

## มาตรการชะลอการฟ้อง (Suspend Prosecution)

### 1. บทนำ

แนวความคิดสร้างทางเลือกใหม่ในการยุติข้อพิพาทโดยไม่นำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมและระบบศาลโดยไม่จำเป็น (alternative dispute resolutions) เป็นปรากฏการณ์ที่สังคมตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา อัยการก็เริ่มนิยมที่จะใช้การเบี่ยงเบนคดี (diversion) ออกจากระบบยุติธรรมหรือการชะลอการฟ้อง (suspension of prosecution) ในคดีที่เห็นว่าการฟ้องผู้ต้องหาไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เช่น เป็นการกระทำโดยประมาทหรือผู้กระทำความผิดเป็นเด็กหรือเป็นความผิดที่กระทำโดยบุคคลในครอบครัว เป็นต้น โดยอัยการอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ให้ทำประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมความประพฤติในระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาด

แนวความคิดเกี่ยวกับ Informal justice (กระบวนการยุติธรรมแบบไม่เป็นทางการ) ของประเทศทางตะวันตกสอดคล้องกับวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมไทย แต่เราได้มีการจัดตั้งระบบยุติธรรมแบบสากล มีการจัดตั้งโรงพักในท้องที่ต่างๆ ทั่วประเทศ แนวคิดที่เคยให้ท้องถิ่นและชุมชนเป็นผู้จัดการกับปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็เริ่มหายไป ข้อพิพาททุกประเภทเข้าสู่กระบวนการโดยไม่แยกแยะและไม่มีความยืดหยุ่น

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540** ได้เน้นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เกิดความหวังว่าจะสามารถพัฒนาการสร้างทางเลือกใหม่ที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยไม่ต้องนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมและระบบศาลโดยไม่จำเป็นสามารถเกิดขึ้นได้

### 2. ความเป็นมา

ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาล เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ตามที่คณะกรรมการศึกษาแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาล รวมทั้งสิ้น 10 มาตรการ คือ

1. มาตรการปรับ
2. การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล
3. มาตรการความผิดอันยอมความได้
4. มาตรการการต่อรองคำรับสารภาพ
5. มาตรการชะลอการฟ้อง
6. การคุมประพฤติ
7. การดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534
8. มาตรการเพื่อความปลอดภัย
9. มาตรการพักการลงโทษ
10. มาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชนและครอบครัว

### 3. ความหมาย

การชะลอการฟ้อง คือ การที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีพยานหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดนั้น โดยมีเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเพื่อการติดตามดูพฤติกรรมหรือความประพฤติของผู้ต้องหาต่อไปอีกระยะเวลาหนึ่งก่อนที่ จะสั่งยุติการดำเนินคดี ในขั้นตอนต่อไป

การชะลอการฟ้องเป็นอิสระประเพณีกับการออกคำสั่งหรือมีคำสั่งไม่ฟ้องเพราะคดีมี

พยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือหลักฐานอ่อนหรือการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดหรือคดีขาดอายุความ

การชะลอการฟ้อง ไม่เป็นผลให้คดียุติ แต่คดีนั้นยังคงอยู่ในระบบของกระบวนการยุติธรรม และอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการโดยพนักงานอัยการจะต้องติดตามดูพฤติการณ์หรือความประพฤติของผู้ต้องหาว่าปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าปฏิบัติฝ่าฝืนหรือผิดเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะออกคำสั่งฟ้อง และนำตัวผู้ต้องหาขึ้นชั้นฟ้องศาล ต่อไป

#### 4. คดีทุกประเภทจะชะลอการฟ้องได้หรือไม่

การชะลอการฟ้องเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะช่วยลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาล เพราะทุกวันนี้เกิดสภาพ “ คดีล้นศาล ” นักวิชาการด้านบริหารงานกระบวนการยุติธรรม จึงหาวิธีการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล โดยมุ่งไปที่คดีบางประเภทและคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ไม่มีผลกระทบต่อสังคมมากนัก เช่น

1. คดีความผิดประเภทที่ยอมความกันได้
2. คดีความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3-5 ปี
3. คดีความผิดที่กระทำโดยประมาท บันดาลโทษ การป้องกันเกินกว่าเหตุ
4. คดีความผิดที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ส่วนรวม
5. คดีความผิดที่ผู้เสียหายยินยอมให้ใช้มาตรการชะลอการฟ้อง
6. เป็นการกระทำความผิดครั้งแรกและผู้ต้องหาให้ความสำคัญในการกระทำของตน

กล่าวได้ว่า มาตรการชะลอการฟ้องจะนำมาใช้กับคดีบางประเภทเท่านั้น โดยจะมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ามีคดีใดบ้าง

