมได้นำร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องฉบับดังกล่าวเสนอต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันเวลาต่อเนืองมาจนถึงรัฐบาลชุดทักษิณ ๒ ทราบว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องแล้วและรัฐบาลได้ส่งร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเพื่อจะได้นำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

แต่ปรากฏว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องฉบับที่สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้จัดทำขึ้นมาเข้าสู่การพิจารณาตรวจร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา ทราบข่าวมาว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวถูกคณะกรรมการกฤษฎีการูมยาเสียและจนจำหน้าตาของร่างเดิมแทบไม่ได้

และในที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องดังกล่าวและส่งเรื่องคืนให้กับรัฐบาลท่ามกลางเสียงวิจารณ์ดังตามหลังมาว่า มีกลุ่มบุคคลจากองค์กรใดไม่ปรากฏชัดลอบบีไม่ให้กฎหมายชะลอการฟ้องออกมาใช้บังคับเพราะเห็นว่าอำนาจที่เคยมีจะสูญสิ้นไปบางส่วนจากกฎหมายชะลอการฟ้องที่จะออกมาใช้บังคับในแผ่นดินนี้ทำให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งให้มีการชะลอการฟ้อง

และแล้วจากวันนั้นถึงวันนี้ ชาวคราวเรื่องราวของกฎหมายชะลอการฟ้องก็หายเงียบไปเหมือนกับคลื่นกระทบฝั่ง

จนถึงเวลานี้ยังไม่ทราบชะตากรรมของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องว่าจะเป็นตายร้ายดีประการใดบ้าง

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องมีรูปร่างหน้าตาเป็นประการใดหรือถึงมีการรังเกียจรังอนกันนักหากต้องนำออกมาใช้บังคับในประเทศนี้

ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดทำขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลชุดที่แล้วซึ่งบริหารประเทศต่อมาเป็นรัฐบาลชุดนี้มีทั้งสิ้น ๒๑ มาตรา โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ความว่า

คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีหรือความผิดอื่นที่กฎหมายบัญญัติว่าให้ใช้วิธีการชะลอการฟ้อง ถ้าผู้ต้องหาให้การรับสารภาพและขอให้ชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานสอบสวน หรือขอชะลอการฟ้องต่อพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการส่งเรื่องให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะ



ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้ต้องหา เช่น อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษา อบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี ความสำนึกผิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา ตลอดจนความจำเป็นและเหมาะสมในแต่ละคดี และทำความเข้าใจถึงวิธีการที่ควรดำเนินการกับผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานอัยการได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่มีอยู่ดังกล่าวมาแล้ว ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นไม่สมควรชะลอการฟ้องก็ให้ดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นสมควรชะลอการฟ้อง และปรากฏว่าผู้เสียหายได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง โดยอาจให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้การคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติก็ได้ โดยให้พนักงานอัยการกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้คำสั่งให้ชะลอการฟ้องและระยะเวลาการคุมความประพฤติตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินสามปี และไม่เกินกำหนดอายุความสำคัญความผิดนั้น

ในระหว่างการชะลอการฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องแก่การคุมประพฤติเปลี่ยนแปลงไป จนไม่อาจแก้ไขได้อันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไป

ในกรณีที่ผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติแล้ว หรือมีเหตุขัดข้องจน

ไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้อันมิใช่เกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการสั่งยุติการดำเนินคดีและสิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

นี่คือรูปร่างหน้าตาอันจัดได้ว่าสวยงามพอสมควรของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง ที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดทำขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล

สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยประมวลความคิดเห็นของบุคคลหลากหลาย ซึ่งเป็นบุคคลในกระบวนการยุติธรรมและนักกฎหมายถึงผลดีและผลเสียของการนำเอามาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย ได้ผลสรุปดังนี้

ผลดีของการชะลอการฟ้อง

๑. ลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นการพิจารณาพิพากษาของศาล อันเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลได้เป็นอย่างมากทำให้ปัญหาคดีล้นศาลหมดสิ้นไป

๒. การชะลอการฟ้องมีผลเสมือนการรอกการลงโทษหรือการรอกการกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล เพียงแต่ไม่ต้องขึ้นศาลทำให้ประหยัดทรัพยากรของกระบวนการยุติธรรม

๓. การชะลอการฟ้องเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่กระบวนการยุติธรรม โดยไม่จำเป็นต้องเดินไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมเสมอไปทุกราย

๔. การชะลอการฟ้องเป็นเสมือนทางเบี่ยงหันเหคดีบางประเภทออกไปจากเส้นทางหลักซึ่งมีปริมาณคดีสำคัญ ๆ ยิ่งกว่าที่เป็นภาระหนักของศาลอยู่แล้วที่จะต้องพิจารณาพิพากษา

