มิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาล

วัฒนากร สั้นนุ้ย

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2555

Legal Perspectives on Caseload Reduction in the Criminal Court

Wattanakorn Sunnui

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2012

DPU

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดีเป็นผลมาจากความเมตตา ความกรุณา ตลอดจนความช่วยเหลืออย่างดีจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ดร.ธานี วรภัทร์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำอันมีค่ายิ่งในชั้นการศึกษาระเบียบวิจัยทางกฎหมาย อีกทั้งยังได้สละเวลารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้กับผู้เขียน โดยท่านได้ให้ความรู้ คำแนะนำ ติดตามความก้าวหน้าในการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องผู้เขียนซาบซึ้งในพระคุณที่ให้ความเมตตากับผู้เขียนตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ดร.คณิต ณ นคร ที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการ และได้ให้ความรู้กับผู้เขียนตั้งแต่ในระดับปริญญาตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นมหาบัณฑิต ทำให้ผู้เขียนใช้เป็นแนวทางในการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุมีผล มีหลักเกณฑ์ สามารถนำมาทำความเห็นทางกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เป็นไปตามหลักวิชาการ และจะเป็นพื้นฐานในการนำมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ดร.อุดม รัฐอมฤต ท่านอาจารย์ดร.อุทัย อาทิเวช และรองศาสตราจารย์อัจฉรียา ชูตินันทน์ ที่ให้คำแนะนำและความคิดเห็นในปัญหาต่างๆ ตลอดจนให้ข้อสังเกตและข้อวิจารณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ อีกทั้งทำให้ผู้เขียนเกิดความคิดและความเข้าใจในนิติวิธีทางกฎหมายอย่างครอบคลุมและรอบด้าน

ผู้เขียนไม่อาจดำเนินการให้เสร็จสิ้นลงได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนและกำลังใจจากบิดา มารดา ผู้เขียนจึงขอถือโอกาสนี้กราบขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณครู อาจารย์ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอนให้ความรู้และความเข้าใจในทางวิชาการ และขอขอบใจนางภัทรินทร์ สั้นนุ้ย ที่เป็นกำลังใจให้ผู้เขียนตลอดเวลาที่ศึกษาและปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์จนกระทั่งแล้วเสร็จ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษาค้นคว้าทางวิชาการและต่อทางราชการเป็นอันมาก หากได้นำไปแก้ไขปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีส่วนดี ผู้เขียนขอมอบบูชาพระคุณแก่บิดา มารดาและครูบาอาจารย์ แต่หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับว่าเป็นความผิดของผู้เขียนและขออภัยมา ณ ที่นี้

วัฒนากร สั้นนุ้ย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ
กิตติกรรมประกาศ ..... ช
สารบัญตาราง ..... ฎ
บทที่

1. บทนำ 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 10
1.3 สมมติฐานของการศึกษา 10
1.4 ขอบเขตของการศึกษา 11
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา 11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 12
2. หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบความยุติธรรมทางอาญา 13
2.1 ภารกิจของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 13
2.2 หลักในการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ 16
2.3 การนิติบัญญัติ 22
2.4 การลดปริมาณคดี 28
2.5 การลดทอนความเป็นอาชญากรรม 38
2.5.1 หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญา 38
2.5.2 การแบ่งประเภทความผิด 43
2.5.3 มาตรการทางอาญากับมาตรการทางปกครอง 50
2.6 แนวคิดในการหันเหคดี 54
2.6.1 แนวคิดเกี่ยวกับการที่จะหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก 54
2.6.2 การไกล่เกลี่ย 66
2.6.3 การสั่งไม่ฟ้อง 68
2.6.4 ชะลอการฟ้อง 75

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.6.5 การใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมาตรการต่างๆ
ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 76
2.7 การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 79
3. มิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาลในต่างประเทศ 87
3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 87
3.1.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี . 88
3.1.2 สภาพปัญหาและแนวทางในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล 97
3.1.3 การกำหนดความผิดลหุโทษเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ 98
3.1.4 การชะลอการฟ้อง 101
3.1.4.1 หลักเกณฑ์ในการชะลอการฟ้อง 103
3.1.4.2 การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ 104
3.2. ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส 106
3.2.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส 106
3.2.2 สภาพปัญหาและแนวทางในการลดคดีขึ้นสู่ศาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส .. 110
3.2.3 ความตกลงทางอาญา 112
3.2.3.1 ขอบเขตของความตกลงทางอาญา 114
3.2.3.2 มาตรการที่ใช้ในความตกลงทางอาญา 115
3.2.3.3 ระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอ 116
3.2.3.4 กระบวนวิธีของความตกลงทางอาญา 117
3.2.4 การไกล่เกลี่ยทางอาญา 119
3.2.4.1 ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยทางอาญา 121
3.2.4.2 ความยินยอมของคู่กรณี 122
3.2.4.3 ผลของการไกล่เกลี่ยทางอาญา 122
4. วิเคราะห์แนวทางการพัฒนาระบบงานยุติธรรมของไทยและมิติทางนิติบัญญัติ ในการลดคดีขึ้นสู่ศาล 125
4.1 การสอบสวนฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย 125

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.2 ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมไทย 131
4.2.1 ประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 131
4.2.2 ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ 140
4.3 แนวทางพัฒนาระบบงานยุติธรรมที่สำคัญของไทย 145
4.3.1 แนวทางพัฒนาระบบงานยุติธรรม 145
4.3.2 การผลักดันกฎหมายในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและมุมมองของสังคม 151
4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาของไทยและมิติทางนิติบัญญัติ
ในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 158
4.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาของไทยและมิติทางนิติบัญญัติ
ในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส 161
4.6 วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำมาตรการทางนิติบัญญัติ
ในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทย 165
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 178
5.1 บทสรุป 178
5.2 ข้อเสนอแนะ 184
บรรณานุกรม 189

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

1.1 จำนวนคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ประจำปีงบประมาณ 2549 – 2553 ... 1

1.2 จำนวนผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีเปรียบเทียบกับจำนวนนักโทษเด็ดขาด..... 3

1.3 แสดงข้อมูลสถิติจำนวนคดี จำนวนผู้ต้องขัง และงบประมาณ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา..... 5

4.1 จำนวนคดีที่ได้รับแจ้งเปรียบเทียบกับการจับกุม ประจำปีงบประมาณ 2549 – 2553 132

4.2 จำนวนคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย จำแนกตามประเภทความผิด ประจำปีงบประมาณ 2549 – 2553 133

4.3 จำนวนคดีที่รับมาดำเนินการ จำแนกตามประเภทคดี ประจำปี พ.ศ. 2549 – 2553 .. 133

4.4 งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของหน่วยงานในการะบวนการยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2549 – 2554 137

4.5 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ของหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรมเปรียบเทียบกับภารกิจของรัฐอย่างอื่น 138

4.6 ค่าใช้จ่ายรายหัวกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเปรียบเทียบ กับค่าใช้จ่ายรายหัวของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2549 – 2554 139

4.7 จำนวนคดีที่ได้รับแจ้ง อยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวน และคดีที่ดำเนินการเสร็จไปประจำปีงบประมาณ 2549 – 2553 140

4.8 จำนวนคดีรับใหม่และอัยการพิจารณาเสร็จไป ประจำปี พ.ศ. 2549 – 2553 141

4.9 จำนวนคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาและคดีที่ดำเนินการเสร็จไปของ ศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2549 – 2553..... 142

4.10 จำนวนคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาและคดีที่ดำเนินการเสร็จไปของ ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 ประจำปี พ.ศ. 2549 – 2553 143

4.11 จำนวนคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาและคดีที่ดำเนินการเสร็จไป ของศาลฎีกาประจำปี พ.ศ. 2549 – 2553..... 143

4.12 ระยะเวลาในการพิจารณาคดีเสร็จไปในคดีอาญาของศาลชั้นต้นในภาค 1 - 9 ประจำปี พ.ศ. 2553 144

4.13 จำนวนคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย จำแนกตามประเภทความผิด ประจำปีงบประมาณ 2549 – 2553..... 176

หัวข้อวิทยานิพนธ์ มิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาล
ชื่อผู้เขียน วัฒนากร สั้นนุ้ย
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดร.ธานี วรภัทร์
สาขาวิชา กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
ปีการศึกษา 2554

บทคัดย่อ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีวัตถุประสงค์สองประการ กล่าวคือ การหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลหรือผู้ต้องหาและคุ้มครองผู้เสียหาย มิให้สิทธิของบุคคลถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่ความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมของไทยจึงต้องสร้างความสมดุล โดยไม่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งมากเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในปัจจุบันมีลักษณะการอำนวยความยุติธรรมตามแนวคิดเชิงแก้แค้นทดแทน (Retributive Justice) ซึ่งเป็นการดำเนินคดีที่มีลักษณะสายพาน กล่าวคือ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมุ่งที่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการและศาล โดยถือว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมที่มุ่งแต่การดำเนินคดี ก่อให้เกิดภาวะคดีล้นศาลและส่งผลให้จำนวนผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมหรือคุมขังล้นเรือนจำส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งในส่วนผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และกระทบต่อสังคมเป็นอันมาก ซึ่งนับวันจะมีคดีเข้าสู่ระบบสายพานดังกล่าวมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จึงต้องมีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมีแนวทางปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลอยู่สองแนวทางหรือสองมิติ กล่าวคือ ลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (Decriminalization) โดยใช้มาตรการอื่นๆ ทดแทน เช่น มาตรการทางปกครอง หรือมาตรการปรับทางปกครอง เป็นต้น และมาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมให้มีมาตรการที่เป็นทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งนอกระบบยุติธรรมตามปกติ (Alternative Dispute Resolutions) ให้มากขึ้น เช่น การส่งเสริมให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและความผิดเล็กน้อย หันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักไม่ว่าจะเป็นในส่วนของฝ่ายปกครอง เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการหรือศาล แต่ในส่วนที่มีการศึกษาได้แก่ ชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง กล่าวคือ ในขั้นตอนของตำรวจและอัยการ ซึ่งการลดปริมาณคดีทั้งสองมิติดังกล่าวได้มีการศึกษาจากแนวทางในการกำหนดมาตรการ

ลดปริมาณคดีในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน โดยพบว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในกฎหมายและได้บัญญัติเป็นกฎหมายที่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากมาตรการในการลดคดีขึ้นสู่ศาลทั้งสองมิติดังกล่าวนั้น เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายในทางอาญา มาตรการดังกล่าวจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติประกอบกับการลดคดีขึ้นสู่ศาลนั้น เป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญา จึงต้องให้องค์กรที่มีอำนาจสูงสุด และเป็นผู้แทนปวงชนได้กำหนดนโยบายในทางอาญาให้ฝ่ายบริหารหรือตุลาการบังคับใช้ กล่าวคือ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณามิติทางนิติบัญญัติเพื่อลดคดีขึ้นสู่ศาล แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น การเสนอมิติทางนิติบัญญัติ จึงเป็นแนวทางที่มีความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามระบอบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจในวิถีทางประชาธิปไตย โดยมาตรการที่กำหนดเป็นมิติในการลดคดีขึ้นสู่ศาล ได้แก่ การกำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งคดีอย่างชัดเจน กล่าวคือ การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข และการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอฟ้อง การไกล่เกลี่ยคดีอาญา และการลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญา โดยมีกระบวนการในการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจกับสังคมและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้ว่า ในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกแทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

Thesis Title Legal Perspectives on Caseload Reduction in the Criminal Court

Author Wattanakorn Sunnui

Thesis Advisor Assistant Professor Dr.Thanee Vorapatr

Department Master in Criminal Law and Criminal Justice

Academic Year 2011

ABSTRACT

Considering the goals of criminal justice, the primary goals can be categorized into two missions as: (1) the need to enforce the law and maintain social order, and (2) the need to protect individual persons, the accused and victims from injustice, misconduct, and excessive use of legal powers. In maintaining social justice and peaceful society, the Thai criminal justice is required to balance the two goals. In fact, the current examination of the Thai criminal justice system appears to place an emphasis more on the retributive justice which follows procedural arrangements of arrest, prosecution, conviction of criminals and punishment, also known as 'The Conveyer Belt system'. The focus on the procedural arrangement has brought increasing caseload into the belt, resulting in a number of problems such as caseload of the criminal court, too many accused persons awaiting trial, and prison overcrowding. These problems are considered to impact social justice and effectiveness of legal protection for accused persons and victims.

By the reason, the need of criminal justice reform through caseload reduction is recognized. This refers to the two approaches. The first one is 'Decriminalization' in which criminal penalties would not be applied to unnecessary cases. The approach also includes administrative fine penalty and other administrative measures. The second is alternatives to formal litigation. The approach includes 'Diversion' and 'Alternative Dispute Resolution' such as restorative justice, mediation of minor offence, conciliation and other measures in diverting criminal cases to fall outside of judicial process at all diversion procedures (police, prosecution, and court). In this research, the practices of caseload reduction at the stages of police and prosecution in France and Germany were explored. The case examples showed that caseload reduction was legislated in the two countries. Both decriminalization and diversion exercises are

executive policies that have to work towards legislation in approval from legislature. In addition, the action of decriminalization and diversion could widely affect the rights of crime victims and the accused, so the approaches have to be permitted by the legislature which represents the public supremacy. It can be said that the public representatives are legitimate to use their legislative power to provide authorities to the government and court to impose judicial policies. In considering to legal perspectives on caseload reduction in the criminal court, there are many measures to perform caseload reduction including non-prosecution order, conditional caution, mediation, and decriminalization of specific offence. The practice of caseload reduction measure is needed to perform under proper control of both internal and external authorities with an appropriate system of check and balance so that the public and criminal agencies can be assured that this alternative would be performed properly and legitimately.

DPU

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบันเมื่อมีข้อพิพาททางอาญาเกิดขึ้น โดยปกติผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดก็จะนำคดีความไปร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อตำรวจ คดีความก็จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก กล่าวคือ มีการสืบสวนสอบสวนและค้นหาความจริงโดยพนักงานสอบสวน ฟ้องร้องโดยพนักงานอัยการ การพิจารณาคดีของศาล และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ก็จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นการอำนวยความยุติธรรมตามแนวคิดเชิงแก้แค้นทดแทน (Retributive Justice) จึงเป็นการดำเนินคดีที่มีลักษณะสายพาน กล่าวคือ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมุ่งที่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล โดยถือว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมที่มุ่งแต่การดำเนินคดี ไม่มีการบริหารกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดภาวะคดีล้นศาลและส่งผลให้จำนวนผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมหรือคุมขังล้นเรือนจำ และนับวันจะมีคดีเข้าสู่ระบบสายพานดังกล่าวมากยิ่งขึ้น โดยพบว่าในชั้นการสอบสวนจำนวนคดีที่พนักงานสอบสวนรับแจ้งมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้ในชั้นการรับสำนวนของพนักงานอัยการและการพิจารณาคดีของศาลมีปริมาณคดีเพิ่มสูงขึ้น

ตารางที่ 1.1 จำนวนคดีในกระบวนการยุติธรรมทาอาญา ประจำปีงบประมาณ 2549 – 2553

ปีงบประมาณ	สอบสวน[1]	ฟ้องร้อง[2]	พิจารณาคดี[3]
2549	402,164	-	467,492
2550	476,028	-	562, 545
2551	555,660	502,653	547,057
2552	656,768	533,264	679,259
2553	610,180	506,655	636,715

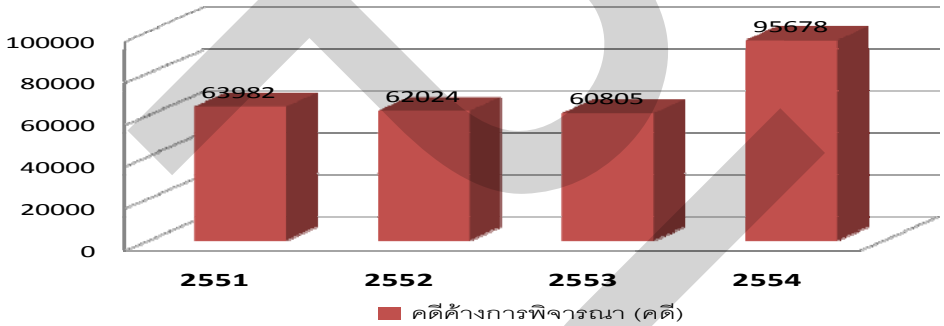
ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด (ข้อมูลปี 2549 – 2550 ไม่มีการรวบรวมอย่างเป็นทางการ) และกลุ่มระบบข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม

[1] สอบสวน หมายถึง คดีที่ดำเนินการเสร็จไปในชั้นพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

[2] ฟ้องร้อง หมายถึง คดีที่พนักงานอัยการรับมาเพื่อสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง และอื่นๆ.

[3] พิจารณาคดี หมายถึง คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้น.

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลในปี พ.ศ. 2553 พบว่ามีพนักงานสอบสวนเพียง 7,849 นาย[4] หรือ 3.9 % ของตำรวจทั้งหมด โดยเฉลี่ยแล้ว พนักงานสอบสวนแต่ละนายต้องรับสำนวนถึง 78 คดีต่อปี และใช้งบประมาณในการสอบสวน 37,648 บาทต่อคดี[5] ในชั้นพนักงานอัยการมีจำนวนอัยการ 3,155 คน มีปริมาณคดีอัยการพิจารณาเสร็จ 506,655 คดี โดยเฉลี่ยแล้ว พนักงานอัยการแต่ละคนต้องรับสำนวนคดีอาญาถึง 161 คดีต่อปี ในจำนวนนี้มีเพียง 9,390 คดีเท่านั้นที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ผลที่ตามมาทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ จากตารางสถิติคดีอาญาของสำนักงานศาลยุติธรรมพบว่า ในปี 2550 มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาถึง 562,545 คดี ปี 2551 มีคดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาในศาล จำนวน 547,057 คดี ปี 2552 มีคดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาในศาลจำนวน 679,259 คดี ปี 2553[6] มีคดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาในศาล จำนวนมากถึง 636,715 คดี โดยมีคดีที่ค้างพิจารณาในปี 2554 จำนวน 95,678 คดีหรือประมาณร้อยละสิบต่อปี



ที่มา : กลุ่มระบบข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม

ในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 มีคดีอาญาที่รับใหม่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2553 โดยในปี พ.ศ. 2549 มีคดีรับใหม่จำนวน 32,338 คดี และในปี พ.ศ. 2550-2553 เพิ่มขึ้นเป็น 36,646 คดี 32,338 คดี 37,915 คดี และ 38,444 คดี ตามลำดับ ในขณะที่คดีที่ดำเนินการเสร็จไปเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2549 มีคดีเสร็จไปจำนวน 31,562 คดี 33,885 คดี 38,683 คดี 44,310 คดี และ 43,813 คดี และมีคดีค้างพิจารณา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 -2553 ดังนี้ 32,874 คดี 35,635 คดี 34,970 คดี 29,104 คดี และ 20,100 คดี ตามลำดับ ในขณะเดียวกันปริมาณคดีที่ค้างการพิจารณาในศาลฎีกาจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นอันมาก กล่าวคือ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549-2553 มีปริมาณคดีค้างพิจารณา 13,478 คดี 15,690 คดี 16,536 คดี 19,124 คดี และ 19,074 คดี ตามลำดับ จึงสรุปได้ว่า

---

[4] ข้อมูลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

[5] รายงานต้นทุนผลผลิตหลักแยกตามแหล่งผลิต พ.ศ. 2554 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

[6] กลุ่มระบบข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม ข้อมูลปี 2553.

ปริมาณคดีที่ค้างพิจารณาทั้งในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกามีปริมาณเพิ่มขึ้นในทุกปี ซึ่งผลที่ตามมาคือไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องถูกคุมขังเป็นเวลานาน ผู้เสียหายก็ไม่ได้รับการชดใช้เยียวยาทันท่วงที

นอกจากนี้ จากสถิติการพิจารณาคดีพบว่า ในปี พ.ศ. 2553 การพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น คดีส่วนใหญ่จะพิจารณาเสร็จภายใน 1 ปี แต่ก็มีคดีอีก 20,563 คดีที่มีระยะเวลาการพิจารณาเกิน 1 ปี และมีบางคดีที่ใช้ระยะเวลาพิจารณาถึง 5 ปี[7] และหากมีการพิจารณาถึงศาลฎีกา บางคดีต้องใช้ระยะเวลานานถึง 10 ปี เช่น คดีฆ่าสองแม่ลูกตระกูลศรีธนะขันท์ หรือคดีเชอรี่แอน ดันแคน คดีเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2529 มีการสืบสวน สอบสวน พิจารณาและมีคำพิพากษา มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ คดีขึ้นสู่ศาลฎีกาถึงสองครั้ง จนถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2542 ใช้เวลากว่าสิบปีถึงได้ความจริง ผู้ต้องหาบางราย ซึ่งเป็นแพะรับบาปต้องตายระหว่างพิจารณา หรือติดโรคร้ายแรงเกิดผลกระทบต่อครอบครัวและสังคมอย่างมาก และท้ายสุดกระทรวงยุติธรรมต้องเยียวยาจำเลยและผู้เสียหายในคดีอาญา

จากการที่มีการพิจารณาคดีที่ยาวนานมีผลที่ตามมาในประการสำคัญ คือต้องมีการคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีที่ยาวนานด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาจะถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำใน 3 กรณี ได้แก่ ผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนในขั้นตอนของตำรวจและอัยการ ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา ไต่สวนในขั้นตอนของศาลชั้นต้น และผู้ต้องขังระหว่างอุทธรณ์ ฎีกาในขั้นตอนของศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา ซึ่งการควบคุมตัวผู้ต้องขังระหว่างเป็นระยะเวลาที่ยาวนานอาจสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิหากผู้ต้องขังเป็นผู้บริสุทธิ์ไม่มีความผิด โดยพบว่าสถิติจำนวนนักโทษเด็ดขาดในเรือนจำกับผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาที่ถูกควบคุมตัวในเรือนจำแสดงให้เห็นว่าในประเทศไทยมีสัดส่วนผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีในอัตราที่สูงมาก ใน 5 ปีย้อนหลังมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 25[8] โดยคิดเป็นอัตราเฉลี่ยในช่วง 5 ปี ร้อยละ 26.3 เมื่อเทียบกับจำนวนนักโทษเด็ดขาดในเรือนจำ ซึ่งถือเป็นจำนวนที่สูงมาก

ตารางที่ 1.2 จำนวนผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีเปรียบเทียบกับจำนวนนักโทษเด็ดขาด

ปี พ.ศ.	นักโทษเด็ดขาด	ผู้ต้องขังระหว่าง	รวม	อัตราส่วน
2551	132,870	50,557	183,427	27.6%
2552	153,155	51,586	204,741	25.2%
2553	150,557	58,400	208,957	27.9%

[7] ข้อมูลจากกลุ่มระบบข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม.