#### 5. ผลดี ผลเสียของการชะลอการฟ้อง

##### ผลดี

1. มีผลเหมือนการรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษ ตามคำพิพากษา ของศาลแต่ไม่ต้องขึ้นศาล ทำให้ประหยัดทรัพยากรของกระบวนการยุติธรรม ต่างกันเพียงองค์การผู้ใช้อำนาจนี้เท่านั้น
2. เป็นการลดปริมาณคดีหรือสกัดกั้นคดีขึ้นศาลให้เหลือน้อยลง ช่วยแบ่งเบาภาระของศาล ทำให้ปัญหาคดีล้นศาลหมดสิ้นไป
3. ชะลอการฟ้อง เท่ากับเป็นการรอกการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง โดยผู้กระทำผิดยังอยู่ในสายตาความดูแลของเจ้าหน้าที่และอาจสั่งฟ้อง ภายหลังได้ถ้าผู้ต้องหาปฏิบัติผิดเงื่อนไข
4. เป็นการเพิ่มการเลือกให้กระบวนการยุติธรรม ไม่จำเป็นต้องเดินไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมเสมอไปทุกราย เช่น การเปรียบเทียบปรับ หรือ การใช้ออญาโตตุลาการในทางแพ่ง
5. เป็นเสมือนทางเบี่ยง หนีคดีบางประเภท ออกจากเส้นทางหลัก ซึ่งมีปริมาณ คดีสำคัญ ๆ ยิ่งกว่า หนาแน่นมากอยู่แล้ว จึงเป็นการแบ่งเบา ภาระของ ศาล
6. การปล่อยให้เกิดสภาพคดีล้นศาล และคนล้นคุก แสดงว่า การบริหาร กระบวนการยุติธรรมมีปัญหา หรือไม่มีประสิทธิภาพ ที่จะแก้ไขปัญหา ของสังคมได้ ดังนั้น จึงต้องริบหาทางแก้ไขสภาพนี้อย่างเร่งด่วน
7. เป็นผลดีต่อผู้ต้องหา ไม่มีมลทินมีโอกาสเริ่มต้นชีวิตใหม่ ไม่เสียประวัติ ไม่เกิดปัญหาครอบครัวและไม่ต้องรับวัฒนธรรมในเรือนจำ
8. เป็นการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมแนวใหม่ โดยมุ่งให้เชิงคุณค่าและประโยชน์สาธารณะ คำนึงถึงผู้ต้องหาและผู้เสียหายที่จะได้รับการ เยียวยาตลอดจนการอยู่ร่วมกันในสังคมได้

อย่างสมานฉันท์

9. หลีกเลี่ยงการลงโทษกักขังหรือจำคุกผู้กระทำผิดในระยะเวลาอันสั้นโดยไม่สมควร
10. ลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ แก้ปัญหาคนล้นคุก
11. ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ความเสียหายตามความยุติธรรมที่พึงพอใจ
12. ผู้กระทำความผิดไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี หรือประกันตัวในชั้นศาล
13. ประหยัดงบประมาณรายจ่ายของรัฐ

#### ผลเสีย

1. เป็นมาตรการใหม่ยังไม่เคยใช้ในประเทศไทย จึงเกิดความหวั่นเกรงว่า จะมีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยไม่เป็นธรรม
2. มีเสียงจากบางฝ่ายยังไม่เห็นด้วย โดยมองว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการแทน ศาล
3. สังคมยังไม่ประจักษ์ผลงานจึงยังไม่เชื่อมั่นในระบบที่จะนำมาใช้

#### 6. มาตรการชะลอการฟ้องมีใช้ในต่างประเทศบ้างหรือไม่

จากการติดตามข้อมูลเรื่องนี้ พบว่ามาตรการชะลอการฟ้องมีใช้ในหลายประเทศ เช่น

1. ญี่ปุ่น เริ่มใช้เมื่อ พ.ศ.2423
2. เนเธอร์แลนด์ เริ่มใช้เมื่อ พ.ศ.2469
3. สหรัฐอเมริกา เริ่มใช้เมื่อ พ.ศ.2473
4. เกาหลีใต้ เริ่มใช้เมื่อ พ.ศ.2497
5. เยอรมัน เริ่มใช้เมื่อ พ.ศ.2517

ส่วนประเทศอื่น ๆ ก็อาจจะมีการชะลอการฟ้อง หรือมาตรการอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน แต่เรียกชื่อต่างไป เช่น ประเทศฝรั่งเศสให้มาตรการที่เรียกว่า “ความตกลงทางอาญา” เป็นต้น

#### 7. ประเด็นนำหวงของการนำมามาตรการชะลอการฟ้องมาใช้

ประเด็นสำคัญที่หลายฝ่ายห่วงใยมากที่สุดและเห็นว่ามีผลสำคัญที่สุดเห็นจะ คือ การควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องจะต้องโปร่งใส เพราะถ้อยแถลงต่อการใช้อำนาจในทางมิชอบหรือตามอำเภอใจได้ง่าย ดังนั้นจะต้องมีมาตรการควบคุมและตรวจสอบที่รัดกุมและเหมาะสม เช่น กำหนดให้พิจารณาในรูปคณะกรรมการ (Board of Suspend Prosecution) ตามยินยอมของผู้เสียหาย และการคัดค้านหรือการอุทธรณ์คำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ ฯลฯ เป็นต้น

#### 8. บทสรุป/ข้อเสนอแนะ

การให้ความยุติธรรมกับสังคมไทยในคดีอาญา คือ นำขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรมต่อศาลยุติธรรมและศาลทหารมากจนเกินไป ส่งผลให้มีจำนวนนักโทษคดีอาญามากจนล้นคุก ดังนั้นหน่วยงานสำคัญที่ควรรับผิดชอบในเรื่องกฎหมายชะลอการฟ้อง คือ สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานอัยการทหาร

ในระหว่างชะลอการฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการและอัยการทหาร เห็นว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องแก่การคุมประพฤติเปลี่ยนแปลงไปจนไม่อาจแก้ไขได้ อันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการและอัยการทหาร ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไป

ในกรณีที่ผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติแล้ว หรือมีเหตุขัดข้องจนไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้ อันมิใช่เกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการและอัยการทหารสั่งยุติการดำเนินคดี และสิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

มาตรการนี้จัดว่าเป็นของใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย หากมีการนำมาใช้แล้วพบว่ามียุทธบกพร่องหรือความไม่เหมาะสมประการใด ก็สามารถแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ แต่ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกันคือ เพื่อประโยชน์ของสาธารณะและประชาชน เป็นหัวใจสำคัญ