เกร็ดกฎหมายน่ารู้



๕. ลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ ทำให้
ปัญหาคนล้นคุกหมดไป

๖. หลีกเลี่ยงการลงโทษกักขังหรือ
จำคุกผู้กระทำความผิดในระยะเวลาอันสั้น
โดยไม่สมควร

๗. ทำให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาส
เริ่มต้นชีวิตใหม่โดยไม่มีมลทินติดตัว ไม่ต้อง
มีประวัติอาชญากรรม ไม่เกิดปัญหาครอบครัว
และไม่ต้องรับเอาวัฒนธรรมที่ไม่ดีมาจาก
เรือนจำ

๘. ผู้กระทำความผิดไม่ต้องเสีย
ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีหรือในการประกันตัว
ในชั้นศาล

๙. การชะลอการฟ้องเป็นการ
บริหารงานกระบวนการยุติธรรมแนวใหม่
โดยมุ่งให้เชิงคุณค่าและประโยชน์สาธารณะ
คำนึงถึงผู้ต้องหาและผู้เสียหายที่จะได้รับการ
เยียวยาตลอดจนการอยู่ร่วมกันในสังคม
ได้อย่างสมานฉันท์

๑๐. การนำมาตราการชะลอการฟ้องมา
ใช้ในประเทศไทยเป็นการประหยัดงบประมาณ
รายจ่ายของรัฐ

๑๑. ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ความ
เสียหาย

ผลเสียของการชะลอการฟ้อง

๑. เป็นมาตรการใหม่ที่ยังไม่เคย
นำมาใช้ในประเทศไทย จึงเกิดความหวั่นเกรง
ว่าจะมีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยไม่เป็น
ธรรม

๒. สังคมยังไม่ประจักษ์ผลงาน จึงยังไม่
เชื่อมั่นในมาตรการที่จะนำมาใช้

๓. มีเสียงจากบางฝ่ายที่ยังไม่เห็นด้วย
โดยมองว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการแทน
ศาล

หากพิจารณาวิเคราะห์ประมวลผลดีและ
ผลเสียของการชะลอการฟ้องดังกล่าวข้างต้น
แล้วจะเห็นได้ว่าผลดีมีมากกว่าผลเสีย

และหากพิจารณาผลเสียของการชะลอ
การฟ้องให้ดีก็จะพบว่าเป็นผลเสียที่มีได้เป็น
ผลเสียแต่อย่างใด เพราะเป็นเพียงการหวั่นวิตก
กันไปเท่านั้นเอง โดยเฉพาะในประเด็นที่
บางฝ่ายมองว่าการให้พนักงานอัยการเป็นผู้มี
อำนาจสั่งชะลอการฟ้องเป็นการให้อำนาจ
พนักงานอัยการใช้อำนาจตุลาการแทนศาล
ก็เป็นเรื่องที่คิดมากเกินไปเอง

เพราะตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การที่
พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับ
คดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญา หรือการที่เจ้าพนักงานทำการ
เปรียบเทียบปรับคดีอาญาตามกฎหมายอื่น
หรือการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง
คดีอาญา ก็ล้วนแล้วแต่เป็นการใช้อำนาจ
ตุลาการทั้งสิ้น

ตามสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย
ในยุคปัจจุบันจะเห็นได้ว่า มีการกระทำ
ความผิดเป็นคดีอาญาในระดับต่าง ๆ เกิดขึ้น
มากมาย มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมมาก
จนเกินไป มีจำนวนนักโทษคดีอาญามากมาย
จนจะล้นคุกอยู่แล้ว ทำให้บุคลากรของรัฐใน
กระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นศาล อัยการ
ตำรวจ พนักงานคุมประพฤติ และราชทัณฑ์
ต้องทำงานกันอย่างหนัก รัฐต้องแบกรับภาระ
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวนมากมาย
มหาศาล ทำให้ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณ
แผ่นดินโดยใช่เหตุ

จากสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย
ดังกล่าว รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท
ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้
มองเห็นสภาพปัญหาดังกล่าวได้อย่างทะลุ



ปรุปรอง จึงได้มอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญหน่วยหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องดังกล่าวข้างต้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแก้ไขสภาพปัญหาของสังคมไทยดังกล่าวให้หมดสิ้นไป

ซึ่งแม้แต่ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ถึงกับกล่าวออกมาในเวทีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา ที่จัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ว่า “การใช้มาตรการทางเลือกอื่น ๆ แทนการใช้มาตรการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติเพื่อลดปริมาณคดีและนักโทษเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องทำการแก้ไขอย่างเร่งด่วน”

พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง
จึงเป็นกฎหมายที่สังคมกำลังรอคอยว่าเมื่อไหร่จะถึงกำหนดคลอดออกมาใช้บังคับเสียที