[8] รายงานสถิติผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ระหว่างปี พ.ศ.2551 – 2555 (1 มี.ค.55).

ปี พ.ศ.	นักโทษเด็ดขาด	ผู้ต้องขังระหว่าง	รวม	อัตราส่วน
2554	181,089	59,118	240,207	24.6%
2555	154,647	54,670	209,317	26.1%
เฉลี่ย	154,464	54,866	209,330	26.3%

ยังพบด้วยว่าระยะเวลาในการคุมขังระหว่างพิจารณาคดีโดยภาพรวมเฉลี่ยอยู่ที่ 1 ปี 2 เดือน[9] และในคดียาเสพติดมีระยะเวลาคุมขังนานถึง 1 ปี 9 เดือน ระยะเวลาการถูกคุมขังระหว่างมีผลกระทบต่อสังคมและผู้ต้องขัง ทำให้ต้องขังต้องสูญเสียอิสรภาพ กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ว่างงาน ขาดรายได้ สูญเสียโอกาสต่างๆ ทางสังคม ครอบครัวเดือดร้อน และหากคดียกฟ้องก็จะไม่ได้รับความเป็นธรรม แม้ว่าปัจจุบันจะมีการชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ต้องขังที่ถูกยกฟ้อง แต่กระบวนการขั้นตอนก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก เช่น ต้องเป็นคดีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องร้อง นอกจากนี้การเป็นผู้ต้องขังระหว่างทำให้เสียโอกาสในการเลื่อนชั้น เพราะการเลื่อนชั้นต้องเป็นนักโทษที่คดีเสร็จเด็ดขาด เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐจะต้องสูญเสียทรัพยากรบุคคล งบประมาณ ค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลในการเลี้ยงดู เช่น ในปี พ.ศ. 2550 มีค่าใช้จ่ายเป็นค่าอาหารวันละประมาณเจ็ดล้านบาท คนละประมาณ[10] 42 บาทต่อวันนอกจากการต้องแบกรับค่าใช้จ่ายแล้ว การพิจารณาคดีที่ล้าช้าทำให้ผู้ต้องขังระหว่างขาดโอกาสในการศึกษาและประกอบอาชีพเพื่อช่วยเหลือครอบครัว มีผลกระทบด้านสภาพร่างกาย จิตใจ ด้านเศรษฐกิจ ครอบครัวต้องทำงานหนักมากขึ้น สังคมไม่ให้โอกาสคนที่เคยเข้ามาอยู่ในเรือนจำแม้ปรากฏภายหลังว่าศาลพิพากษายกฟ้องก็ตาม สำหรับงบประมาณที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปี 2553 หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา[11]ได้รับงบประมาณรายจ่าย ทั้งหมดรวมประมาณ 94,199.00 ล้านบาท และในปี 2554 ได้รับงบประมาณถึง 105,305.97 ล้านบาท[12] ซึ่งมากกว่างบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขถึงหนึ่งเท่าครึ่ง และมากกว่างบประมาณของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ถึงสิบเอ็ดเท่าปรากฏตามตาราง

---

[9] เพลินใจ แต้เกษม. และคณะ. (2547). **ระยะเวลาในการถูกคุมขังของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี** (รายงานการวิจัย). หน้า 52.

[10] ธานี วรภัทร์. (2554). **วิกฤตราชทัณฑ์ วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา**. หน้า 85.

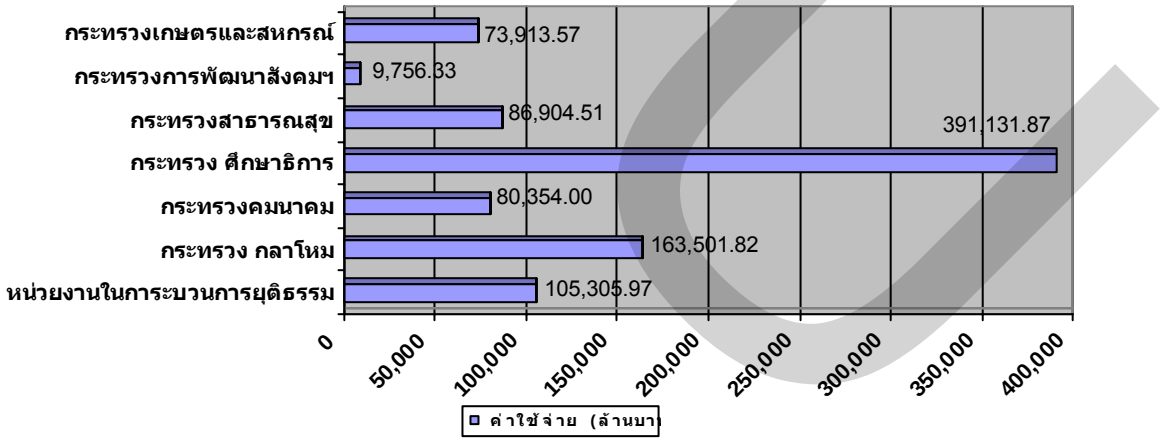
[11] หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หมายถึง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์.

[12] พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554.

ตารางที่ 1.3 แสดงข้อมูลสถิติจำนวนคดี จำนวนผู้ต้องขัง และงบประมาณของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ปี พ.ศ.	จำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล (คดี)	งบประมาณ (ล้านบาท)	จำนวนผู้ต้องขัง (คน)	จำนวนผู้ต้องขัง/เจ้าหน้าที่ (คน)
2548	433,655	60,800.00	162,293	15
2549	467,492	72,135.86	152,625	13
2550	562, 545	85,427.61	168,656	14
2551	547,057	94,525.35	190,059	18
2552	679,259	78,983.32	212,058	19
2553	636,715	94,199.00	215,997	20
2554	563,737	105,305.97	224,864	21

ที่มา : กลุ่มระบบข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม กองแผนงาน กรมราชทัณฑ์ และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554



รูป แสดงงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น พ.ศ. 2554

จะเห็นได้ว่าคดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้นในแต่ละปีมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และหากไม่มีกระบวนการจัดการคดี หรือมาตรการในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลหรือการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ ก็จะเกิดปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เกิดกรณีนักโทษล้นเรือนจำ เกิดภาวะคดีล้นศาลคนล้นคุก และกระทบต่อการอำนวยความยุติธรรม

ตามรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาแล้วนั้น นอกจากนั้น ยังเป็นภาระที่หนักหน่วงของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ คุมประพฤติ อันเนื่องมาจากทรัพยากรบุคคลและงบประมาณภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด และยังทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการบำบัดฟื้นฟูหรือพัฒนาพฤตินิสัยอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพิจารณาคดีไม่มีความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด เป็นธรรม และไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการให้ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือการปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed, justice denied) ดังนั้น หากว่าปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และกระบวนการยุติธรรมยังคงใช้ระบบ รูปแบบ และวิธีการเช่นเดิมแล้ว ประชาชนคงจะเป็นฝ่ายที่ต้องอดทนและรอคอยการแบ่งสรรปันส่วนความยุติธรรม และหากหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงทีก็จะทำให้เกิดปมปัญหาสังคมปมใหม่ตามมาในรูปของการกระทำผิดซ้ำ กลับคืนมาทำลายสังคม วนเวียนซ้ำซากโดยไม่จบสิ้น โดยจากสถิติ พบว่าการกระทำความผิดซ้ำในปี 2553 มีประมาณร้อยละ 16.56 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงขึ้น[13] ดังนี้ กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักดังกล่าวจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมชั่วของบุคคลและคืนคนดีสู่สังคมได้ ทั้งจะทำให้ผู้เสียหายและสังคมได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมที่ชำรุดบกพร่องดังกล่าวได้ การลงทุนลงแรงกับกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบก็จะเป็นอันสูญเปล่าหรือไม่ได้ผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร

เพื่อแก้ปัญหาคดีล้นศาลคนล้นคุก คณะรัฐมนตรีมีมติในวันอังคารที่ 10 กรกฎาคม 2544 ให้ความเห็นชอบในหลักการสาระสำคัญของแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ ซึ่งถือเป็นนโยบายทางอาญาในการบริหารกระบวนการยุติธรรมที่เป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกโดยกำหนดมาตรการในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล 10 มาตรการ ได้แก่ มาตรการปรับ การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มาตรการความผิดอันยอมความได้ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ มาตรการชะลอการฟ้อง การคุมประพฤติ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. .... มาตรการเพื่อความปลอดภัย มาตรการพักการลงโทษ และมาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชนและครอบครัว นอกจากนี้ ปัญหาความล้าช้าในการดำเนินคดีอาญาส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีจำนวนคดีที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมมากเกินควร[14] อันมีสาเหตุมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น มีการนำเอากฎหมายอาญาและโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการควบคุมพฤติกรรมมากเกินสมควร มุ่งเน้นการปราบปรามโดยให้ความสำคัญกับการ

---

[13] กรมราชทัณฑ์ ปีงบประมาณ 2553 ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2553.

[14] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2545). **ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย.** หน้า 75.

ป้องกันอาชญากรรมน้อยเกินไป ขาดมาตรการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเล็กน้อย ทำให้คดีทุกประเภทเข้าสู่ระบบงานยุติธรรม ในหลายประเทศได้มีมาตรการเกี่ยวกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในสองมิติ ได้แก่

1) ลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (Decriminalization) โดยใช้มาตรการอื่นๆ ทดแทน เช่น มาตรการทางปกครอง และมาตรการปรับทางปกครอง ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้ความผิดลหุโทษไม่เป็นความผิดทางอาญา เป็นต้น

2) การส่งเสริมให้มีมาตรการที่เป็นทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งนอกระบบยุติธรรมตามปกติ (Alternative dispute resolutions) ให้มากขึ้น เช่นการส่งเสริมให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและความผิดเล็กน้อยในชุมชนให้มากขึ้น

ในส่วนการส่งเสริมให้มีมาตรการทางเลือก ในขณะนี้ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการที่จะหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักไม่ว่าจะเป็นในส่วนของฝ่ายปกครอง เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ หรือศาล มีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาเสริมกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยนำการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolutions หรือเรียกชื่อย่อว่า ADRs) รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) มาใช้ ซึ่งอาจเรียกได้ว่ามาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก หรือการนำตัวผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม เพื่อช่วยเยียวยา ฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด ลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมของคู่กรณี ลดภาระการพิจารณาคดีของศาล ลดความขัดแย้งในชุมชน ลดงบประมาณภาครัฐ ในขณะที่ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน และส่งผลให้ประชาชนทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความยุติธรรมและป้องกันอาชญากรรม อันเป็นการเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุข โดยมุ่งหวังจะสามารถลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาในศาล หรือที่เรียกว่าการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ระบบสายพาน โดยมาตรการดังกล่าวจะสามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้ ซึ่งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้มีความพยายามในการเสนอมาตรการทางกฎหมายในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดที่เสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... และกระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... สำนักงาน กพร. เสนอกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ซึ่งออกตามมาตรา 61/3 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

แต่อย่างไรก็ดี ร่างกฎหมายที่ได้กล่าวมานั้น ได้ถูกคัดค้านจากหน่วยงานและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม จนทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่อาจเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ เนื่องจากอาจพิจารณาเห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือกดังกล่าวมีความแตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการ ซึ่งอาจขัดหรือแย้งกับหลักหรือทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญา ไม่สอดคล้องต่อหลักการดำเนินคดีอาญา หรืออาจจะไม่การตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ ทำให้บุคลากรหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมไม่มีความมั่นใจในการใช้มาตรการทางเลือกแทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม การไกล่เกลี่ย การสั่งไม่ฟ้อง การชะลอการฟ้อง แนวคิดเรื่องยุติธรรมสมานฉันท์ การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หลักเกณฑ์ในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในต่างประเทศ ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทย ความเชื่อมั่นในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในต่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม

ในส่วนการลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น หรือการลดทอนความเป็นอาชญากรรม หรือ Decriminalization โดยใช้มาตรการอื่นๆ ทดแทน เช่น มาตรการทางปกครอง และมาตรการปรับทางปกครองมาแทนโทษทางอาญา สำหรับประเทศไทยนั้นยังไม่ได้มีแนวความคิดในการลดคดีขึ้นสู่ศาลด้วยวิธีการนี้มากนัก ซึ่งประเด็นที่ควรได้มีการศึกษาเพื่อลดทอนความเป็นอาชญากรรม กล่าวคือ ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ความผิดเกี่ยวกับการพนันบางประเภท หรือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติบางประเภท เช่น การเสพใบกระท่อมหรือกัญชาในปริมาณเล็กน้อย หรือความผิดอื่นในพระราชบัญญัติอีกประมาณ 353 ฉบับ และมีความเป็นได้ว่าหากมีการนำเสนอแนวความคิดดังกล่าว คนในสังคมอาจมีการโต้แย้งคัดค้าน เนื่องจากความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่กำหนดไว้กฎหมายไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน แทรกซึมอยู่ในกฎหมายไทยหลายๆ ฉบับ ซึ่งล้วนแต่มีประวัติศาสตร์และความเป็นมาทั้งสิ้น และในบางเรื่องได้มีการนำเสนอเพื่อยกเลิกความผิดมาแล้ว เช่น เรื่องการทำแท้งโดยเสรี หรือการกำหนดให้มีการเล่นการพนันโดยเสรี ซึ่งสังคมโดยรวมก็มีการต่อต้าน และทำให้แนวความคิดดังกล่าวเลือนหายไป ทั้งที่ยังไม่มีการตกผลึกทางความคิดแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดี เมื่อแนวทางในการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเกิดข้อขัดข้อง ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เกิดกรณีคดีล้นศาลคนล้นคุก ประกอบกับรัฐได้กำหนดให้การกระทำบางประการเป็นความผิดตามกฎหมายที่มีลักษณะเกินความจำเป็น ทำให้มีการกระทำที่ถือเป็นความผิดทางอาญาที่เฟ้อเกินสมควร (Over criminalization) รวมถึงยังมีความล้มเหลวในกระบวนการบัญญัติกฎหมายตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายในการนำตัวผู้กระทำผิดติดนิสัยหรือผู้กระทำผิดร้ายแรงมาลงโทษ

อย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้ จึงควรหาแนวทางในการแก้ปัญหาด้วยการลดทอนความเป็นอาชญากรรม แต่อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การนำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติกับสังคมไทยก็ไม่ใช่เรื่องง่าย ในการเสนอแก้ไขปรับปรุงจึงควรได้มีการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญา การจำแนกประเภทความผิด มาตรการทางอาญากับมาตรการทางปกครอง รวมถึงสภาพปัญหาและแนวทางในการลดทอนความผิดอาญาของต่างประเทศอีกด้วย เพื่อให้ความมั่นใจกับสังคมไว้ว่า การลดทอนความผิดอาชญากรรมจะทำให้อาชญากรรมโดยรวมลดลง ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลลดลง ลดงบประมาณภาครัฐที่ใช้ดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุผลความจำเป็นที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าทั้งในส่วนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก มีทั้งข้อขัดข้องในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม ข้อจำกัดในข้อกฎหมาย หรือทำให้การบริหารกระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ การพิจารณาคดีไม่เป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ทั้งไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนหรือคู่กรณีได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้การพิจารณาคดีเกิดความถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม เกิดการยอมรับของทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรม ทั้งในส่วนของฝ่ายปกครอง ตำรวจ อัยการ และศาล ด้วยพิจารณาเห็นว่าหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมจำเป็นต้องร่วมมือช่วยกันแก้ไขปัญหาอันสำคัญของชาติดังกล่าว โดยต้องมีการปรับปรุงการบริหารงานยุติธรรมให้สามารถอำนวยความยุติธรรมได้ทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ไม่ใช่กระทำโดยศาลเพียงองค์กรเดียว เพื่อให้การบริหารงานยุติธรรมเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เกิดความเป็นธรรมในสังคม ลดปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการที่ก่อให้เกิดคดีล้นศาล คนล้นคุก

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้ศึกษามิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาล โดยเป็นการศึกษามิติต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งในส่วนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก กระบวนการยุติธรรมทางเลือก มาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) และแนวทางในการลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization) ซึ่งได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และบทบัญญัติของกฎหมายของต่างประเทศ มิติทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของต่างประเทศ และเมื่อได้มีการศึกษาอย่างรอบด้านแล้ว จะได้มีการวิเคราะห์ถึงแนวทางนิติบัญญัติในการการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยให้รวดเร็ว ถูกต้องเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยในเบื้องต้นเห็นว่าควรมีการบัญญัติเป็นกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามระบอบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจในวิถีทางประชาธิปไตย

รวมทั้งเพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ และให้ความมั่นใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหากนำกระบวนการขั้นตอนดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทย จะทำให้ลดคดีที่ขึ้นสู่ศาลได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งผลที่ตามมาจะทำให้การพิจารณาคดีที่มีความเป็นอาชญากรรมสูงมีความรวดเร็ว สะดวก ประหยัด เป็นธรรม ลดภาระการพิจารณาคดีของศาล ลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมของคู่กรณี ลดงบประมาณภาครัฐ ส่งผลให้การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับระบบความยุติธรรมทางอาญา มิติทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล รวมถึงสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมของไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบวิธีพิจารณาคดีอาญาของไทยและมิติทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำมาตรการทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาปรับใช้ในประเทศไทย

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยให้รวดเร็ว ถูกต้องเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

โดยที่ปัจจุบันมีคดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นภาระที่หนักหน่วงของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ กล่าวคือ พนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล และราชทัณฑ์ เป็นภาระแก่งบประมาณของประเทศ ทั้งยังทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการบำบัดฟื้นฟูหรือพัฒนานิสัยอย่างเหมาะสม แต่หากมีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายโดยการนำมิติทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลมาปรับใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย กล่าวคือ ลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (Decriminalization) และมาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายในทางอาญา โดยได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบกับการลดคดีขึ้นสู่ศาลนั้น เป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญา จึงต้องให้องค์กรที่มีอำนาจสูงสุด และเป็นผู้แทนปวงชนได้กำหนดนโยบายในทางอาญาให้ฝ่ายบริหารหรือตุลาการบังคับใช้ ซึ่งหากได้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว จะทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดลง การเสนอมิติทางนิติบัญญัติ จึงเป็นแนวทางที่มีความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามระบอบการ

ปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจในวิถีทางประชาธิปไตย และจะส่งผลที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ จะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวก ประหยัด เป็นธรรม ลดภาระการพิจารณาคดีของศาล ลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมของคู่กรณี ลดงบประมาณภาครัฐ ส่งผลให้การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึง แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับระบบความยุติธรรมทางอาญา สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมของไทย หลักการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ การบัญญัติความผิดทางอาญา หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิด มาตรการทางอาญา มาตรการทางปกครอง ศึกษาแนวทางในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในมิติต่างๆ ทั้งในส่วนการมาตรการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก (Diversion) และแนวทางในการลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization) โดยการใช้มิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาล รวมทั้งได้มีการศึกษาเปรียบเทียบมิติทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทั้งในส่วนสภาพปัญหาและศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำมาตรการทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาปรับใช้ในประเทศไทย และในประเด็นสุดท้ายได้ศึกษาการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ซึ่งจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาระเบียบวิธีการวิจัยคุณภาพ (Qualitative Research Methodology) ในลักษณะองค์ความรู้รอบด้าน (Holistic Approach) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเทคนิควิธีการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) บทความ ตำราวิชาการต่างๆ วิทยานิพนธ์ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย และกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับมิติในทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและกระบวนการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะวิเคราะห์และนำเสนอให้เห็นแนวคิด ทฤษฎี และแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยให้รวดเร็ว ถูกต้องเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับระบบความยุติธรรมทางอาญา มิติทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล รวมถึงสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมของไทย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงวิธีพิจารณาคดีอาญาของไทยและมิติทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.6.3 ทำให้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการนำมาตรการทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาปรับใช้ในประเทศไทย

1.6.4 นำผลที่ได้จากการศึกษามาใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยให้รวดเร็ว ถูกต้องเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

DPU

บทที่ 2
หลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบความยุติธรรมทางอาญา

ในบทนี้จะได้เสนอหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับระบบความยุติธรรมทางอาญา ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำมาเป็นพื้นฐานในการคิดวิเคราะห์ในบทที่ 4 อย่างมีเหตุมีผล มีหลัก มีหลักเกณฑ์ สามารถนำองค์ความรู้มาวิเคราะห์ กำหนดข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายได้อย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักวิชาการ โดยในบทนี้จะได้ศึกษาเกี่ยวกับภารกิจของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หลักในการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ การนิติบัญญัติการลดปริมาณคดี การลดทอนความเป็นอาชญากรรม แนวคิดในการหันเหคดี การไกล่เกลี่ย การสั่งไม่ฟ้อง ชะลอการฟ้อง การใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมาตรการต่างๆ และการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจกับสังคมและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้ว่า ในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกแทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

2.1 ภารกิจของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีลักษณะและวัตถุประสงค์ที่ต่างจากกระบวนการยุติธรรมอื่น เนื่องจากมีการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจับ การค้น การควบคุมตัว การขัง และการบังคับโทษ ซึ่งเป็นการกระทำที่กระทบต่อเนื้อตัวร่างกายของประชาชน ทั้งยังมีลักษณะเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน มีองค์กรและบุคลากรหลายฝ่ายเข้ามาร่วม ทั้งในส่วนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา ทนายความ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ พนักงานคุมประพฤติ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา ล่าม หรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจตามกฎหมายอื่น ดังนั้น การผลักดันให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพ มีการพิจารณาโดยรวดเร็ว สะดวก ประหยัด เป็นธรรม และประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ จึงต้องอาศัยความเข้าใจภาพความเชื่อมโยงของระบบยุติธรรม การใช้การตีความกฎหมาย และที่สำคัญคือความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และความเข้าใจถึงปรัชญาแนวทางที่เกี่ยวข้อง

ในเบื้องแรกนี้ จึงต้องเข้าใจความหมายของกฎหมายอาญาในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งประกอบด้วย กฎหมายอาญาสารบัญญัติ หรือกฎหมายอาญา ซึ่งอาจรวมถึงพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาด้วย (Criminal Law) กฎหมายอาญาวิธีสบัญญัติ หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Procedure Law) กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ หรือกฎหมายราชทัณฑ์ (Penalty Law / Prison Law) และเมื่อพิจารณาในเชิงกระบวนการและองค์กรก็คือ กระบวนการยุติธรรมทางอาญานั่นเอง[15] โดยภารกิจของกฎหมายอาญา[16] มีดังต่อไปนี้

1) ภารกิจในการคุ้มครองสังคม กล่าวคือ กฎหมายอาญาในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองจึงมีความสำคัญมาก จริงอยู่ในสังคมมนุษย์มี “ระเบียบสังคม” อันเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิมอยู่แล้วจำนวนมาก และระเบียบสังคมก็เป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของมนุษย์ แต่การใช้ระเบียบสังคมเป็นเรื่องของความสมัครใจของแต่ละบุคคล โดยปราศจากสภาพบังคับจากภายนอก ระเบียบสังคมอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสังคมจะมีความสงบและมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยอย่างแท้จริงได้ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเข้ามาเสริม เพื่อให้เกิดสภาพบังคับและสามารถคุ้มครองสังคมได้ เช่น มาตรา 380 แห่งประมวลกฎหมายอาญา กำหนดห้ามมิให้บุคคลทำให้เกิดปฏิกูลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำ อันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ดังนี้ หลักกฎหมายดังกล่าวก็ถือเป็นมาตรการในการคุ้มครองสังคม

2) ภารกิจในการปราบปรามและในการป้องกันการกระทำความผิด กล่าวคือ กฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญามีภารกิจในการคุ้มครองสังคมสองทาง คือ ในทางปราบปรามและในทางป้องกัน เมื่อการกระทำผิดใดเกิดขึ้นก็จะต้องใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนั้น และการใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำความผิดนี้ ยังเป็นการกระทำเพื่อป้องกันมิให้การกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นอีกในอนาคตด้วย ภารกิจทั้งสองประการมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ถ้าการใช้กฎหมายอาญาในการปราบปรามการกระทำความผิดเป็นไปโดยถูกต้องแล้ว การใช้กฎหมายอาญาก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการป้องกันทั่วไป (General prevention) ของกฎหมายอาญาอันเป็นการป้องกันโดยอ้อม

3) ภารกิจในการคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายและในการคุ้มครองคุณภาพของการกระทำ กล่าวคือ กฎหมายอาญาควรจำกัดตัวเองอยู่กับการคุ้มครอง “คุณค่าพื้นฐาน” (Grundwert

---

[15] คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (2554). **การศึกษาสถานการณ์ปัญหาและพัฒนารูปแบบแนวทางของกฎหมายบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย** (รายงานการวิจัย). หน้า 33.

[16] คณิต ณ นคร ก (2551). **กฎหมายอาญาภาคทั่วไปความอาญา.** หน้า 44.

หรือ Basic value) ของระเบียบสังคมเท่านั้น ไม่ชอบที่จะขยายขอบเขตออกไปมากกว่านี้ สิ่งหล่อหลอมให้การอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปโดยปกติสุขเป็นสิ่งที่ไม่มีรูปร่าง เป็นสิ่งที่เป็น “คุณค่า” (Wert หรือ Value) และเป็นคุณค่าที่จำเป็นที่เป็นพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยการบัญญัติความผิดต่อชีวิต ความผิดต่อร่างกาย ความผิดต่อเสรีภาพ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ และด้วยการรับเอาคุณค่าเหล่านี้เข้าไว้ในกรอบแห่งการคุ้มครองของกฎหมาย ทำให้ชีวิตมนุษย์ ความปลอดภัยของร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นกลายเป็น “คุณธรรมทางกฎหมาย” (Rechtsgut หรือ Legal interest) ไป

การที่จะทำให้กฎหมายอาญามีผลบังคับ และทำให้ภารกิจของกฎหมายอาญาเกิดผลในทางปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายวิธีพิจารณาความ ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงมีภารกิจในการทำให้กฎหมายอาญามีผลบังคับ และทำให้ภารกิจของกฎหมายอาญาเกิดผลอย่างจริงจัง ดังนั้น วิธีพิจารณาความที่ดีจึงต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพราะการดำเนินคดีอาญามีผลกระทบต่อบุคคลมาก จึงต้องมี “ความเป็นเสรีนิยม” การพิจารณาคดีอาญาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยที่แสดงถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้อันเป็นหลักของ “ความเป็นประชาธิปไตย” ในประการต่อมาด้วย[17]

อีกส่วนที่สำคัญคือ กฎหมายบังคับโทษ ที่เป็นกลไกสำคัญให้เป็นไปตามภารกิจของกฎหมายอาญา คือ การบังคับโทษผู้กระทำความผิดในลักษณะต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษและวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษ โดยมุ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมชั่วของบุคคลและคืนคนดีสู่สังคม กฎหมายบังคับโทษได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เป็นต้น และหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่บริหารจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจของกฎหมายบังคับโทษ คือ กรมราชทัณฑ์

กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ Crime prevention คือ การหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และ Due process คือ[18] การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลหรือผู้ต้องหาในคดี เพื่อมิให้สิทธิของบุคคลถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีวัตถุประสงค์ 2 ประการนี้ จึงมีปัญหาว่า จะมีวิธีการหรือมาตรการอย่างไรที่ทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ประการดังกล่าวได้อย่างสมดุล กล่าวคือ สามารถหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา โดยไม่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งมากเกินไป ในนานาประเทศ

---

[17] คณิต ณ นคร ข (2549). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.** หน้า 47-48.

[18] สุรศักดิ์ สิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2551). **โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา** (รายงานการวิจัย)**.** หน้า 16.

จึงมีความพยายามที่จะกำหนดมาตรการ วิธีการ กลไกที่ทำให้องค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สามารถควบคุมดูแล ตรวจสอบ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ทั้งภายในองค์กรเดียวกัน หรือภายนอกองค์กร เพื่อที่จะทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสองประการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงเป็นกระบวนการที่นำเอาภารกิจของกฎหมายอาญามาขยายผลดำเนินการในภาคปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวหน่วยงานหลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาลราชทัณฑ์ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความร่วมมือและผลักดันเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งเป้าหมายที่สำคัญในการบริหารกระบวนการยุติธรรมคือการให้ประชาชนได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของรัฐในการอำนวยความยุติธรรม ทั้งจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนว่าคดีความที่เกิดขึ้นจะได้รับการพิจารณา แก้ไขเยียวยาด้วยความยุติธรรมและรวดเร็ว โดยไม่สร้างภาระแก่ประชาชน กล่าวคือจะต้องไม่มีอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การได้รับการพิจารณาคดี ทั้งในด้านระยะเวลาและค่าใช้จ่าย รวมถึงวิธีพิจารณาคดีของศาลจะต้องเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 หลักในการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ

เมื่อกล่าวถึงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมนั้น โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จะมีองค์ประกอบอยู่หลายประการ กล่าวคือ การมีประสิทธิภาพในการควบคุมอาชญากรรมและรักษาความสงบสุขของสังคม การเคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การอำนวยความยุติธรรมด้วยความเสมอภาค รวดเร็วและเป็นธรรม มีระบบการดำเนินงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ เปิดรับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน มีบุคลากรที่มีทัศนคติในการอำนวยความยุติธรรม มีภาพลักษณ์ของการให้บริการและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีการพัฒนาองค์ความรู้และวิทยาการจัดการให้เท่าทันต่อการพัฒนาสังคม และมีบทบาทชัดเจนในการเสริมสร้างความเชื่อถือและศรัทธาในหลักนิติธรรม[19]

แต่อย่างไรก็ดี สิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกก็คือ ความรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม เนื่องจากเป็นเรื่องที่กระทบสิทธิของประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้ในระยะเริ่มแรกในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ในชั้นการสอบสวน การฟ้อง การพิจารณาคดี และการบังคับโทษ ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของรัฐในการอำนวยความยุติธรรม ทั้งจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้

[19] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 14.

แก่ประชาชนว่าคดีความที่เกิดขึ้นจะได้รับการพิจารณา แก้ไขเยียวยาด้วยความยุติธรรมและรวดเร็ว โดยไม่สร้างภาระแก่ประชาชน กล่าวคือ จะต้องไม่มีอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การได้รับการพิจารณาคดี ทั้งในด้านระยะเวลาและค่าใช้จ่าย รวมถึงวิธีพิจารณาคดีของศาลจะต้องเป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

การที่บุคคลมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม เป็นหลักการปฏิบัติต่อบุคคลในคดีอาญาประการหนึ่งที่สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนในอันที่จะได้รับความยุติธรรมโดยกฎหมายอย่างเสมอภาค โดยจะกำหนดโดยกฎ ข้อบังคับ หรือรัฐบัญญัติหรือกระบวนของกฎหมาย เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี การพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว ไม่ได้หมายความว่า ต้องมีการพิจารณาคดีในทันทีทันใด แต่ควรจะกระทำโดยปราศจากความล่าช้า[20]

หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว ถูกต้องเป็นธรรม จะต้องเป็นตลอดระยะเวลาของการสอบสวน ฟ้องร้อง พิจารณาและสืบพยานในชั้นศาล แต่หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็วนั้น ไม่ได้หมายความว่า บุคคลที่ถูกจับกุมหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีสิทธิที่จะร้องขอให้มีการพิจารณาคดีในทันทีที่ถูกจับกุมหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา แต่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และจนกว่าคู่ความจะมีระยะเวลาเพียงพอในการเตรียมคดี อย่างไรก็ตาม สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยรวดเร็วนี้ จะต้องไม่เป็นอุปสรรคในการที่รัฐจะดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมในการดำเนินกระบวนพิจารณา นอกจากนี้ การดำเนินกระบวนพิจารณา จะเป็นไปตามหลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรมหรือไม่ จะต้องพิจารณาในด้านสิทธิของโจทก์ในการดำเนินคดีด้วย กล่าวคือ โจทก์จะต้องมีระยะเวลาที่เพียงพอในการที่จะนำพยานหลักฐานที่ถูกต้องแท้จริงเข้ามาในคดี มีโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ เพื่อให้โจทก์ได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริง

หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม อาจกล่าวได้ว่ามีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมของคู่ความในคดี ทั้งโจทก์และจำเลย[21] โดยเฉพาะจำเลย ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อป้องกันมิให้จำเลยต้องถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีเป็นเวลานาน หรือเป็น

---

[20] ศิระ บุญผกา. (2548). **สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรมในชั้นอุทธรณ์ฎีกา**. หน้า 9.

[21] โกเมน ภัทรภิรมย์. (2528). **สิทธิของจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจาณาความอาญา** (เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายวิธีสบัญญัติ 3). หน้า 38.

การป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ หลักการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม ยังเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ อีก 2 ประการ กล่าวคือ

(1) เพื่อเสริมสร้างความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายในอันที่จะให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษเป็นผลประจักษ์ต่อความชั่วร้ายที่ได้ก่อให้เกิดขึ้น เนื่องจากวัตถุประสงค์พื้นฐานของกฎหมายอาญานั้น เพื่อกำหนดและแสดงออกโดยทางคำพิพากษา ซึ่งมาตรฐานและความประพฤติทางสังคมอันเหมาะสมของชุมชน ความล่าช้าของคดีเปรียบเสมือนเงาที่บดบังความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม ความล่าช้าย่อมจะลดทอนผลในทางยับยั้งของระบบความยุติธรรมลงไป

(2) เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายทั้งในด้านคู่ความและรัฐ เพราะการดำเนินกระบวนพิจารณาที่ล่าช้า คู่ความต้องไปศาลหลายครั้ง กว่าจะมีการตัดสินชี้ขาดคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายและเวลา ในส่วนของรัฐก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เช่น ค่าอาหาร ค่ารักษาดูแลและการควบคุมตัวจำเลยที่ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดี

หลักการพิจารณาโดยรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรมนั้น เป็นหลักการที่สังคมโลกให้การยอมรับ และได้กำหนดกฎหมายกฎเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติในหลายประการ[22] กล่าวคือ ข้อ 10 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน[23] ข้อ 14/3 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา[24] ซึ่งประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[25] และกฎหมายอื่นๆ เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้มีเจตนารมณ์ ประการสำคัญคือ เพื่อคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรมก็เป็นหลักการหนึ่งที่จะทำให้เจตนารมณ์ดังกล่าวบรรลุผลตามรายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้หมายเหตุหลักการดังกล่าวว่า[26]

---

[22] สริยา เนตรบารมี. (2548). **การพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม : ศึกษาความเหมาะสมในการนำมาใช้ในคดีความผิดเล็กน้อย**. หน้า 8.

[23] ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948.

[24] หลักการเพื่อคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก ค.ศ. 1988 ข้อ 38.

[25] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 40 (3).

[26] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). **รายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ**. หน้า 33.

(1) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรับปรุงจากมาตรา 237 ถึงมาตรา 247 โดยไม่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีก เนื่องจากได้นำไปบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว หากคงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะให้มีการปรับปรุงเพื่อเพิ่มสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมจะทำได้ยาก จึงปรับปรุงใหม่โดยการบัญญัติสาระสำคัญของสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนจะได้รับในกระบวนการยุติธรรมให้ครบถ้วน รวมถึงการเพิ่มหลักการเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดในแต่ละเรื่องที่กำหนดไว้ ซึ่งจะทำให้การปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้เหมาะสมได้เมื่อมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไป

(2) หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นครั้งแรก

(3) หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1966 มาตรา 9 มาตรา 10 (2) (ข) และ(3) และมาตรา 14 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดให้สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคดีอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 ได้กำหนดเรื่องความรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม ตั้งแต่ในชั้นสอบสวน ฟ้องร้อง พิจารณาอยู่หลายประการ กล่าวคือ การห้ามมิให้อัยการฟ้องร้องโดยไม่มีการสอบสวน การเริ่มการสอบสวนต้องกระทำโดยมิชักช้า หรือในกรณีที่ผู้ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว และมีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวน หรือการฟ้องคดี ให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน[27] ซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่จะไม่ต้องถูกคุมขัง การได้รับการตรวจสอบจากศาลถึงความจำเป็นของการควบคุมผู้ต้องหาระหว่างการสอบสวน นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด เพื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นถึงความผิดและบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา[28] ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าพนักงานสอบสวนต้องดำเนินการด้วยความเป็นธรรม รวบรวมแม้กระทั่งความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา เพื่อรวบรวมในสำนวนการสอบสวนและเสนอพนักงานอัยการ

---

[27] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 87.

[28] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 131.

เมื่อทำสำนวนเสร็จก็ต้องส่งพนักงานอัยการภายในกำหนดเวลา กล่าวคือ คดีที่ผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายใน 1 เดือนสำหรับคดีอาญาธรรมดาและภายใน 2 เดือนสำหรับคดีอุกฉกรรจ์ นับแต่วันแรกที่ผู้ต้องหาได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว ส่วนคดีที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือถูกฝากขังในระหว่างการสอบสวนให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นไปก่อนที่จะครบอำนาจผัดฟ้องฝากขังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้รีบสรุปสำนวนมีความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องเสนอผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งคดีแล้วส่งพนักงานอัยการ[29] และพนักงานต้องพิจารณาสำนวนด้วยความรวดเร็วตามความยากง่ายของคดี โดยมีกำหนดเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคดีอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นสองกรณี กล่าวคือ กรณีปล่อยชั่วคราวก็ต้องฟ้องภายในระยะเวลาการปล่อยชั่วคราว หรือภายในระยะเวลาการผัดฟ้อง ในกรณีควบคุมตัวก็ต้องฟ้องภายในระยะเวลาควบคุมตัวหรือระยะเวลาฝากขัง

ในส่วนของศาลก็ต้องพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ ตามมาตรา 8 บัญญัติว่า นับแต่เวลาที่ยื่นฟ้องแล้ว จำเลยมีสิทธิดังต่อไปนี้ อนุมาตราหนึ่ง ได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของจำเลย เนื่องจากจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นผู้กระทำความผิดจริง นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดกระบวนการตรวจพยานก่อนเริ่มสืบพยานไว้ตามมาตรา 173/1 วรรคแรก บัญญัติว่า เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม ในคดีที่จำเลยไม่ให้การหรือให้การปฏิเสธ เมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือศาลเห็นสมควร ศาลอาจกำหนดให้มีวันตรวจพยานหลักฐานก่อนกำหนดวันนัดสืบพยานก็ได้โดยแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน จะเห็นได้ว่ากระบวนการสืบพยานเป็นกระบวนการที่ศาลจะกำหนดให้มีการนัดสืบพยาน ซึ่งอาจมีขึ้นโดยคู่ความมีการร้องขอหรือศาลเห็นสมควรก็ได้ ซึ่งจะให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วต่อเนื่อง และเป็นธรรม นอกจากบทบัญญัติมาตราข้างต้นที่แสดงให้เห็นถึงการรับรองสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมโดยชัดแจ้งแล้ว ยังสามารถเห็นหลักการดังกล่าวได้โดยอนุมานจากหลักกฎหมายในมาตราต่างๆ ต่อไปนี้อีกด้วย

(1) การพิจารณาคดีลับหลังจำเลยตามมาตรา 172 วรรคสอง เพื่อไม่ต้องการให้จำเลยเสียเวลา

---

[29] คำสั่ง ตร.ที่ 960/2537 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2537.

(2) การพิจารณาคดีกรณีจำเลยให้การรับสารภาพในชั้นพิจารณาตาม มาตรา 176 เพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาคดี ศาลจะพิพากษาโดยอาศัยเพียงคำรับสารภาพของจำเลยโดยไม่สืบพยานหลักฐาน

(3) การพิจารณาคดีต่อเนื่องตาม มาตรา 179 โดยให้ศาลพิจารณาคดีตลอดไปจนเสร็จโดยไม่ต้องเลื่อน เว้นแต่มีเหตุอันสมควร

ในส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 ได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนที่จะให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปด้วยความรวดเร็วในหลายประการ กล่าวคือ

(1) การฟ้องคดีโดยเร็ว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 7 บัญญัติว่า “ในการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้ เมื่อมีการจับตัวผู้ต้องหาแล้วให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลา ที่ผู้ต้องหาถูกจับ แต่มิให้นับเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวผู้ต้องหาจากที่จับมายังที่ทำการของพนักงานสอบสวน จากที่ทำการของพนักงานสอบสวนและหรือจาก ที่ทำการของพนักงานอัยการมาศาลเข้าในกำหนดเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนั้นด้วย” บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การฟ้องคดีอาญาในศาลแขวงต้องดำเนินการโดยรวดเร็ว เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ มาตรา 9 ยังกำหนดให้ “ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 7 เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมอัยการ” เป็นกรณีที่เมื่อหมดกำหนดเวลาที่ศาลอนุญาตให้ผัดฟ้องแล้ว พนักงานอัยการก็จะฟ้องคดีอีกไม่ได้ ถ้าอัยการสูงสุดไม่อนุญาต จึงถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการตัดอายุความในคดีอาญาของพนักงานอัยการ และเป็นบทเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำเนินการฟ้องอย่างรวดเร็ว และมาตรา 19 ยังกำหนดให้มีการฟ้องคดีและให้การด้วยวาจาได้ด้วย ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีอาญาเล็กๆ น้อยๆ มีความรวดเร็ว

(2) การฟ้องคดีโดยไม่ต้องมีการสอบสวน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 20 บัญญัติว่า “ในคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงที่จะพิจารณาพิพากษาได้ ถ้าผู้ต้องหาให้การรับสารภาพตลอดข้อหาต่อพนักงานสอบสวน ให้พนักงานสอบสวนนำผู้ต้องหามายังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องศาลโดยมิต้องทำการสอบสวน และให้ฟ้องด้วยวาจา ให้ศาลถามผู้ต้องหาว่าจะให้การ ประการใด และถ้าผู้ต้องหายังให้การรับสารภาพ ให้ศาลบันทึกคำฟ้อง คำรับสารภาพ และทำคำพิพากษาในบันทึกฉบับเดียวกัน แล้วให้โจทก์ จำเลยลงชื่อไว้ในบันทึกนั้น ถ้าผู้ต้องหาให้การปฏิเสธให้ศาลสั่งให้พนักงานอัยการรับตัวผู้ต้องหาคืนเพื่อดำเนินการต่อไป” เป็นกรณีที่พนักงานอัยการสามารถฟ้อง

คดีด้วยวาจาโดยไม่ต้องมีการสอบสวน โดยไม่ต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานแต่อย่างใด ซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีของจำเลยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

(3) การพิจารณาคดีโดยเร็ว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 20 บัญญัติว่า “ให้ศาลแขวงดำเนินการพิจารณาโดยเร็ว คำสั่ง หรือคำพิพากษาจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ให้ทำบันทึกไว้พอได้ใจความ” จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 ได้กำหนดกระบวนการพิจารณา โดยการลดขั้นตอนในเรื่องรูปแบบของกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสอบสวน การยื่นฟ้อง แบบพิมพ์ การพิจารณาคดีของศาล และการทำคำพิพากษา ซึ่งมีผลให้การดำเนินคดีดังกล่าวมีความรวดเร็ว

โดยสรุป แม้หลักการดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับความรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรมจะกำหนดในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 ก็ตาม แต่ก็พบว่าการดำเนินคดีอาญาของไทยก็ไม่ได้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ดังปรากฏจากระยะเวลาในการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นที่ต้องใช้ระยะเวลาเกินว่าหนึ่งปีเป็นจำนวนมาก และในบางคดีที่ต้องมีการพิจารณาถึงศาลฎีกาต้องใช้เวลากว่าสิบปี

2.3 การนิติบัญญัติ

รัฐทุกรัฐมีอำนาจ ซึ่งเรียกว่า อำนาจอธิปไตย ที่จะใช้ในดินแดนของตน ซึ่งรัฐอื่นไม่สามารถเข้ามาแย่งชิงใช้อำนาจนี้ได้ แต่การใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวจะต้องมีที่มา องค์กร และขอบเขตของการใช้อำนาจ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการแบ่งแยกอำนาจ

เดิมการใช้อำนาจอธิปไตยอาจเป็นการใช้โดยบุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เช่น ในการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์จะใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่มีการคานดุลอำนาจดังกล่าว แต่ในทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองได้แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่คนๆ เดียวหรือแต่เพียงองค์กรเดียว จะทำให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารรวมอยู่ที่ตัวบุคคลเดียวกันเสรีภาพของประชาชนจะไม่มีอยู่เลย เพราะจะมีการตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างกดขี่ กฎหมายจะมีความไม่แน่นอน ดังนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงได้มีการบัญญัติระเบียบการ

ใช้อำนาจอธิปไตยโดยวางอยู่บนพื้นฐานการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจอธิปไตยเป็นการกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

โดยสรุปอำนาจนิติบัญญัติ เป็นอำนาจในการออกกฎหมายและควบคุมการทำงานของรัฐบาลเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ประชาชนชาวไทยใช้อำนาจนี้โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา ส่วนอำนาจบริหาร เป็นอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองซึ่งมีคณะรัฐมนตรี หรือรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจและรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา และสุดท้าย ศาล มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินคดีความตามกฎหมาย โดยมีหน่วยงานศาลเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะการใช้เขตอำนาจรัฐอาจแยกออกได้เป็น 3 ลักษณะด้วยกัน[30]

1) การใช้เขตอำนาจในทางนิติบัญญัติ เป็นการใช้อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ เพื่อใช้กับบุคคลสิ่งของหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐของตน โดยรัฐอาจใช้อำนาจนี้ผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร โดยการมอบอำนาจ

2) การใช้อำนาจรัฐในการดำเนินคดี เป็นการใช้เขตอำนาจรัฐเพื่อบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออก ซึ่งได้แก่ กรณีการใช้อำนาจเพื่อนำเอาตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เพื่อดำเนินคดี และลงโทษอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่การจับกุมตัว การสืบสวน การสอบสวน การพิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงการร่วมมือในกระบวนการยุติธรรม การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การบังคับคดี การลงโทษตามคำพิพากษา โดยการใช้อำนาจรัฐในลักษณะนี้ รัฐจะใช้ผ่านทางฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

3) การใช้อำนาจรัฐในทางบังคับ เป็นอำนาจของรัฐในการบังคับให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมายและให้บุคคลต้องชดใช้หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

การแยกลักษณะของเขตอำนาจรัฐออกเป็นสามประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐสามารถใช้เขตอำนาจของตนออกมาโดยผ่านองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ดังนี้ การใช้เขตอำนาจรัฐจึงไม่ได้มีความหมายจำกัดเฉพาะในส่วนของการใช้เขตอำนาจทางศาล หรือใช้เขตอำนาจรัฐผ่านฝ่ายตุลาการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่รัฐใช้เขตอำนาจทางการบัญญัติกฎหมายและการบริหารเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วย

เมื่อมีความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย และการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณาคือ นิติรัฐไปสู่รัฐนิติบัญญัติ และความเข้าใจเกี่ยวกับการนิติบัญญัติ

---

[30] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2538). **ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ** (เอกสารการสอน). หน้า 28.

มิติสำคัญมิติแรกของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการเมืองกับกฎหมาย ในฐานะที่องค์กรหนึ่งของรัฐโดยเฉพาะรัฐสภา สามารถสร้างกฎหมายโดยผ่านบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นองค์กรนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจการเมืองเป็นที่มาของกฎหมาย แต่ในอีกมิติหนึ่งเมื่อได้มีการตรากฎหมายขึ้นแล้วอำนาจทางการเมืองที่แฝงอยู่ในองค์กรทั้งหลายของรัฐ รวมทั้งบุคคลทั้งหลายต้องอยู่ภายใต้กฎหมายนั้น เราเรียกหลักนี้ว่า นิติรัฐ ซึ่งหมายความว่า รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้น ซึ่งในแง่นี้หมายความว่า ประการแรก การกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องมีกฎหมายเป็นรากฐาน ประการที่สอง หากรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่าฝืนกฎหมายที่ตนตราขึ้น จะต้องมีกลไกกระบวนการที่บุคคลสามารถทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นไร้ผล และหากเกิดความเสียหายรัฐหรือองค์กรของรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหาย เรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันกฎหมายที่เป็นรากฐานและเครื่องกำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐมักเป็นกฎหมายที่มีการตราของรัฐสภามากขึ้น เพราะวิธีการสร้างกฎหมายแบบจารีตประเพณี หรือคำพิพากษาของศาลไม่สามารถตามทันความซับซ้อนของรัฐสมัยใหม่ ดังนี้ กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจึงกลายเป็นที่มาและขอบอำนาจขององค์กรของรัฐเป็นส่วนใหญ่แทบทั้งหมด จึงทำให้นักนิติศาสตร์เรียกว่า รัฐนิติบัญญัติ[31] แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐบัญญัติเท่านั้นที่เป็นที่มาหรือขอบเขตของอำนาจรัฐ ยังมีกฎหมายอื่นๆ อีกเช่น จารีตประเพณี คำพิพากษาของศาล และหลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นที่มาและขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ

การนิติบัญญัติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งกล่าวได้ว่า โลกทั้งโลกต้องตกอยู่ในวิกฤติการณ์ในเรื่องนิติบัญญัติ และโลกจะต้องสับสนยิ่งขึ้น เพราะไม่มีใครรู้ว่าขอบเขตของการนิติบัญญัติอยู่ที่ใด กล่าวกันว่าการค้นพบการนิติบัญญัติเป็นเรื่องน่ากลัวอย่างยิ่ง เพราะเป็นการมอบชะตากรรมของมนุษยชาติไว้ในมือมนุษย์ด้วยกันเอง เปรียบเหมือนเรือที่ไม่มีหางเสือและขาดเข็มทิศ มีแต่พลังที่จะวิ่งไปตามคำสอนที่อธิบายว่า กฎหมายคือคำสั่งของรัฐาธิปัตย์สามารถบัญญัติกฎหมายได้ แต่ไม่รู้ว่าใครบัญญัติได้ อะไรบัญญัติไม่ได้ ขอบเขตของอำนาจนี้มีเพียงใด[32]

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายอาจเกิดจากจารีตประเพณี คำพิพากษาของศาล และหลักกฎหมายทั่วไป[33] และกฎหมายลายลักษณ์อักษร ในส่วนกฎหมายลายลักษณ์อักษรอาจมีบ่อเกิด

---

[31] บวรศักดิ์ อวรรณโณ. (2538). **กฎหมายชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี**. หน้า 52.

[32] ปรีดี เกษมทรัพย์. (2543). **นิติปรัชญา.** หน้า 59.

[33] สมยศ เชื้อไทย. (2542). **ความรู้กฎหมายทั่วไป.** หน้า 66.

หลายแห่งตามอำนาจผู้บัญญัติกฎหมาย โดยพิจารณาดูว่ากฎหมายนั้นบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือองค์การอิสระ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น

1) กฎหมายนิติบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติ จึงถือว่าเป็นกฎหมายโดยแท้ เพราะออกมาโดยองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ

2) กฎหมายบริหารบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร จึงถือว่าเป็นกฎหมายยกเว้น เพราะโดยปกติฝ่ายบริหารไม่มีหน้าที่ออกกฎหมาย ซึ่งได้แก่ พระราชกำหนด และกฎหมายลำดับรอง

3) กฎหมายองค์การบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์การมหาชนที่มีอำนาจอิสระ กล่าวคือ มีอำนาจปกครองตนเองภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรปกครองตนเองได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ซึ่งจะมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับ เป็นต้น

กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นการบัญญัติกฎหมายโดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายโดยตรง ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการตรากฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนหรือตัดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะตามหลักประชาธิปไตย การจำกัดหรือลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนและโดยผู้แทนของประชาชน ซึ่งก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ต้องถือว่ากฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติเป็นกฎหมายโดยแท้

สำหรับคำว่า มิติ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายว่า ด้าน มุมมอง เช่น มิติใหม่ของวงการภาพยนต์[34]

ในแง่นี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า มิติในทางนิติบัญญัติ จึงหมายถึง การตรากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะเป็นกฎหมายหรือมาตรการที่ให้ฝ่ายบริหารยึดถือเป็นกรอบในการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การกำหนดภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ เช่น ในด้านการศึกษา การคลัง การต่างประเทศ การสาธารณสุข การเกษตร สังคมและวัฒนธรรม การท่องเที่ยวและการกีฬา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในส่วนของกระบวนการยุติธรรมฝ่ายนิติบัญญัติก็จะออกกฎหมายมากำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ เช่น การจับ การค้น การควบคุมตัว การขัง การปล่อยตัวชั่วคราว การออกหมายจับ หมายเรียก หมายจับ หมายค้น หมายขังของศาล ทั้งยังกำหนดกระบวนการขั้นตอนเกี่ยวกับการนำตัวผู้กระทำความผิดมา

---

[34] ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542. หน้า 861.

ลงโทษ ซึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถแบ่งออกได้เป็นสองขั้นตอน[35] ได้แก่ ขั้นตอนแรก คือการดำเนินคดีชั้นกำหนดคดี กล่าวคือเป็นการดำเนินการทั้งหลายของเจ้าพนักงาน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน และยื่นฟ้องต่อศาล และถ้าฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดจริง ศาลก็จะกำหนดมาตรการบังคับทางอาญา ซึ่งได้แก่โทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัยและมาตรการบังคับทางอาญาอื่นๆ ขั้นตอนที่สอง คือ การดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับคดี กล่าวคือ เมื่อศาลมีการพิพากษากำหนดมาตรการบังคับทางอาญาแล้ว ก็จะต้องมีการจัดการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาอันถึงที่สุด ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติก็จะบัญญัติกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับโทษ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ

กล่าวโดยสรุป กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พุทธศักราช 2498 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคดีในศาลแขวง พุทธศักราช 2499 พระราชบัญญัติให้นำวิธีพิจารณาคดีอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับในศาลจังหวัด พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาในศาลเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2497 เป็นต้น นอกจากนี้ สภาพสังคมในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ และการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมภายใต้การติดต่อสื่อสารที่ไร้พรมแดน สาเหตุเหล่านี้นำไปสู่การก่ออาชญากรรมรูปแบบใหม่ ซึ่งมีการพัฒนารูปแบบวิธีการของการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านวิธีกระทำความผิด การนำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาเป็นเครื่องมือประกอบการกระทำความผิด ลักษณะการกระทำความผิดที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบและขบวนการ รวมทั้งการกระทำความผิดมีความเกี่ยวเนื่องและมีเครือข่ายโยงใยระหว่างประเทศ ซึ่งการกระทำความผิดต่างๆ นี้มีความสลับซับซ้อน แยบยลและละเอียดอ่อน ทำให้สร้างความเสียหายและก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศอย่างมาก ซึ่งเราอาจเรียกอาชญากรรมเหล่านี้ได้ว่า “อาชญากรรมพิเศษ”[36] ทั้งนี้ ได้กำหนดให้มีหน่วยงานในการสืบสวน สอบสวนเป็นการเฉพาะตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งมีอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

---

[35] คณิต ณ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 44.

[36] พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ได้กล่าวมานั้นพบว่า เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภา และโดยความยินยอมของผู้แทนปวงชน ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า มาตรการทางกฎหมายที่ได้กล่าวมานั้น เป็นมาตรการในทางนิติบัญญัติ และสามารถบังคับใช้กับประชาชนได้ แม้จะเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในบางประการก็ตาม แต่เมื่อมีการออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติก็ถือเป็นกฎหมายที่มีความชอบธรรมตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญ และเมื่อเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามกรอบภารกิจและอำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย มาตรการดังกล่าวจึงเป็นมาตรการในทางนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม หากมาตรการของฝ่ายบริหารไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ มาตรการดังกล่าวก็เป็นมาตรการในทางบริหาร เช่น การเสนอเพิ่มเติมวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเป็นมาตรการในทางนิติบัญญัติอย่างหนึ่งในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล แต่หากฝ่ายบริหารเสนอให้มีการบูรณาการการบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม หรือการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย หรือการจัดแผนหรือข้อตกลงในการบูรณาการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่มีอยู่แล้วในการบังคับการตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย มาตรการต่างๆ เหล่านี้ถือเป็นมาตรการในทางบริหารไม่ใช่มาตรการในทางนิติบัญญัติแต่อย่างใด

มิติทางนิติบัญญัติอาจเทียบเคียงได้กับการกำหนดโทษของประเทศต่างๆ กล่าวคือ ในประเทศฝรั่งเศส ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาที่ 87-151 L ลงวันที่ 23 กันยายน 1987 ว่าสามารถลงโทษการกระทำความผิดลหุโทษเกี่ยวกับทางคมนาคมขนาดใหญ่โดยกำหนดโทษปรับที่สูงกว่าโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดลหุโทษชั้นที่ 5 ตามประมวลกฎหมายอาญาได้ แต่ในกรณีดังกล่าวการกำหนดโทษปรับจะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ใช่อำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎมากำหนดโทษแต่อย่างใด[37] จึงเห็นได้ว่าในเรื่องการกำหนดโทษเป็นมิติทางนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจดังกล่าวมิได้ หรือกรณีที่ฝรั่งเศสมี

[37] ณรงค์ ใจหาญ และคณะ ก (2549). **การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา** (รายงานการวิจัย). หน้า 166.

ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ในปี ค.ศ. 1999 ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้มีการเสนอมาตรการความตกลงทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล[38]

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารจะไม่สามารถใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้หากไม่มีกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินการของฝ่ายบริหารตามกฎหมาย เป็นการดำเนินการโดยการมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหากกล่าวโดยเฉพาะในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการจับ การค้น การขัง การปล่อยตัว การสืบสวน สอบสวน การฟ้องคดี การพิพากษาคดี และการบังคับโทษ เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ดำเนินการ ในแง่นี้จึงอาจสรุปได้ว่า มาตรการต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นมาตรการในทางนิติบัญญัติ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารดำเนินการ แต่หากเป็นมาตรการที่ฝ่ายบริหารดำเนินการโดยไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรการดังกล่าวก็ไม่ใช่มิติในทางนิติบัญญัติ

สำหรับแนวความคิดในการลดคดีขึ้นสู่ศาลนั้น เป็นเรื่องที่อาจกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญา จึงต้องให้องค์กรที่มีอำนาจสูงสุด และเป็นผู้แทนปวงชนในประเทศ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้พิจารณามิติทางนิติบัญญัติเพื่อลดคดีขึ้นสู่ศาล แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น การเสนอมิติทางนิติบัญญัติ จึงเป็นสิ่งมีความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

2.4 การลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่างๆ มีปัญหาที่แตกต่างกัน บางประเทศอาจมีปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารงานยุติธรรม ขาดความร่วมมือของหน่วยงาน ไม่มีระบบการบริหารจัดการที่ดี ไม่มีนโยบายทางอาญาและสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจทำให้การดำเนินคดีอาญาขาดประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมและควบคุมอาชญากรรม นอกจากนี้ระบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดยังไม่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้สามารถเป็นพลเมืองดีกลับเข้าสู่สังคมอย่างมีคุณภาพ ซึ่งปัญหาที่สำคัญก็คือ มีการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากเกินสมควร

---

[38] อุทัย อาทิเวช ก (2546). “การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส (2)).” **วารสารยุติธรรม, 4, 1.** หน้า 32.

สำหรับประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดให้นำโทษทางอาญามาใช้กับพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นจำนวนมาก (Over criminalization) แม้ว่าพฤติกรรมเหล่านั้นจะเป็นเพียงการกระทำที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด (mala prohilbita) ไม่ใช่เป็นอาชญากรรมโดยแท้ (mala in se) นอกจากนั้นกระบวนการมีลักษณะเป็นการตั้งรับ ไม่มีบทบาทในเชิงรุกในการรณรงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมทำให้มีลักษณะเป็นการดึงคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรม[39] หรือเข้าสู่ระบบสายพานกระบวนการยุติธรรมที่เป็นทางการมากเกินสมควร โดยไม่เปิดช่องให้ชุมชนและประชาสังคมมีโอกาสเข้ามาจัดการกับข้อพิพาทเล็กๆ น้อยๆ ด้วยวิธีการอื่นๆ เช่น การประนีประนอมยอมความ การไกล่เกลี่ยคดีอาญา การชะลอการฟ้อง ทั้งยังไม่มีมาตรการที่เหมาะสมกับการจัดการพฤติกรรมที่มีลักษณะฝ่าฝืนกฎหมายแต่ไม่ถึงขั้นที่จะต้องเข้ามาเป็นคดีในระบบงานยุติธรรม และเมื่อมีพฤติการณ์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อพิพาทเข้ามาในระบบก็ไม่มีกระบวนการในการกลั่นกรองหรือเบี่ยงเบนคดี (Diversion)[40] ออกจากขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมตามปกติแต่จะส่งเรื่องทุกประเภทไปสู่ศาล ก่อให้เกิดคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยรวม

ระบบการดำเนินคดีอาญาที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการค้นหาความจริง ความล่าช้า และการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควร และสิ่งที่จะเป็นแนวทางสำคัญที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวก็คือ การส่งเสริมให้มีมาตรการในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลหรือการลดปริมาณคดีเข้าสู่ระบบสายพาน

ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินคดีอาญาส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีจำนวนคดีที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมมากเกินควร อันมีสาเหตุมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น มีการนำเอากฎหมายอาญาและโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการควบคุมพฤติกรรมมากเกินสมควร มุ่งเน้นการปราบปรามโดยให้ความสำคัญกับการป้องกันอาชญากรรมน้อยเกินไป ขาดมาตรการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเล็กน้อย ทำให้คดีทุกประเภทเข้าสู่ระบบงานยุติธรรม ในหลายประเทศได้มีมาตรการเกี่ยวกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในหลายประการ กล่าวคือ

1) ลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (Decriminalization) โดยใช้มาตรการอื่นๆ ทดแทน เช่น มาตรการทางปกครอง และมาตรการปรับทางปกครอง การกำหนดให้ความผิดลหุโทษไม่เป็นความผิดทางอาญา เป็นต้น

---

[39] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 30.

[40] แหล่งเดิม. หน้า 31.

2) การส่งเสริมให้มีมาตรการที่เป็นทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งนอกระบบยุติธรรมตามปกติ (Alternative dispute resolutions) เช่น การส่งเสริมให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

สำหรับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของไทยเริ่มมีแนวทางที่เป็นรูปธรรม[41] เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 ให้กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปศึกษาหาแนวทางและรูปแบบการดำเนินการเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลโดยให้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมดำเนินการด้วย ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการศึกษาหาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลโดยการสำรวจและศึกษาวิเคราะห์แนวทางและมาตรการในการควบคุมอาชญากรรม และการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลจากแผนงาน โครงการของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้ง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาหาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลโดยมีปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ และได้รายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2543 จากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2543 แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล[42] จำนวน 5 คณะ ดังนี้

1) คณะทำงานพิจารณาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับการปรับการสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้อง การชะลอการฟ้อง การต่อรองคำรับสารภาพ และความผิดอันยอมความได้มอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นประธานคณะทำงาน

2) คณะทำงานพิจารณาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับการควบคุมประพฤติและการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 มอบหมายให้กรมคุมประพฤติเป็นประธานคณะทำงาน

3) คณะทำงานพิจารณาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มอบหมายให้สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการเป็นประธานคณะทำงาน

4) คณะทำงานพิจารณาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับการพักการลงโทษมอบหมายให้กรมราชทัณฑ์เป็นประธานคณะทำงาน

5) คณะทำงานพิจารณาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับเด็กเยาวชน และครอบครัว โดยมอบหมายให้ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางเป็นประธานคณะทำงาน

---

[41] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542.

[42] มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2543.

ต่อมาเมื่อวันอังคารที่ 10 กรกฎาคม 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบในหลักการสาระสำคัญของแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยให้รับความเห็นเพิ่มเติมของกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ก.พ. สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงบประมาณไปพิจารณาดำเนินการด้วย[43] และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามมติของคณะกรรมการศึกษาแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล คณะกรรมการศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานได้ศึกษาผลสรุปของคณะทำงานพิจารณาแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ จำนวน 5 คณะ ได้มีมติการประชุมในลักษณะองค์รวมที่เป็นระบบและครบวงจรทั้งกระบวนการยุติธรรมเสร็จเรียบร้อยแล้ว สรุปได้ดังนี้[44]

1) มาตรการปรับ ให้มีการใช้มาตรการเปรียบเทียบปรับอย่างจริงจังและพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้ความผิดบางประเภทที่มีโทษจำคุกเปลี่ยนเป็นโทษปรับและให้มีองค์กรควบคุมและวินิจฉัยชี้ขาดที่สามารถรับฟังเป็นข้อยุติก่อนขึ้นสู่ศาล

2) การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล โดยให้มีหน่วยงานประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในชุมชนโดยยึดหลักแนวทางการดำเนินงานตามมติคณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการแก้ไขปัญหาสังคมไทยด้วยการร่วมมือกับทุกส่วนราชการ สมาคมธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ องค์กรประชาชน ตามหลักระดมความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมไปศึกษากรณีปัญหาเรื่องกฎหมายซึ่งมิได้บัญญัติให้ยอมความกันได้บางประเภทที่ไม่กระทบต่อความสงบสุขของสังคม โดยแก้ไขให้เป็นความผิดอันยอมความได้ เพื่อให้สามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท

3) มาตรการความผิดอันยอมความได้ มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมไปศึกษากรณีปัญหาเรื่องกฎหมายซึ่งมิได้บัญญัติให้ยอมความกันได้บางประเภทที่ไม่กระทบความสงบสุขของสังคม โดยแก้ไขให้เป็นความผิดอันยอมความได้ เพื่อให้สามารถนำกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทมาใช้ได้

---

[43] มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544.

[44] คณะรัฐมนตรี. (2544). **หลักการสาระสำคัญของแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล** (มติคณะรัฐมนตรี). หน้า 1.

4) มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ มอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดไปทำการศึกษาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมรัดกุมของการใช้มาตรการต่อรองคำรับสารภาพพร้อมทั้งให้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดของประชาชนว่ายอมรับให้ดำเนินการหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

5) มาตรการชะลอการฟ้อง มอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดไปทำการศึกษาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมรัดกุมของการใช้มาตรการชะลอการฟ้องพร้อมทั้งให้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดของประชาชนว่ายอมรับให้ดำเนินการหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

6) การคุมประพฤติ ให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักเกี่ยวกับการคุมความประพฤติชั้นการชะลอการฟ้อง กรณีมาตรการชะลอการฟ้องชั้นก่อนพิจารณาคดีของศาลได้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยอมรับให้ดำเนินการได้ รวมทั้งให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดภายหลังพ้นจากการคุมประพฤติ หรือผู้กระทำผิดหลังปล่อยจากกรมราชทัณฑ์ (Aftercare service) และคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าควรมีการขยายโอกาสการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษตามมาตรา 56 ในฐานความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกสูงกว่าสองปี เพื่อจะได้ไม่ต้องนำผู้กระทำผิดคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือไม่มีสันดานเป็นอาชญากรกระทำความผิดและความประมาทพลั้งเผลอหรือมีความจำเป็นอย่างแสนสาหัสไปคุมขังปะปนกับพวกคดีอุกฉกรรจ์ในเรือนจำอันจะนำไปสู่การเรียนรู้พฤติกรรมการกระทำความผิดและกระทำความผิดซ้ำโดยให้กระทรวงยุติธรรมรับไปศึกษาและดำเนินการ

7) การดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 โดยให้กรมคุมประพฤติดำเนินการจัดตั้งศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 และให้ทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะพหุภาคีพร้อมให้สำนักงบประมาณพิจารณาสนับสนุนเงินงบประมาณเป็นกรณีพิเศษนอกจากกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับตามปกติของกรมคุมประพฤติและให้กรมคุมประพฤติร่วมกับสำนักงาน ก.พ. และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ พิจารณากรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมและสนับสนุนต่อไป

8) มาตรการเพื่อความปลอดภัย มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมรับไปศึกษามาตรการเพื่อความปลอดภัยมาใช้เพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลอย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงทั้งระบบ

9) มาตรการพักการลงโทษ มอบหมายให้กรมราชทัณฑ์พัฒนาระบบการพักการลงโทษ หรือการปล่อยนักโทษออกไปสู่นอกเรือนจำก่อนครบกำหนดโทษภายใต้เงื่อนไขคุมประพฤติให้เพิ่มจำนวนมากขึ้น และให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ภารกิจและกระบวนการแก้ไข

ฟื้นฟูผู้กระทำผิดในระหว่างการต้องโทษจำคุกอยู่ในเรือนจำให้สังคมได้ทราบอย่างต่อเนื่อง จนเกิดความมั่นใจและมีการยอมรับการคืนกลับสู่สังคมของผู้พ้นโทษ จะต้องสร้างความมั่นใจแก่สังคมว่ากรมราชทัณฑ์ได้มีการแก้ไขคนผิดให้กลับตนเป็นคนดีไม่เป็นภัยอันตรายแก่สังคมภายหลังพ้นโทษพร้อมให้มีการจัดเก็บประวัติข้อมูลผู้ต้องขังเฉพาะรายให้เป็นระบบและติดตามได้

10) มาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชนและครอบครัว มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมปรับปรุงแผนพิทักษ์คุ้มครองเด็ก เยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2540 - 2549 โดยให้รับความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการปรับปรุงแผน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2541 พร้อมให้ยึดหลักการตามมติ คณะกรรมการนโยบายสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการแก้ไขปัญหาสังคมไทยด้วยการร่วมมือกับทุกส่วนราชการ สมาคมธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ และองค์กรประชาชนตามหลักการระดมความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเข้ามาพิจารณาด้วย และให้ศาลเยาวชนและครอบครัวเป็นศาลชำนัญพิเศษ

กระทรวงยุติธรรมได้รายงานสรุปผลการดำเนินงานและความก้าวหน้าของการดำเนินงานการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2546 โดยเป็นการสรุปผลการนำมาตรการทั้ง 10 มาตรการมาใช้ ดังนี้ มาตรการปรับได้พิจารณากฎหมายว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีอาญา จำนวน 1 ฉบับ และปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรการระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดอบรมวิธีการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทแก่ประชาชน 9 ครั้ง จำนวน 310,000 คน รวมทั้งมีกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ จำนวน 1 ฉบับ มาตรการความผิดอันยอมความได้ มีบทบัญญัติความผิดอันยอมความได้เพิ่มขึ้น มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ และมาตรการชะลอการฟ้อง ได้ยกร่างกฎหมายชะลอการฟ้องและต่อรองคำรับสารภาพ และเผยแพร่แนวทางและวิธีการใช้มาตรการทั้งสอง และร่างกฎหมายให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนได้รับรู้

มาตรการคุมประพฤติ มีการรายงานผลการศึกษารูปแบบการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นเด็ก แนวทางการดำเนินงานตลอดจนเอกสารผลการศึกษา กฎหมาย กฎระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติงานคุมประพฤติได้รับการปรับปรุงภายในเดือนกันยายน 2545 มาตรการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 มีการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรการเพื่อความปลอดภัย ผลการดำเนินงานในภาพรวมสังคมปลอดภัยจากผู้กระทำความผิดมากขึ้น ผู้กระทำความผิดไม่หวนกลับมากระทำผิดอีกมีระบบการป้องกันที่เชื่อมโยงภายในหน่วยงาน มาตรการพักการลงโทษ ได้อนุมัติพักการลงโทษและ

ลดวันต้องโทษจำคุกจัดการศึกษาและฝึกอาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง มาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชน และครอบครัว ได้จัดทำแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ 5 ปี ให้รองรับและมีรายละเอียดเชื่อมโยงแผนพิทักษ์และคุ้มครองเด็กเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2540-2549 จัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการช่วยเหลือเด็กและเยาวชนในสถานพินิจที่รับกับแผนประสานความร่วมมือของแผนพิทักษ์ ฯ จัดอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่องการนำเทคนิค TQM มาใช้ในการปฏิบัติงานในสถานพินิจ จัดทำมาตรฐานกลางการปฏิบัติงานของสถานพินิจภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติศึกษาแนวทางหรือมาตรการในการหันเหคดี ออกจากกระบวนการยุติธรรม สถาบันกฎหมายอาญา และสำนักงานคณะกรรมการประสานงานเด็กและเยาวชนแห่งชาติ

นับจากปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมาแนวคิดในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลมีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น สำหรับกระทรวงยุติธรรมจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสาน เร่งรัดติดตามการดำเนินงานตามรูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อประสาน เร่งรัด ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน และเสนอแนะรูปแบบหรือแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในวิธีการอื่นๆ โดยมีสำนักงานกิจการยุติธรรมทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการประสานงานฯ อย่างไรก็ดี สำนักงานกิจการยุติธรรมได้เริ่มติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามรูปแบบแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดยมีการติดตามประเมินผลในระดับพื้นที่ 5 ภูมิภาครวม 18 จังหวัด และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้จัดจ้างคณะที่ปรึกษาจากมหาวิทยาลัยรามคำแหงศึกษาเชิงสำรวจหารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ ผลการติดตามประเมินผลพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามรูปแบบแนวทางและมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ตามบทบาทภารกิจของหน่วยงาน แต่มีบางมาตรการที่หน่วยงานรับผิดชอบไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาลได้ตามเป้าหมาย เนื่องจากยังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย มีปัญหาอุปสรรคด้านข้อกฎหมาย การขาดความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งปัญหาการประสานงาน ระเบียบปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงาน[45] เป็นต้น

นอกจากนี้ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมยังได้มีการศึกษาวิจัยกันอย่างจริงจัง เช่น รายงานการวิจัยเรื่องการวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา (สำนักงานศาลยุติธรรม 2545)[46] โครงการวิจัยเรื่อง การลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล : ศึกษากรณีการกำหนดความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญา (สำนักงานกิจการยุติธรรม 2543) โครงการวิจัยเรื่อง

---

[45] คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (2549). **โครงการติดตามประเมินผลและพัฒนารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล** (รายงานการวิจัย). หน้า 1.

[46] ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ. (2545). **รายงานการวิจัย การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา** (รายงานการวิจัย). หน้า 1.

โครงการพัฒนามาตรการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับและมาตรการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา (สำนักงานกิจการยุติธรรม 2551) โครงการวิจัยเรื่อง โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยในมาตรการต่างๆ (สำนักงานกิจการยุติธรรม 2554) นอกจากนี้สำนักงานกิจการยุติธรรม ได้จัดจ้างคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการติดตามประเมินผล และพัฒนารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มาตรการคุมประพฤติ มาตรการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มาตรการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ และมาตรการเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนและครอบครัว ซึ่งผลการศึกษาพบว่า[47]

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความเป็นวิธีการประหยัดค่าใช้จ่ายและประหยัดเวลาได้มาก แต่ต้องเพิ่มงบประมาณทั้งจำนวนเงินและอัตรากำลังบุคลากรในทุกท้องที่ โดยเฉพาะจังหวัดที่มีสัดส่วนคดีมาก เพื่อให้สอดคล้องกับภาระงานและเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว

(2) มาตรการคุมประพฤติ มีผลช่วยลดปริมาณคดี ในกระบวนการยุติธรรมได้กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดจะถูกปล่อยตัวให้ออกไปใช้ชีวิตในสังคมโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมประพฤติบางประการ โดยต้องให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่จะต้องประสานความร่วมมือกับภาคสังคม และต้องให้คำแนะนำแก่ชุมชนเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของชุมชนที่จะรองรับผู้ได้รับการบำบัดกลับเข้าสู่สังคม และขอความช่วยเหลือจากผู้นำชุมชน เพื่อหาอาชีพและสถานที่รองรับให้ผู้กระทำความผิดกลับไปดำรงชีวิตในสังคม อย่างปกติสุข

(3) มาตรการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 มีปัญหาเนื่องจากงบประมาณและบุคลากรที่ไม่เพียงพอ และความเชื่อมั่นของสังคมที่มีต่อประสิทธิภาพของมาตรการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยต้องให้หน่วยงานภายในจังหวัดร่วมมือกันเพื่อประชาสัมพันธ์การใช้มาตรการนี้ผ่านกิจกรรมกลุ่มชุมชน และให้ผู้นำชุมชนร่วมเป็นสื่อในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด ผลการประชาสัมพันธ์จะทำให้ประชาชนรู้และเข้าใจมาตรการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มากขึ้น

(4) มาตรการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ เป็นมาตรการที่ต้องใช้ความระมัดระวัง เนื่องจากหากมีมาตรฐานไม่ดี จะก่อให้เกิดปัญหาอันเป็นผลกระทบต่อสังคม จากผลสถิติการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ พบว่าผู้ที่ได้รับสิทธิตามมาตรการนี้กระทำผิดเงื่อนไขหรือ

---

[47] คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (2549). **โครงการติดตามประเมินผลและพัฒนารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล** (รายงานการวิจัย). หน้า 367.

กระทำผิดซ้ำน้อยมาก โดยควรมีการแก้ไขระบบและกฎเกณฑ์ให้มีการพักการลงโทษและวันต้องโทษให้มากขึ้น เช่น ในเรื่องคุณสมบัตินักโทษ

(5) มาตรการเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน เป็นวิธีการที่ไม่ตัดอิสรภาพแก่เด็กและเยาวชน แต่ถ้าจำเป็นต้องใช้วิธีการตัดอิสรภาพ ศาลเยาวชนและครอบครัวมักใช้วิธีการส่งตัวเด็กและเยาวชนไปฝึกและอบรมในสถานฝึกและอบรม สำหรับในคดีครอบครัว จะมีการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทซึ่งเมื่อไกล่เกลี่ยสำเร็จก็จะทำให้คดีครอบครัวนั้นยุติ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีให้ถึงที่สุด แต่ต้องดำเนินการโดยเร่งพัฒนาทรัพยากรบุคคลในศาลเยาวชนและครอบครัวและองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกระดับ เพื่อให้มีความรอบรู้ และทัศนคติที่ถูกต้องอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะความรู้ในด้านสวัสดิการเด็กและเยาวชน ด้านจิตวิทยา ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านการบริหารจัดการ และด้านการไกล่เกลี่ยประนีประนอม

ในปี พ.ศ. 2550 สำนักงานกิจการยุติธรรมได้จัดจ้างคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ศึกษาโครงการติดตาม ประเมินผล และพัฒนารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลประจำปีงบประมาณ 2550 ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับการใช้มาตรการวิธีการเพื่อความปลอดภัย การใช้มาตรการยุติธรรมชุมชน และการจัดตั้งศาลพาณิชย์ โดยผลการวิจัยสรุปได้ว่า[48]

(1) วิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นมาตรการที่ดี แต่ต้องใช้งบประมาณและกำลังพลจำนวนมากเพื่อให้เกิดกระบวนการติดตามผลการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยที่สมบูรณ์ อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นมาตรการที่ไม่คุ้มค่าต่องบประมาณ แต่เพื่อให้วิธีการเพื่อความปลอดภัยดำเนินไปได้ จึงควรสนับสนุนให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการติดตามผลการใช้วิธีการ เพื่อความปลอดภัยให้ชัดเจน พร้อมทั้งเพิ่มงบประมาณและกำลังคนให้กับหน่วยงานนั้นด้วย โดยหน่วยงานที่มีอยู่ที่สามารถรับผิดชอบการติดตามผลการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยได้ ได้แก่ ตำรวจ กรมคุมประพฤติ และอัยการ

(2) ควรเพิ่มรูปแบบของวิธีการเพื่อความปลอดภัยให้หลากหลายมากขึ้น เพื่อที่จะได้เป็นทางเลือกให้แก่พนักงานอัยการและศาลที่จะนำไปใช้ให้เหมาะสมกับผู้กระทำความความผิดแต่ละรายได้หลากหลายรูปแบบความผิดมากขึ้น

(3) ต้องพัฒนารูปแบบการเก็บรักษาข้อมูลประวัติของผู้กระทำความผิดให้เป็น ระบบมากยิ่งขึ้น เพื่อที่ตำรวจ อัยการ และศาล จะนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้กระทำความผิดแต่ละราย เพื่อกำหนดรูปแบบของวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เหมาะสมจะนำไปใช้

---

[48] คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (2550). **โครงการติดตามประเมินผลและพัฒนารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลประจำปีงบประมาณ 2550** (รายงานการวิจัย). หน้า 162.

ในแต่ละกรณีต่อไป และควรให้ความรู้ และประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย เพื่อความเข้าใจที่เพิ่มขึ้น และเรียกร้องให้เจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมหันมาใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยให้มากขึ้น

(4) ควรบัญญัติกฎหมายรองรับการใช้กระบวนการยุติธรรมชุมชน (กระบวนการยุติธรรมภาคประชาชน) ไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดประเภทของคดี หรือประเภทของความผิดที่จะสามารถยุติปัญหาหรือข้อขัดแย้ง ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย และเร่งขยายผลการดำเนินการใช้มาตรการยุติธรรมชุมชนในชุมชนอื่นๆ พร้อมทั้งติดตามผลสำเร็จการดำเนินงานของหน่วยงานและเครือข่ายยุติธรรมชุมชนอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้มาตรการยุติธรรมชุมชนอย่างเป็นกระบวนการควบคู่กันไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสนับสนุนให้หน่วยงานในระบบงานยุติธรรมดำเนินงานวิจัย เพื่อส่งเสริมให้ใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานกระบวนการยุติธรรมต่อไป

นอกจากนี้ ในหลายหน่วยงานก็ได้พยายามเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักทั้งระบบ โดยมุ่งหวังจะสามารถลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมที่ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2547 โดยมีหลักการให้อัยการชะลอการฟ้องในคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปีและให้นำวิธีการคุมประพฤติมาใช้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยกระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีหลักการให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนที่เกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ และความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ด้วยการกำหนดแนวทางการสมานฉันท์เพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ และต่อมาในปี พ.ศ. 2552 กระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... โดยมีหลักการให้มีมาตรการไกล่เกลี่ยคดีอาญา และการชะลอการฟ้อง ในคดีความผิดอันยอมความได้ คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท คดีความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีโดยกระบวนการไกล่เกลี่ย กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นคนกลางทำหน้าที่หลักและสนับสนุนให้คู่กรณีได้เจรจาและเยียวยาความเสียหายเพื่อนำไปสู่การยุติคดี ส่วนในกระบวนการชะลอการฟ้อง เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นจากพนักงานสอบสวนและมีเหตุที่จะสั่งให้มีการชะลอการฟ้องได้ พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานคุมประพฤติสืบเสาะประวัติหรืออาจจัดให้มีกระบวนการสมานฉันท์ และหากพนักงานอัยการเห็นควรชะลอการฟ้องอาจ

กำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้การคุมประพฤติ ซึ่งถ้าผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติให้ถือว่าสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ โดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2553 มีมติอนุมัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา นอกจากนี้ สำนักงาน กพร. ยังได้เสนอร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. .... ซึ่งออกตามมาตรา 61/3 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยร่างกฎหมายที่ได้กล่าวมานี้ ได้ถูกคัดค้านอย่างรุนแรงจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จนทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่อาจเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

2.5 การลดทอนความเป็นอาชญากรรม

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลมีแนวทางที่สำคัญอยู่สองมิติ กล่าวคือ การลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (Decriminalization) และการส่งเสริมให้มีมาตรการที่เป็นทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งนอกระบบยุติธรรมตามปกติ หรือมาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวเฉพาะการลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็นหรือการลดทอนความเป็นอาชญากรรม

ในต่างประเทศนอกจากจะมีการจำแนกความผิดอาญาตามลำดับความหนักเบาของความผิดแล้ว ยังมีแนวความคิดว่ามีความผิดบางอย่างไม่ได้เป็นเป็นความผิดอาญาที่แท้จริง จึงได้มีการกำหนดประเภทความผิดขึ้นใหม่ โดยแยกเอาความผิดที่ไม่ใช่ความผิดอาญาอันแท้จริงออกจากความผิดอาญา โดยมีการเรียกชื่อความผิดเหล่านี้ต่างๆ กัน เช่น การละเมิดสาธารณะ (Public Tort)[49] ความผิดต่อข้อห้ามของกฎหมาย (Prohibitoty Laws) การกระทำที่ถูกห้าม (Prohibited Acts) ความผิดระเบียบ (Regulatory Offences) ความผิดต่อข้อบังคับของตำรวจ (Police Regulations) ความผิดขนาดกลางในทางปกครอง (Administrative Misdemeanors) ความผิดกึ่งอาญา (Quasi Crimes) ความผิดทางแพ่ง (Civeil Offences) ซึ่งจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

ก่อนที่จะพิจารณาว่าควรกำหนดความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา เพื่อลดทอนอาชญากรรม (Decriminalization) หรือไม่นั้น จะต้องมีการพิจารณาถึงในการกำหนดความผิดอาญา การกำหนดประเภทความผิดอาญา และประการสุดท้ายที่จะได้ดำเนินการศึกษาในส่วนนี้คือ เมื่อไม่มีการกำหนดให้ความผิดอาญามีโทษทางอาญา

---

[49] วิภาพร เนติจิรโชติ. (2548). **การบัญญัติความผิดลหุโทษให้เป็นความผิดอาญาภาคทั่วไป ศึกษาเฉพาะความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา**. หน้า 78.

แล้ว จะมีหลักเกณฑ์หรือวิธีการใดหรือไม่ที่จะลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำที่กระทบต่อการอยู่รวมกันหรือความสงบสุขของสังคมโดยรวม

2.5.1 หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญา

ความผิดทางอาญาเป็นมาตรการบังคับทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งเกิดควบคู่ไปกับวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ ซึ่งแต่เดิมนั้นสังคมจะอาศัยระเบียบแบบแผนจารีตประเพณี ซึ่งยังไม่ได้แยกศีลธรรมออกจากความยุติธรรมทางกฎหมาย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายมาจากธรรม กล่าวคือ ความจริงที่มีอยู่ตามธรรมดา เป็นกฎของธรรมชาติ[50] ซึ่งพระพรหมคุณาภรณ์ (ป. อ. ปยุตฺโต) แสดงปาฐกถาธรรมไว้ แต่เมื่อสังคมมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมสังคม ระบบกฎหมายจึงเกิดกฎหมายเทคนิคที่แยกความยุติธรรมออกจากศีลธรรม เป็นการใช้ระเบียบและระบบที่จัดวางขึ้นเป็นเครื่องมือบังคับควบคุมคนให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยหรือการบังคับควบคุมคนให้เป็นอยู่และประพฤติปฏิบัติดำเนินกิจการตามระเบียบและระบบที่จัดวางขึ้น[51] และถ้าคนอยู่ในหลักการก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย แต่ถ้ากฎหมายไม่ใช่เพื่อหลักการก็ไม่ควรเป็นกฎหมาย ในแง่นี้การบัญญัติกฎหมายก็ต้องอยู่ในขอบเขตอยู่ในหลักการ และการบัญญัติความผิดก็ต้องมีขอบเขต

การกระทำที่เป็นความผิดอาญาคือการกระทำที่ก่อให้เกิดการตำหนิติเตียนในทางศีลธรรมอย่างร้ายแรง เป็นสิ่งที่วิญญูชนเห็นว่าเป็นการกระทำชั่ว จึงมีการกำหนดโทษเป็นมาตรการบังคับทางอาญา โดยรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการลงโทษเพื่อเป็นการตอบแทนผู้กระทำความผิดให้ได้รับผลร้ายเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายบ้านเมือง เนื่องจากเกิดความเสียหายขึ้นหรือเนื่องจากการกระทำความผิดอาญา[52] โดยจะมีการกำหนดโทษทางอาญา มีความหมายคือ ผลร้ายซึ่งผู้กระทำผิดได้รับเนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา โดยที่ผู้ซึ่งมีอำนาจให้ผลร้ายจะต้องมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและผลร้ายที่ผู้กระทำผิดได้รับนั้น เป็นการตอบแทนการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งการตอบแทนนี้มีลักษณะตำหนิผู้กระทำความผิดนั้น[53] ซึ่งจะมีการบังคับใช้โทษที่รุนแรง ทำให้กฎหมายอาญาต่างจากกฎหมายอื่น มุ่งใช้โทษเพื่อลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด[54] ก่อให้เกิดมลทินแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งในอดีตการใช้กฎหมายอาญาจะเป็นการใช้ในวงที่จำกัด กล่าวคือ ใช้เฉพาะการกระทำผิดที่

---

[50] แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2545). **รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย.** หน้า 12.

[51] แหล่งเดิม. หน้า 34.

[52] อรรสิทธ์ กันมล. (2549). **ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา**. หน้า 78.

[53] สหธน รัตนไพจิตร. (2527). **ความประสงค์ของการลงโทษอาญา ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา**. หน้า 10.

[54] Thomas J Gardner and Terry M. Anderson. (n.d.) **Criminal Law** (8 th ed.). p.21.

กระทำต่อหัวหน้า ไม่ใช้ในการกระทำความผิดอาญาอื่น ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตออกไปเรื่อย จนเกิดพฤติกรรมเกือบทุกชนิดเป็นความผิดอาญา เพื่อเป็นหลักในการอยู่ร่วมกันในสังคม และเป็นมาตรฐานควบคุมสังคมให้ประพฤติตามปทัสถาน

ประเทศไทยมีการใช้ความผิดอาญากับทุกความผิด เช่น ความผิดต่อบุคคล ความผิดต่อสังคม ความผิดต่อทรัพย์ หรือความผิดที่กระทบกระเทือนต่อการอยู่รวมกันของมนุษย์ โดยกฎหมายที่รวบรวมความผิดอาญาฉบับแรกคือ กฎหมายตราสามดวง มีโทษตามกฎหมายอาญามีหลายลักษณะแยกไปตามกฎหมาย แต่ละฉบับ เช่น กฎหมายลักษณโจร (พระไอยการลักขณโจร) กฎหมายลักษณอาญาหลวง (พระไอยการอาชาหลวง) กฎหมายลักษณวิวาท (พระไอยการลักษณวิวาทตีด่ากัน) กฎหมายลักษณอาญารษฎร์ (พระไอยการอาชาราษ) พระราชกำหนดลักษณข่มขืน ล่วงประเวณี พระราชกำหนดลักษณหมิ่นประมาท ประกาศลักษณฉ้อ พระไอยการลักษณผัวเมีย พระไอยการลักษรตระลาการ[55] เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดความผิดอาญาตามลักษณะการกระทำหรือภยันตรายต่อสังคม

ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งถือเป็นประมวลกฎหมายอาญาฉบับแรกของประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการยกร่างในสมัยรัชกาลที่ 5 และประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2451 โดยมีการปรับปรุงแก้ไขจากกฎหมายตราสามดวงหลายฉบับ เมื่อได้ประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญาแล้ว ก็ได้มีการยกเลิกกฎหมายตราสามดวงที่มีโทษทางอาญาที่ไม่เหมาะสม การจัดทำกฎหมายลักษณะอาญาได้อาศัยนักกฎหมายต่างประเทศจากหลายประเทศที่เข้ามารับราชการอยู่ในสมัยนั้น เช่น นักกฎหมายจากประเทศเบลเยี่ยม ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น และนักกฎหมายไทยที่จบการศึกษาจากยุโรปและอังกฤษเป็นผู้ร่วมจัดทำ การยกร่างกฎหมายได้ศึกษาเปรียบกฎหมายอาญาที่ใช้อยู่ในแต่ละประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน ประมวลกฎหมายอาญาฮังการี ประมวลกฎหมายอาญาเนเธอร์แลนด์ ประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี ประมวลกฎหมายอาญาอียิปต์ และร่างประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น เป็นต้น การยกร่างกฎหมายลักษณะอาญานั้นได้มีการนำวิธีการนิติบัญญัติของยุโรปและอเมริกามาใช้เท่านั้น แต่ในส่วนของเนื้อหาบทบัญญัติที่กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดนั้นได้อาศัยปรับปรุงจากกฎหมายตราสามดวงและยกเลิกบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดความผิดทางอาญาของไทยได้มีแนวความคิดจากกฎหมายตราสามดวง กฎหมายลักษอาญามาปรับปรุงแก้ไขรวมทั้งการยกเลิกโทษที่ไม่เหมาะสม

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยกำหนดเป็น 3 ภาค ได้แก่ ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป ภาค 2 ความผิด ภาค 3 ลหุโทษ โดยบัญญัติทุกความผิดที่มีความ

---

[55] ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. ก เล่มเดิม. หน้า 10.

กระทบกระเทือนต่อสังคม อาทิ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ความผิดเกี่ยวกับความสงบของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลง ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับชื่อเสียง ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดความผิดอาญาตามลักษณะการกระทำหรือภยันตรายต่อสังคม นอกจากนี้ยังมีการกำหนดความผิดตามพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษอีกประมาณ 353 ฉบับ ซึ่งก็เป็นประเด็นที่จะต้องมีการศึกษาต่อไปว่าความผิดที่มีโทษทางอาญาที่รัฐได้กำหนดนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ และควรมีขอบเขตอย่างไร ควรจะกำหนดให้เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาหรือไม่ เพียงไร

แนวคิดในการบัญญัติกฎหมายอาญา ต้องมีการพิจารณาถึงขอบเขตของกฎหมายอาญาและปัญหาในการพิจารณาการกระทำว่าการกระทำให้เหมาะสมเป็นความผิดอาญา แนวความคิดที่เป็นพื้นฐานว่าการกระทำใดเป็นความผิดอาญา แบ่งเป็น 2 แนวความคิด[56] คือ แนวคิดในเชิงหลักเกณฑ์ (Arguments of principle) เป็นแนวความคิดปรัชญาในทางศีลธรรมและการเมืองมาวินิจฉัยว่าควรใช้กฎหมายอาญากับการกระทำความผิดประเภทใด และแนวความคิดในเชิงปฏิบัติ (Arguments of practiclity) เป็นการใช้ข้อพิจารณาในเชิงปฏิบัติว่า การบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับหรือไม่

แนวคิดในเชิงหลักเกณฑ์ (Arguments of principle) ได้พิจารณาถึงบทบาทและขอบเขตของการใช้กฎหมายอาญา ซึ่งบางหลักได้พิจารณาถึงกฎหมายอื่นนอกจากกฎหมายอาญา

(1) หลักอนาธิปไตย โดยการวางหลักในการให้เสรีภาพแก่คนในสังคมอย่างเต็มที่ แต่เสรีภาพนั้นจะต้องไม่ทำความเสียหายแก่บุคคลอื่น[57]

(2) หลักการยึดระเบียบแบบแผน เน้นเรื่องการให้ทุกคนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่และเท่าๆกัน ไม่เฉพาะผู้ที่แข็งแรงกว่า เป็นการไม่เลือกปฏิบัติ

(3) หลักศีลธรรมทางกฎหมาย มีแนวคิดว่าบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในการปฏิบัติแต่ก็มีสิทธิในการสงวนสิทธิของตนให้ทรงคุณค่าไว้ในทางศีลธรรม

(4) หลักภยันตราย มีความเห็นว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง ควรมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต่อเมื่อมันเป็นสิ่งที่จำเป็นในการป้องกันภยันตราย และสังคมควรมีบทบาทแทรกแซงเสรีภาพของบุคคลในสังคม[58]

---

[56] เกษมาวดี ศุภภิญโญพงศ์. (2549). **การปรับเปลี่ยนความผิดลหุโทษที่มีลักษณะเป็นความผิดอาญาโดยแท้เป็นความผิดต่อระเบียบของสังคม ศึกษาเฉพาะความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา.** หน้า 11.

[57] Joel Feinberg. (1973). **Social Philosophy**. p.23.

[58] J.S. Mill. (1977). **Utilitarianlism On Liberty, Representative Government**. p.72-73.

(5) หลักการกระทำความผิด เป็นหลักการสนับสนุนการใช้กฎหมายจำกัด เป็นการวางแนวทางว่าให้ใช้กฎหมายจำกัดขอบเขต แม้ว่าการกระทำนั้นยังไม่ก่อภยันตรายแก่บุคคลอื่น แต่หากการกระทำนั้นบุคคลทั่วไปเห็นว่าเป็นการไม่สมควรก็ถือว่าเป็นความผิด

แนวความคิดในเชิงปฏิบัติ (Arguments of practiclity) วางหลักว่าพิจารณาว่าการกระทำใดควรบัญญัติให้เป็นกฎหมายอาญา แบ่งเป็น 2 กลุ่มแนวความคิด

(1) แนวความคิดในการยกเลิกความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย ได้รับการวิจารณ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากขาดความชัดเจนเพราะมีความผิดบางประเภทที่ไม่มีผู้เสียหาย แต่ยังต้องให้มีผลบังคับอยู่ เนื่องจากเป็นการป้องกันประโยชน์ของสังคมโดยรวม เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย ความผิดเกี่ยวกับการพนัน ความผิดเกี่ยวกับการทำแท้ง ความผิดเกี่ยวกับการค้าประเวณี ความผิดดังกล่าวนี้มีข้อวิจารณ์จากสังคมเป็นอันมาก ในประเทศสหรัฐอเมริกามีความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย เช่น ความผิดฐานมึนเมาสุรา ยาเสพติด การพนัน คนจรจัด การทำแท้ง การค้าประเวณี[59] เป็นต้น

(2) วิธีการประเมินผลดีผลเสีย มีความคิดให้ใช้วิธีการประเมินผลดีผลเสีย โดยประเมินจากการบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำที่บัญญัติให้เป็นความผิดอาญา ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายของรัฐและของคู่กรณีที่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ความสูญเสียอิสรภาพของผู้กระทำความผิด และประโยชน์จากการบังคับโทษ การข่มขู่ไม่ให้มีผู้กระทำความผิด โดยหากประโยชน์ที่จะได้รับมีน้อยกว่าสิ่งที่จะต้องเสียไป ก็ไม่สมควรที่จะกำหนดเป็นความผิดอาญา โดยไม่ควรบัญญัติความผิดในกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์และสถานการณ์บางประการโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตดังต่อไปนี้[60]

(1) รัฐไม่สามารถบัญญัติความผิดในกฎหมายอาญาเพียงวัตถุประสงค์ ในการแก้แค้นทดแทนผู้กระทำความผิดโดยใช้โทษมาเป็นเครื่องมือ

(2) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาลงโทษความประพฤติที่ไม่ก่อให้เกิดอันตราย ถ้าเห็นว่าถ้าการกระทำนั้นไม่มีความชั่วร้าย

(3) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และหากมีมาตรการอื่นใดซึ่งสามารถบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานน้อยกว่า ก็ควรใช้มาตรการนั้น

(4) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาในกรณีที่ผลร้ายอันเกิดจากการลงโทษมีมากกว่าผลร้ายที่เกิดจากการกระทำความผิด

---

[59] Franklin E. Zimaing and Richard S. Frase. (1975). **The criminal Justice System**. P.99.

[60] เกษมาวดี สุภภิญโญพงศ์. เล่มเดิม. หน้า 14.

(5) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาโดยมีวัตถุประสงค์ในการบังคับให้บุคคลทุกคนกระทำเพื่อประโยชน์แก่ตนเองเท่านั้น

(6) รัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาห้ามการกระทำซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากสาธารณชน

(7) รัฐไม่ควรบัญญัติความผิดซึ่งบังคับใช้ไม่ได้ในประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ กฎหมายที่บังคับใช้ไม่ได้ย่อมไม่สมควรคงไว้ในกฎหมายอาญา เพราะจะนำมาซึ่งการขาดความเคารพกฎหมายและทำให้กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์

สรุปหลักเกณฑ์ที่ถือว่าการกระทำควรเป็นความผิดอาญา[61]

(1) การกระทำนั้นเป็นที่เห็นได้ชัดว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อบุคคลหรือสังคมและสังคมมิอาจให้อภัยต่อการกระทำนั้นได้

(2) กรณีที่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาแล้ว การกระทำนั้นไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ

(3) การที่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา จะไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้ลดน้อยลงไป

(4) หากเป็นความผิดอาญาแล้ว จะมีการบังคับใช้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

(5) การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดอาญา ไม่มีผลต่อการทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างเกินขีดความสามารถ ทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณ

(6) ไม่มีมาตรการที่เหมาะสมอย่างอื่นแล้วนอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่าความผิดอาญาที่ร้ายแรง เช่น ความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินเป็นความผิดที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ถือว่าเป็นความผิดอาญา แต่ความผิดที่จะใช้มาตรการในการลดทอนโทษทางอาญา กล่าวคือ ความผิดลหุโทษ โสเภณี การพนัน หรือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดบางประเภทเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาว่าควรจะเป็นความผิดทางอาญาต่อไปหรือไม่

2.5.2 การแบ่งประเภทความผิด

การแบ่งประเภทความผิดอาจกำหนดได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายของประเทศนั้นๆ เช่น การแบ่งประเภทความผิดตามความร้ายแรง การแบ่งประเภทความผิดตามความชั่วของศีลธรรม การแบ่งประเภทความผิดตามภยันตรายต่อสังคม หรือการแบ่งประเภทความผิดตามคุณธรรมทางกฎหมาย เป็นต้น การแบ่งประเภทความผิดตามความชั่วร้ายของศีลธรรมอาจแบ่ง

---

[61] เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2546). **คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1.** หน้า 4

ออกเป็นสองประเภท กล่าวคือ ความผิดในตัวเอง (mala in se) และความผิดเพราะกฎหมายห้าม (mala prohibita)[62]

ความผิดในตัวเอง (mala in se) หมายถึง ความผิดอาญาที่เป็นการกระทำผิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ละเมิดต่อความรู้สึกผิดชอบชั่วดี เป็นความผิดที่มีความชั่วร้ายอยู่ตามธรรมชาติ โดยผู้กระทำสามารถรู้ได้ด้วยตนเอง (inherenty evil) ผู้กระทำรู้ได้ว่าตนเองกระทำความผิด เป็นการกระทำที่มีความชั่วร้ายเลวทรามตามธรรมชาติของการกระทำนั้น เช่น การลักทรัพย์ การฆ่าผู้อื่น การข่มขืน ส่วนความผิดเพราะกฎหมายห้าม (mala prohibita) เป็นการกระทำความผิดที่ไม่ถือว่าเป็นความผิดตามธรรมชาติ แต่เป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติห้ามกระทำ หรือการกระทำนั้นเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้ามไว้ เป็นความผิดเพื่อการจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม เช่น ความผิดเกี่ยวกับการจราจร ความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น

นักกฎหมายในระบบซีวิลลอว์ เห็นว่าการแบ่งประเภทความผิดตามความชั่วของศีลธรรมไม่มีคุณค่าในทางวิชาการมากนัก และมีผลในทางทฤษฎีน้อย จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับความผิดทางอาญาโดยมุ่งถึงสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง เรียกว่า คุณธรรมทางกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่เป็นรูปธรรมแต่เป็นสิ่งที่เป็นภาพในทางความคิด และเป็นสิ่งที่มีคุณค่า (Value) ดังนั้น คุณธรรมทางกฎหมายจึงหมายถึง[63] ประโยชน์หรือคุณค่าของการอยู่ร่วมกันที่กฎหมายคุ้มครอง

การแบ่งประเภทความผิดตามคุณธรรมทางกฎหมาย จะมีคุณธรรมในทางกฎหมายเป็นพื้นฐานในทางความคิด แม้จะไม่ได้กำหนดคุณธรรมทางกฎหมายก่อนการบัญญัติความผิดนั้นก็ตาม แต่เพราะความผิดอาญามาจากปทัสถาน และปทัสถานมาจากคุณธรรมทางกฎหมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองอยู่ในทุกฐานความผิด ภาษาเยอรมันเรียกว่า Rechtsgut เช่น ปทัสถานว่าไม่ควรเอาชีวิตมนุษย์ เพราะชีวิตมนุษย์เป็นสิ่งที่มีคุณค่า ชอบที่จะคุ้มครองโดยกฎหมาย ดังนั้น คุณธรรมทางกฎหมายของความผิดฐานฆ่าชีวิตผู้อื่นคือ ชีวิตมนุษย์ การคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายคือ การที่กฎหมายอาญายกระดับของสมบัติเฉพาะอย่างขึ้นเป็นคุณธรรมทางกฎหมาย กล่าวคือ ในปทัสถาน มีสมบัติหลายอย่างแฝงอยู่และเป็นสิ่งที่ควรหวงแหนไว้ ความผิดอาญาแต่ละฐานได้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น ชีวิตมนุษย์ ความปลอดภัยของร่างกาย เสรีภาพในการกระทำ เป็นต้น

การศึกษาคุณธรรมทางกฎหมายจะก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายด้าน กล่าวคือ จะเป็นเครื่องช่วยในการตีความกฎหมายอาญา เป็นการแบ่งแยกหมวดหมู่ของความผิด และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแบ่งแยกคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล และคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็น

---

[62] Wayne R. Lafave and Austin W.Scott,Jr. (1986). **Criminal Law** (2 nd ed.). p.32.

[63] คณิต ณ นคร ก (2551). เล่มเดิม. หน้า 94.

ส่วนรวม จะช่วยให้การวินิจฉัยปัญหาเรื่องผู้เสียหายมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน กล่าวคือ จะพิจารณาได้ว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายในการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง ซึ่งรวมไปถึงความชัดเจนในเรื่องความยินยอมในการกระทำด้วย

สำหรับประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแบ่งประเภทความผิดอาญาตามภยันตรายต่อสังคม กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดความผิดอาญาออกเป็นหลายกลุ่ม เช่น ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม ความผิดเกี่ยวกับความสงบของประชาชน ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ เป็นต้น

เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษามิติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในชั้นนี้จึงได้ศึกษาการกำหนดความผิดของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1) กฎหมายเยอรมัน

เดิมประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน แบ่งความผิดอาญาออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ความผิดอาญาร้ายแรง (Verbrechen) ความผิดอาญาธรรมดา (Vergehen) และความผิดอาญาลหุโทษ (Uebertretungen)[64] การแบ่งในลักษณะดังกล่าวมีที่มาจากกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งการรับแนวคิดดังกล่าวของฝรั่งเศสเข้ามาในเยอรมันเริ่มโดย Feuerbach นำประเภทของความผิดอาญาดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐบาร์เยิร์น ในปี ค.ศ. 1813 ต่อมาในปี ค.ศ. 1851 ประมวลกฎหมายอาญาแห่งปรัสเซียก็รับเอาแนวคิดดังกล่าวมาและส่งต่อมายังประมวลกฎหมายอาญาแห่งอาณาจักรไรซ์ ในปี ค.ศ. 1871 การปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาที่มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1975 ได้ยกเลิกความผิดอาญาที่แบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังกล่าว โดยยกเลิกในส่วนของความผิดอาญาลหุโทษ โดยคงไว้เฉพาะความผิดอาญาร้ายแรงและความผิดอาญาธรรมดา ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาฉบับดังกล่าวในมาตรา 12[65]

ความผิดอาญาร้ายแรง หมายถึง การกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายที่กำหนดโทษขั้นต่ำไว้ที่โทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือโทษที่สถานหนักกว่านั้น

ความผิดอาญาธรรมดา หมายถึง การกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายที่มีโทษขั้นต่ำเป็นโทษจำคุกที่น้อยกว่าหนึ่งปีหรือโทษปรับ โทษขั้นต่ำในที่นี้ หมายถึง โทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายไม่ได้หมายถึงโทษที่จำเลยจะได้รับตามคำพิพากษาของศาล

---

[64] Joseph J. Darby. (1967 , Fall). **The American Journal of Compartive**. P754.

[65] ณรงค์ ใจหาญ และคณะ ข (2554). **การจัดแบ่งกลุ่มความผิดและโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา (Classification of Crime)** (รายงานการวิจัย). หน้า 30.

การกำหนดความผิดทั้งสองประเภทดังกล่าวจะแบ่งตามระดับของความรุนแรงของการกระทำความผิดอาญา และแสดงให้เห็นถึงระดับของความสมควรลงโทษทางอาญาที่แตกต่างกันระหว่างความผิดอาญาร้ายแรงและความผิดอาญาธรรมดา แต่บางกรณีความผิดอาญาร้ายแรงก็อาจจะมีความรุนแรงที่น้อยกว่าความผิดอาญาธรรมดาก็ได้ เช่น การชิงทรัพย์ที่มีราคาเล็กน้อยจะมีความรุนแรงที่น้อยกว่าการฉ้อโกงเงินล้าน เป็นต้น

การแบ่งแยกความผิดอาญาออกเป็นสองประเภทมีความสำคัญ กล่าวคือ ในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติจะช่วยในการจัดลำดับของการลงโทษให้มีความง่ายขึ้นเช่น การพยายามกระทำความผิดในความผิดอาญาร้ายแรงจะต้องได้รับโทษเสมอ แต่การพยายามกระทำความผิดในความผิดอาญาธรรมดาจะรับโทษก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเท่านั้น เป็นต้น ในส่วนของกฎหมายวิธีสบัญญัติ การแบ่งความผิดอาญาออกเป็นความผิดอาญาร้ายแรงและความผิดอาญาธรรมดา จะมีประโยชน์ในแง่ของการกำหนดเขตอำนาจในทางคดีของศาล นอกจากนี้ หากเป็นความผิดอาญาร้ายแรงจะต้องมีการตั้งทนายความให้จำเลย

กล่าวโดยสรุป ประเทศเยอรมนีมีแนวคิดในการยกเลิกความผิดที่มีลักษณะเป็นการละเมิดกฎหมายหรือความผิดลหุโทษออกจากประมวลกฎหมายอาญา โดยปรับเป็นความผิดในทางปกครอง (Administrative infraction) หรือเป็นการฝ่าฝืนระเบียบ หรือการละเมิดต่อระเบียบ (Ordnungswidrigkeiten)

การละเมิดต่อระเบียบ หมายถึง การกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดที่มิชอบด้วยกฎหมายและที่สามารถจะตำหนิได้ที่กำหนดโทษปรับในทางปกครอง (Geldbusse) ไว้ การให้คำจำกัดความในรูปแบบดังกล่าวไม่ได้ให้คำตอบว่าการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายในกรณีใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าควรกำหนดให้มีโทษปรับทางปกครองหรือควรที่จะมีโทษในทางอาญาหรือไม่ควรที่จะมีมาตรการบังคับใด ๆ เลย ปัญหาในเรื่องของการให้คำนิยามการละเมิดต่อระเบียบในทางเนื้อหาอาจให้คำตอบได้ในหลายทาง[66]การละเมิดต่อระเบียบเป็นเรื่องของสมบัติในทางปกครอง (Verwaltungsgueter) ไม่ใช่เรื่องของนิติสมบัติ (Rechtsgueter) เป็นการให้นิยามตามทัศนะของ Goldschmidt และ Maurach ส่วน E. Wolf ให้นิยามไว้ว่าการละเมิดต่อระเบียบไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อปัจเจกชนหรือต่อวัฒนธรรม หากแต่เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สังคมในบางเรื่องเป็นพิเศษ ส่วนตามแนวคำพิพากษาของศาลแห่งสหพันธรัฐ ให้ความเห็นไว้ว่าการละเมิดต่อระเบียบเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไม่เชื่อฟังและไม่ใช่เป็นเรื่องที่มีความน่าตำหนิในทางจริยศาสตร์เป็นพิเศษ โดยมีเนื้อหาของความมิชอบด้วยกฎหมายน้อยกว่าในกรณีของการกระทำความผิดอาญา

---

[66] แหล่งเดิม.

จึงอาจสรุปได้ว่า การละเมิดต่อระเบียบ เป็นเรื่องที่มีความเสียหายต่อวัตถุแห่งการกระทำที่ได้รับการคุ้มครองที่มีแต่เพียงเล็กน้อย การตำหนิผู้กระทำผิดในแง่ทางศีลธรรมจะมีไม่มาก เป็นเพียงความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวม เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจราจร กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีเพียงโทษปรับและขั้นตอนการดำเนินคดียังต่างจากความผิดตามกฎหมายอาญา กล่าวคือ เจ้าพนักงานมีอำนาจปรับผู้กระทำความผิด หากไม่ชำระเจ้าพนักงานมีอำนาจบังคับคดีได้เอง

2) กฎหมายฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมันเป็นอันมาก และได้นำหลักเกณฑ์มาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายในปี ค.ศ. 1789 และต่อมาได้มีประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1994 และมีแนวคิดว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงมีแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายบังคับให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย โดยในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสมีการกำหนดความผิดอาญา (Infractions) แบ่งเป็น 3 ประเภทความผิด กล่าวคือ ความผิดอาญาโทษรุนแรง (rime) ความผิดอาญาโทษชั้นกลาง (délit) และความผิดลหุโทษ (contravention)[67] โดยในแต่ละกลุ่มจะมีลักษณะความผิด การดำเนินคดี และรูปแบบของการลงโทษที่แตกต่างกัน

ความผิดอาญาโทษรุนแรง (crimes) หมายถึง ความผิดอาญาที่มีโทษจำคุก (la reclusion criminelle) หรือกักขัง (la detention criminelle) ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป[68]

ความผิดอาญาโทษชั้นกลาง (délit) หมายถึง ความผิดอาญาที่มีโทษจำคุก (l'emprisonnement) ไม่เกิน 10 ปี[69]

ความผิดลหุโทษ (contravention) หมายถึง ความผิดอาญาที่มีโทษปรับ หรือโทษจำกัดสิทธิบางอย่าง[70]

การกำหนดประเภทความผิดและโทษทางอาญาเป็น 3 ประเภท แบบฝรั่งเศสเรียกว่าเป็นแนวคิดแบบ "Tripartisme" โดยการกำหนดความผิดและโทษเป็น 3 กลุ่ม มีแนวคิดมาจาก

---

[67] ณรงค์ ใจหาญ และคณะ ข เล่มเดิม. หน้า 8.

[68] ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส, มาตรา 131-1

[69] ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส, มาตรา 131-3.

[70] ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส, มาตรา 131-12.

ลักษณะความผิดว่าเป็นความผิดต่อรัฐ หรือเป็นความผิดต่อปัจเจกชน และการกำหนดกลุ่มความผิดและโทษดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการลงโทษ กล่าวคือ

ในความผิดต่อรัฐ รูปแบบการลงโทษจะเน้นไปที่วัตถุประสงค์ในทางข่มขู่ยับยั้งเพื่อเป็นตัวอย่างมิให้มีการเลียนแบบทำผิดอีก ในขณะที่ในความผิดต่อปัจเจกชน รูปแบบการลงโทษจะเน้นวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปรับปรุง

ส่วนความผิดลหุโทษเป็นอีกรูปแบบความผิดหนึ่งที่มีความรุนแรงของความผิดน้อย ดังนั้น โทษที่จะลงจึงต้องเป็นโทษที่ไม่รุนแรง จึงเน้นไปทางโทษที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิในทรัพย์สิน ได้แก่ การกำหนดโทษปรับ โดยเป็นการชำระค่าปรับแก่รัฐ ซึ่งแตกต่างกับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

ความผิดลหุโทษ กำหนดขึ้นมาเพื่อรักษาความมีวินัยของส่วนรวม ซึ่งเป็นมาตรการในการปราบปรามที่เร็วที่สุดและรักษาความมั่นคงของการบริหารราชการที่ดีของประเทศ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม[71] ความผิดลหุโทษทั่วไปเป็นความผิดที่เกิดจากความไม่สนใจข้อห้ามของกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ใช่ความประสงค์หรือมีเจตนาที่จะละเมิดกฎหมายอาญา และไม่ใช่เรื่องความประมาทเลินเล่อ ความผิดลหุโทษเกิดขึ้นทันทีเมื่อมีการกระทำที่กฎหมายห้ามและกำหนดโทษไว้ ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของความจำเป็นในการลงโทษการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อระเบียบวินัยทางการบริหารปกครอง หรือการไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้เพื่อการตรวจสอบ เช่น การไม่ติดป้ายต่ออายุทะเบียนรถยนต์ ลักษณะสำคัญของความผิดลหุโทษในกฎหมายฝรั่งเศส คือเป็นความผิดที่ไม่ต้องการเจตนา ดังนั้น หากปรากฏว่าองค์ประกอบของการกระทำความผิดครบถ้วนแล้ว ก็สามารถลงโทษได้ ผู้กระทำความผิดจะยกเป็นข้ออ้างว่าตนมิได้มีเจตนาละเมิดกฎหมายหรือปราศจากความประมาทเลินเล่อมิได้

โทษปรับที่นำมาใช้เพื่อเป็นบทลงโทษในความผิดลหุโทษตามกฎหมายฝรั่งเศสมีลักษณะแตกต่างกับโทษอาญาอื่นหลายประการ กล่าวคือ

(1) ในกรณีความผิดความผิดลหุโทษได้กระทำนอกประเทศฝรั่งเศส ถ้าเป็นความผิดที่คนฝรั่งเศสเป็นผู้กระทำหรือคนฝรั่งเศสเป็นผู้เสียหาย ศาลฝรั่งเศสจะไม่มีเขตอำนาจ แต่หากเป็นความผิดอาญาโทษรุนแรง (crimes) กระทบกระเทือนรัฐ แม้ผู้กระทำความผิดที่เป็นคนฝรั่งเศสจะได้กระทำผิดนอกประเทศ ศาลฝรั่งเศสก็มีเขตอำนาจเหนือคดีดังกล่าวได้

---

[71] ณรงค์ ใจหาญ และคณะ ก เล่มเดิม. หน้า 163.

(2) ความผิดลหุโทษบุคคลอาจต้องรับผิดทางอาญาแม้ไม่มีหลักฐานพิสูจน์ถึงเจตนาหรือประมาท[72]

(3) ความผิดลหุโทษ ถ้าเป็นการพยายามกระทำความผิดไม่ต้องรับผิดทางอาญา[73]

(4) ความผิดลหุโทษกฎหมายกำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องในการกระทำความผิด กล่าวคือ ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนรับผิดในบางกรณี[74]

(5) การกระทำความผิดลหุโทษจะไม่มีการเพิ่มโทษในกรณีที่มีการกระทำความผิดซ้ำ และไม่อาจอ้างการป้องกันทรัพย์สินจากภัยตรายในความผิดลหุโทษได้

(6) เหตุแห่งการเพิกถอนการรอการลงโทษ (sursis simple) เพราะจำเลยได้กระทำความผิดอาญาอีกในระหว่างการรอการลงโทษ จำกัดเฉพาะจำเลยได้กระทำความผิดโทษรุนแรงและโทษชั้นกลางเท่านั้น จะไม่ใช้กับความผิดลหุโทษ

(7) อายุความในการลงโทษในคดีอาญาจะถูกกำหนดให้สอดคล้องกับกลุ่มความผิดทั้ง 3 กลุ่ม เช่น ความผิดโทษรุนแรงอายุความการลงโทษมีกำหนด 20 ปี ความผิดโทษชั้นกลางอายุความการลงโทษมีกำหนด 5 ปี และความผิดลหุโทษมีอายุความการลงโทษ 3 ปี[75]

(8) ความผิดลหุโทษจะถูกฟ้องและพิจารณาที่ศาลอาญาลหุโทษ (le tribunal de police)

(9) ศาลอาญาโทษรุนแรงจะมีองค์คณะผู้พิพากษา 12 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน และลูกขุนที่มาจากตัวแทนประชาชน 9 คน ศาลอาญาโทษชั้นกลางจะมีองค์คณะคือ ผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน และศาลอาญาลหุโทษจะมีผู้พิพากษาอาชีพ 1 คนเท่านั้น

(10) ในความผิดคดีอาญาลหุโทษ ไม่จำเป็นต้องมีการไต่สวนมูลฟ้อง โดยพนักงานอัยการจะฟ้องจำเลยต่อศาลพิจารณาพิพากษาได้เลย

(11) ความผิดอาญาโทษรุนแรงจะมีอายุความ 10 ปี ความผิดอาญาโทษชั้นกลางจะมีอายุความ 3 ปี และความผิดอาญาลหุโทษจะมีอายุความ 1 ปี

จะเห็นได้ว่า การกำหนดความผิดของประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มีผลให้รูปแบบการลงโทษแตกต่างกัน กล่าวคือ แม้ความผิดลหุโทษจะถือเป็นความผิดต่อรัฐ เป็นละเมิดต่อระเบียบวินัยทางการบริหารปกครอง หรือการไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้ แต่ไม่ถือว่าเป็นความผิดทางปกครอง ดังเช่นเยอรมัน แต่อย่างไรก็ดี แม้ความผิดลหุโทษไม่เป็น

---

[72] ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส, มาตรา 121-3.

[73] ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส, มาตรา 121-4(2).

[74] ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส, มาตรา 121-7.

[75] ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส, มาตรา 133-2-3-4.

ความผิดทางปกครอง แต่การดำเนินการเพื่อบังคับการฝ่าฝืนหรือกระบวนการในการสอบสวน ฟ้องร้อง พิจารณาคดีทั้งในส่วนกฎหมายสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติ จะแตกต่างกับกระบวนการพิจารณาในความผิดอาญาโทษรุนแรง ความผิดอาญาโทษชั้นกลาง โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับโทษที่จะใช้กับผู้กระทำความผิดลหุโทษ

2.5.3 มาตรการทางอาญากับมาตรการทางปกครอง

1) มาตรการบังคับทางอาญา

ก่อนที่จะมีความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางอาญา ประการที่สำคัญที่จะต้องศึกษาคือ ความหมายของกฎหมายอาญา ซึ่งหมายถึง บรรดากฎหมายทั้งหลายที่ระบุถึงความผิดอาญา โทษ วิธีการเพื่อความปลอดภัย และมาตรการบังคับทางอาญาอื่น และเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ความผิดอาญาเป็นเงื่อนไขของการใช้โทษ วิธีการเพื่อความปลอดภัย และมาตรการบังคับทางอาญาอื่นนั้น[76] ดังนั้น กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายซึ่งว่าด้วยการกระทำความผิดและการลงโทษ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเมื่อมีการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่กฎหมายกำหนดเป็นความผิดอาญา แล้วบุคคลดังกล่าวจะต้องได้รับโทษอย่างไร การลงโทษทางอาญาเป็นผลจากการกระทำความผิดอาญาอันเป็นการตำหนิผู้กระทำความผิดนั้น ดังนั้น เมื่อลักษณะของความผิดทางอาญาคือ การกระทำที่ฝ่าฝืนบรรทัดฐานของสังคมอันทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมและเป็นการบ่อนทำลายศีลธรรมอันดี โทษทางอาญาจึงเป็นมาตรการบังคับ เพื่อให้ผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืนบรรทัดฐานทางสังคมอันเป็นการป้องกันความสงบเรียบร้อยภายในสังคม[77]

“มาตรการบังคับทางอาญา” หมายถึง มาตรการบังคับต่างๆ[78] ในกฎหมายอาญาที่จะใช้กับผู้กระทำความผิดซึ่งจากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า มาตรการบังคับทางอาญาในปัจจุบันนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ ได้แก่ โทษ วิธีการเพื่อความปลอดภัย และมาตรการอื่นๆ ทางอาญา ทั้งนี้มาตรการบังคับทางอาญาดังกล่าว มีลักษณะที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ

“โทษ” เป็นมาตรการบังคับทางอาญาดั้งเดิมที่สุด และปัจจุบันโทษยังเป็นมาตรการบังคับทางอาญาหลัก แต่มีแนวโน้มที่จะใช้มาตรการอย่างอื่นมาทดแทนโทษดั้งเดิม[79] โทษเป็นผลร้ายที่ผู้กระทำได้รับ เนื่องจากผลร้ายที่ผู้กระทำได้ก่อให้เกิดขึ้น[80] โดยรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการลงโทษดังกล่าว ดังนั้น การลงโทษจึงเป็นสิ่งที่พิจารณาถึงการกระทำในอดีตและมุ่งหมาย

---

[76] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 32.

[77] อรรถสิทธิ์ กันมล. เล่มเดิม. หน้า 3-4.

[78] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 376.

[79] แหล่งเดิม. หน้า 381.

[80] ธานี วรภัทร์. (2553). **หลักกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก.** หน้า 18.

ที่จะตอบแทนผลร้ายที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อขึ้นเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ โทษจึงมุ่งหมายที่ตัวผู้กระทำความผิดเป็นหลักและโทษจะต้องก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความทุกข์ยากลำบากต่อผู้กระทำความผิด

อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบประเภทของโทษในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งขึ้นอยู่กับมุมมองในเรื่องความเหมาะสมในแต่ละประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งรูปแบบประเภทของโทษได้ กล่าวคือ โทษหลัก เป็นโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ศาลใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด โดยโทษหลักในแต่ละประเทศมีความคล้ายคลึงกัน เช่น โทษประหารชีวิตในกรณีประเทศที่ยังไม่ได้ยกเลิกโทษประหารชีวิต โทษจำคุกและโทษปรับ นอกจากโทษหลักแล้วยังมีโทษข้างเคียง เป็นการแบ่งประเภทโทษตามกฎหมายอาญาของประเทศเยอรมนีโดยเป็นผลที่สืบเนื่องจากการได้รับโทษทางอาญาอย่างใดอย่างหนึ่งทำให้สิ้นสภาพหรือสถานะบางอย่างหรือถูกจำกัดสิทธิบางประการ เช่น การถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งหรือสิทธิในการเลือกตั้ง สำหรับโทษข้างเคียงของไทย ได้แก่ โทษกักขัง และริบทรัพย์สิน นอกจากนี้ ประเทศต่างๆ อาจมีการกำหนดโทษได้อีก เช่น การแบ่งประเภทโทษตามกฎหมายอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งเป็นโทษระดับกลาง ซึ่งเป็นมาตรการทางเลือกให้ศาลเลือกใช้บังคับแทนการคุมประพฤติหรือการจำคุก โดยจุดมุ่งหมายของโทษระดับกลางคือ การลดจำนวนผู้ต้องขังและป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ หลีกเลี่ยงการใช้มาตรการจำคุกซึ่งสิ้นเปลืองงบประมาณ หรือตามกฎหมายฝรั่งเศสโทษทางเลือก มีมาตรการที่หลากหลายตามแต่ละลำดับชั้นของความผิด เพื่อให้ศาลสามารถใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดแทนการลงโทษจำคุกได้ หรือการกำหนดโทษเสริม[81] ซึ่งเป็นการแบ่งประเภทโทษตามกฎหมายอาญาของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี เป็นมาตรการที่ใช้บังคับควบคู่หรือเพิ่มเติมประกอบกับโทษหลักหรือโทษทางเลือก กล่าวคือ เมื่อศาลงโทษหลักแก่ผู้กระทำความผิดแล้วอาจกำหนดโทษเสริมเพื่อใช้บังคับเพิ่มเติมแก่ผู้กระทำความผิดได้

"วิธีการเพื่อความปลอดภัย" เป็นมาตรการบังคับทางอาญาที่ใช้กับผู้กระทำความผิดเพื่อให้สังคมปลอดภัยจากการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดในอนาคต[82] และมิได้อยู่เฉพาะในประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น ยังกำหนดไว้ในกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก โดยการพักใช้หรือถอนใบอนุญาตขับขี่ เป็นต้น ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้บังคับต่อผู้กระทำผิดหรือผู้มีสภาพน่ากลัวว่าจะกระทำผิดแทนโทษหรือเป็นมาตรการที่ใช้บังคับต่อผู้กระทำผิดผนวกกับโทษ ทั้งนี้ วิธีการเพื่อความปลอดภัยจะพิจารณาเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นใน

---

[81] อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ (2554). **การบังคับใช้โทษประเภทอื่นที่มิได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ปฏิรูปกระบวนการกำหนดโทษและมาตรการอื่นๆ ทางอาญา** (รายงานการวิจัย). หน้า 10.

[82] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 412.

อนาคตเป็นสำคัญ โดยมีความมุ่งหมายในการป้องกันสังคมและป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกมากกว่าจะก่อให้เกิดผลตอบแทนต่อผู้กระทำความผิดเอง และเมื่อวิธีการเพื่อความปลอดภัยมีขึ้นเพื่อเหตุในการป้องกันสังคม ดังนั้น แม้ผู้นั้นจะยังมิได้กระทำความผิด แต่มีแนวโน้มที่จะกระทำความผิดหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดอันตรายต่อสังคมก็สามารถนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้ได้

มาตรการบังคับทางอาญาอื่น อาจกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและในกฎหมายอื่น เช่น การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การห้ามเป็นสมุห์บัญชีเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือการให้ยึดและทำลายวัตถุหรือส่วนของวัตถุที่มีข้อความหมิ่นประมาท การให้โฆษณาคำพิพากษาในหนังสือพิมพ์ เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่ใช้ควบคู่กับโทษที่ได้รับในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

2) มาตรการบังคับทางปกครอง

โทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษลักษณะหนึ่ง โดยโทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษที่องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อลงโทษประชาชนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนอกเหนือจากการดำเนินคดีอาญา[83]

กฤษณ์ วสีนนท์ได้สรุปความหมายของโทษทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสไว้ว่าเป็นมาตรการลงโทษที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเพื่อลงโทษประชาชนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดโทษดังกล่าวอาจเป็นองค์กรอิสระทางปกครอง หรือฝ่ายปกครองในระบบการบังคับบัญชาปกติ เช่น รัฐมนตรี โทษทางปกครองนี้อาจเป็นมาตราการที่กำหนดเพิ่มขึ้นจากโทษทางอาญาหรือใช้แทนโทษทางอาญา แต่ทั้งนี้ต้องไม่มีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ได้วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของ "โทษทางปกครอง" หมายถึง คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นภายใต้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง เพื่อลงโทษการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับต่างๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นกรณีการละเมิดหน้าที่ทางปกครอง อันได้แก่ หน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลพึงกระทำหรืองดเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ

ในประเทศเยอรมันจะกำหนดไว้ในกฎหมายที่มีโทษทางปกครอง กล่าวคือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการละเมิดต่อระเบียบ ค.ศ. 1987 ซึ่งกำหนดความผิดทางปกครอง หมายถึง

---

[83] อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. เล่มเดิม. หน้า 8.

การกระทำความผิดทางกฎหมายที่ต้องระวางโทษทางการเงินหรือโทษปรับสำหรับการกระทำความผิดทางปกครอง

โดยสรุปแล้วลักษณะทั่วไปของโทษทางปกครองมีดังต่อไปนี้

(1) โทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษเนื่องจากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครอง

(2) ความผิดที่จะกำหนดให้มีโทษทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่มีการกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

(3) การกำหนดโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

(4) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษทางปกครองซึ่งอยู่ในกรอบของการออกคำสั่งทางปกครอง

โทษทางปกครองอาจมีรูปแบบแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษแต่จะสอดคล้องกับบริการสาธารณะที่มุ่งจะคุ้มครอง[84] โดยอาจแบ่งโทษปกครองได้ในหลายประการ กล่าวคือ โทษทางการเงินโดยกำหนดในรูปแบบของโทษปรับทางปกครอง โทษที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ โทษที่กระทบต่อชื่อเสียง การเปรียบเทียบคดีตามใบสั่ง การหักคะแนนใบขับขี่รถยนต์ การจำกัดสิทธิทางการเงิน เป็นต้น

3) ความแตกต่างระหว่างมาตรการทางอาญาและมาตรการทางปกครอง

(1) วัตถุประสงค์ของการลงโทษ

การกระทำที่เป็นความผิดอาญาจะมีลักษณะเป็นความผิดโดยสภาพคือเป็นสิ่งที่สังคมหรือวิญญูชนถือกันว่าเป็นความชั่วร้ายหรือมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่นการฆ่าผู้อื่นการลักทรัพย์ ในขณะที่ความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองเป็นการละเมิดต่อคุณค่าระดับรองของสังคมที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่กฎหมายไม่ประสงค์จะให้มีการกระทำเช่นนั้นแต่ไม่ใช่สิ่งชั่วร้าย แต่อาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะบางประการ

(2) องค์กรที่มีอำนาจลงโทษ

ความผิดทางปกครองเกิดจากการละเมิดหน้าที่ทางปกครอง เพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยแท้ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและลงโทษผู้กระทำความผิดได้เองเพื่อให้เกิดความรวดเร็วทันต่อการกระทำความผิดบางประการ ในขณะที่โทษทางอาญาเป็นโทษที่กฎหมาย

---

[84] อรรถสิทธิ์ กันมล. เล่มเดิม. หน้า 19.

กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีและลงโทษ โดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองลงโทษทางปกครองได้เอง ก็เพื่อประโยชน์ในการลงโทษเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

จะเห็นได้ว่ามาตรการบังคับทางอาญากับมาตรการบังคับทางปกครองมีความแตกต่างกัน ทั้งในส่วนของวัตถุประสงค์การโทษและองค์กรที่มีอำนาจลงโทษ โทษดังกล่าวทั้งสองก็ไม่ใช่สิ่งเดียวกันแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดี การศึกษาดังกล่าวก็จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องการลดทอนโทษอาญา เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์การลดทอนโทษทางอาญา เพื่อเป็นมิติหนึ่งในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้

2.6 แนวคิดในการหันเหคดี

การหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศต่างๆ ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจากประเทศต่างๆ ประสบปัญหาเกี่ยวกับปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ประกอบกับสังคมก็เริ่มจะวิพากษ์วิจารณ์ว่ากระบวนการยุติธรรมกระแสหลักไม่สามารถพัฒนาพฤตินิสัยของผู้กระทำความผิดหรือนักโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดกรณีการกระทำความผิดซ้ำขึ้นเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักยังต้องใช้ทรัพยากรของประเทศเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนเป็นอัตราส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้งบประมาณภาครัฐในด้านอื่น ดังนั้น จึงได้มีการศึกษาแนวทางในการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม โดยในส่วนนี้จึงจะได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม ทั้งในส่วนการไกล่เกลี่ย ชะลอฟ้อง การสั่งไม่ฟ้อง และการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในขั้นตอนต่างๆ ของไทย

2.6.1 แนวคิดเกี่ยวกับการที่จะหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

การหันเห (Diversion) นักวิชาการและนักปฏิบัติได้ให้ความหมายและกระบวนการไว้หลายอย่างต่างกัน[85] เช่น

จอห์นสัน (Elmer H.Johnson) ให้ทรรศนะไว้ว่า ภารกิจข้อแรกของการหันเหก็คือการไม่ให้ผู้ประพฤติเบี่ยงเบนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ ศาล และราชทัณฑ์) ภารกิจข้อที่ 2 ก็คือ การกันคนที่ประพฤติเบี่ยงเบนที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นอาชญากรออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอนให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นได้ จอห์นสัน เสริมว่า โครงการหันเหส่วนมากที่สุดคือจะลดการเข้าไปสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา มี 3 ประเภทด้วยกัน คือ (1) การดูดซับของชุมชน (2) การหันเหโดยตำรวจและ (3) การหันเหโดยศาล

---

[85] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2550). **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรม หน่วยที่ 15** (เอกสารประกอบการสอน). หน้า 17-19.

1) การดูดซับของชุมชน (Community absorption) มุ่งต่อกลุ่มผู้ประพฤติเบี่ยงเบน ซึ่งยังไม่ควรเข้าไปสู่กระบวนการยุติธรรมเลย เช่น พวกที่ทำผิด เพราะเป็นโรคจิต พวกติดสุราเรื้อรัง และพวกเด็กที่หนีออกจากบ้าน หรือหนีโรงเรียน บุคคลที่เป็นโรคจิต ควรจะเข้าสู่ศูนย์สุขภาพจิตชุมชน พวกติดสุราเรื้อรัง ควรเข้าศูนย์ล้างพิษสุรา และพวกเด็กที่หนีออกจากบ้านควรจะเข้าหน่วยงานบริการชุมชน เป็นต้น โดยยังไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

2) การหันเหโดยตำรวจ (Police diversion) เป็นการตัดสินใจของตำรวจที่จะหลีกเลี่ยงการจับกุม หรือส่งต่อผู้ประพฤติเบี่ยงเบนไปยังศาล ตำรวจย่อมจะรู้ว่าผู้กระทำผิดคนใดน่าจะได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงควรจะให้ชุมชนช่วยเหลือแทน โดยส่งต่อผู้กระทำผิดไปรับบริการในชุมชน ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ ตำรวจจึงอาจไม่ต้องรับผิดชอบและมีวิธีจัดการกับผู้กระทำผิดโดยไม่ต้องปล่อยตัว เพราะพยานหลักฐานไม่พอที่ศาลจะลงโทษได้ และสามารถจัดการกับผู้กระทำผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาอย่างหนึ่งในชุมชนและสามารถที่จะแสวงหาประโยชน์จากชุมชนที่พร้อมใจที่จะดูดซับบุคคลประเภทดังกล่าวไว้ได้

3) การหันเหโดยศาล (Court diversion) เป็นการตัดสินใจโดยศาลหรือพนักงานอัยการที่จะไม่ดำเนินการพิจารณาคดี การหันเหโดยศาลมีหลายรูปแบบ อาจมีการจัดตั้งหน่วยงานเรื่องนี้ในศาลหรือในกรมคุมประพฤติมีการออกกฎหมายรองรับการชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายโดยไม่ต้องฟ้องร้องดำเนินคดี ตามทรรศนะของจอห์นสัน วิธีการที่นิยมกันมากที่สุดก็คือ การปล่อยตัวไปก่อนการพิจารณาคดีอย่างมีเงื่อนไขเพื่อไปทำงาน ฝึกงาน หรือเข้าทำงานหรือรับคำปรึกษาการซ่อมแซมการเรียน และการบำบัดรักษาทางยา และยังคงมีทางเลือกที่จะฟ้องคดี ถ้าไม่ทำตามเงื่อนไข

สรุปได้ว่าทั้งสามกระบวนการดังกล่าวมานั้นจัดอยู่ในกระบวนการทำให้ระบบงานยุติธรรมแคบลง แต่อีกกระบวนการหนึ่ง คือ การกันผู้ประพฤติเบี่ยงเบนออกไปจากกระบวนการยุติธรรม คือ ให้อยู่นอกเขตอำนาจของตำรวจ ศาล หรือราชทัณฑ์ กระบวนการนี้ก็คือการป้องกันอาชญากรรม และการยกเลิกการกระทำบางอย่างไม่ให้เป็นความผิดทางอาญา (Decriminalization) กล่าวคือ การป้องกันอาชญากรรมเป็นการหันเหประชาชนจากการประกอบอาชญากรรม ส่วนการยกเลิกการกระทำบางอย่างไม่ให้เป็นความผิดทางอาญา ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้ว และการหันเหคดีออกจากศาลอาจทำได้โดยการชะลอฟ้อง หรือการหันเหผู้กระทำผิดจากการจำคุกก็คือการใช้มาตรการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชนแทนการจำคุก เช่น การคุมความประพฤติ การปรับและการให้ทำงานบริการสังคม เป็นต้น

จากทรรศนะของจอห์นสัน จึงอาจสรุปได้ว่า การหันเหมี 2 แบบ คือ (1) การหันเหโดยทำให้กระบวนการยุติธรรมแคบเข้า และ (2) การหันเหโดยการป้องกันการกระทำผิดและการทำให้การกระทำผิดกฎหมายบางอย่างไม่ผิดกฎหมาย

โลเรน เกลสธอร์พและคณะ (Loraina Gelsthorpe et al) กล่าวถึง การหันเหในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนในอังกฤษและเนเธอร์แลนด์ไว้ว่า มี 3 รูปแบบ คือ (1) การหันเหจากอาชญากรรม (2) การหันเหจากศาล และ(3) การหันเหจากเรือนจำหรือสถานฝึกและอบรม กล่าวคือ

1) การหันเหจากอาชญากรรม (Diversion from crime) ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเน้นนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ ป้องกันอาชญากรรมที่มุ่งต่อการลดโอกาสในการประกอบอาชญากรรม หรือมุ่งต่อกลุ่มเสี่ยงที่จะประกอบอาชญากรรมแต่ละกลุ่ม เช่น ความผิดเกี่ยวกับการโจรกรรมรถยนต์

2) การหันเหจากศาล (Diversion from Court) ได้แก่ เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่จับกุมผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีมีโอกาสที่จะหยุดหรือหันเหผู้กระทำความผิดไม่ให้เข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องและดำเนินคดีในชั้นศาล โดยสิ้นเชิงหรืออย่างมีเงื่อนไข และ

3) การหันเหจากเรือนจำหรือสถานฝึกอบรม (Diversion from institutions) ได้แก่ การใช้โครงการที่อาศัยชุมชนเป็นหลัก หรือโครงการฝึกและอบรมที่ได้รับการส่งเสริมให้เป็นทางเลือกแทนการจำคุกสำหรับผู้ที่มีพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายอาญา เช่น ให้ไปรายงานตัวต่อศูนย์รายงานตัวกลางวัน เป็นต้น

ในสามรูปแบบนี้ รูปแบบที่ใช้กันมากในอังกฤษและเนเธอร์แลนด์ได้แก่รูปแบบที่ 2 คือ การหันเหจากศาล

ซูบริคคิ (Robert M. Zubrycki) กล่าวว่าในประเทศแคนาดา มีกระบวนการหันเห 6 กระบวนการ คือ

1) การหันเหก่อนตั้งข้อหาในกระบวนการยุติธรรมชั้นตำรวจ มี 2 โครงการด้วยกันคือ (ก) โครงการสำหรับผู้กระทำความผิดครั้งแรกและ (ข) โครงการจอห์นสคูล โครงการแรกใช้กับผู้กระทำผิดวัยรุ่นหนุ่มที่ทำความผิดครั้งแรกโดยชี้แจงให้เข้าใจรูปแบบของการจัดการตามกฎหมายและผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งรวมถึงผลระยะยาวของการมีประวัติ และผลที่มีต่อครอบครัว เพื่อนและผู้เสียหาย ส่วนโครงการที่สองคือโครงการจอห์นสคูล ออกแบบสำหรับผู้ชายที่พยายามส่งเสริมการค้าประเวณี สอนให้รู้ถึงผลของการถูกลงโทษสำหรับความผิดฐานนี้ ผลที่มีต่อครอบครัว และผลที่มีต่อชื่อเสียง ตำรวจจะเป็นผู้ประสานงานกับองค์กรชุมชน เพื่อดำเนินการโครงการเหล่านี้ซึ่งประหยัดกว่าการดำเนินคดีอาญา

2) การหันเหหลังตั้งข้อหา เป็นกระบวนการชั้นศาล ศาลจะส่งผู้กระทำความผิดไปยังองค์กรอาสาสมัครในชุมชนเพื่อดำเนินการแทนศาล คล้าย ๆ คำสั่งให้ทำงานบริการสังคม เมื่อผู้กระทำความผิดทำตามเงื่อนไข พนักงานอัยการจะชะลอฟ้องไว้

3) การหันเหก่อนศาลมีคำพิพากษา คือการปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไป โดยมีเงื่อนไขและโดยไม่มีเงื่อนไข ตามประมวลกฎหมายอาญาของแคนาดา (มาตรา 730) คำสั่งให้ปล่อยตัว (ไม่มีการค้นหาความผิด หรือพิพากษาคดี) ถึงแม้ว่าจะมีการรับสารภาพหรือค้นพบความผิด แต่เมื่อผู้พิพากษาตกลงใจสั่งปล่อยตัวผู้กระทำความผิดไป ในทางปฏิบัติจะไม่จดบันทึกการดำเนินคดีและประวัติความผิด ศาลจะไม่สั่งปล่อยตัว ถ้ามีกฎหมายบัญญัติให้ศาลลงโทษขั้นต่ำ หรือมีคำพิพากษาขั้นสูง จำคุกมากกว่า 14 ปี หรือมากกว่า ในกรณีการปล่อยตัวอย่างมีเงื่อนไข ศาลอาจมีคำสั่งให้คุมความประพฤติ เป็นเวลา 3 ปี เป็นอย่างสูง การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติอาจมีผลให้ศาลยกเลิกคำสั่ง และลงโทษจำคุกตามโทษที่กำหนดไว้

4) การหันเหหลังจากศาลมีคำพิพากษา ได้แก่ การคุมความประพฤติ ซึ่งอาจเป็นเครื่องมือที่มีคุณค่ามากที่สุดที่นำมาใช้เพื่อป้องกันการถูกดึงเข้าไปในกระบวนการยุติธรรมลึกยิ่งขึ้น พนักงานคุมประพฤติจะทำรายงานเสนอต่อศาลที่พิพากษาคดี เพื่อช่วยเหลือศาลในการใช้ทางเลือกแทนการจำคุกที่เหมาะสมกับการใช้บริการสังคม (Community service) เป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการคุมประพฤติ

5) การหันเหระหว่างจำคุก คือการปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษอย่างมีเงื่อนไข ซึ่งได้แก่การพักการลงโทษ (Parole) โดยคณะกรรมการพักการลงโทษแห่งชาติ

นับเนื่องจากปี พ.ศ. 2513[86] เป็นต้นมา สังคมเกิดกระแสแนวคิดเชิงวิพากษ์และตั้งคำถามต่อกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักหลายประการ โดยเริ่มต้นขึ้นในสังคมตะวันตกและแพร่กระจายสู่สังคมตะวันออกที่ใช้กระบวนการยุติธรรมรูปแบบซึ่งได้รับอิทธิพลจากตะวันตก ตั้งแต่สมัยหลังยุคล่าอาณานิคมว่ากระบวนการยุติธรรมรูปแบบนี้สามารถอธิบายความยุติธรรมได้มากน้อยเพียงใด ผู้คนที่มีความไม่เท่าเทียมกันในสังคมจะสามารถเข้าถึงและใช้บริการจากกระบวนการยุติธรรมหลักนี้ได้อย่างเสมอภาคเป็นธรรมหรือไม่ และกระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะดึงคดีความเข้าสู่ระบบใช้เวลานาน และเน้นการจำกัดอิสรภาพ จะต้องระดมสรรพทรัพยากรเพื่อให้สามารถรองรับปริมาณคดีที่เพิ่มสูงขึ้นตามกระแสการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมเพียงไร คำถามเหล่านี้นำมาสู่แนวคิดในการหันเหคดี (Diversion) รวมทั้งการนำ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” (Alternative Justice) มาใช้

---

[86] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. และคณะ. (2553). **การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย สำนักงานกิจการยุติธรรม**. หน้า 4.

ในส่วนของสังคมโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม องค์การสหประชาชาติ (Office on Drugs and Crime, United Nations, 2006: 1) ตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการใช้กระบวนการยุติธรรมหลักเช่นกัน จึงมีการนำกฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารกระบวนการยุติธรรมสำหรับเยาวชน (กฎปักกิ่ง)[87] กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการที่ไม่ใช่การจำคุกหรือกักขัง (กฎโตเกียว)[88] และหลักการพื้นฐานว่าด้วยการดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญา[89] มาจัดทำมาตรการ “ทางเลือกแทนการควบคุมกักขัง” (alternatives to incarceration) ทั้งแบบที่มีการควบคุมและไม่ควบคุม ในรูปของเครื่องมือการประเมินกระบวนการยุติธรรม (criminal justice assessment toolkit) และแนะนำแก่บรรดาประเทศสมาชิกทั้งหลาย รวมทั้งประเทศไทย

นอกจากนี้ ท่ามกลางสภาพปัญหาและความเป็นจริงในเรื่องคดีล้นศาล (case load) และผู้ต้องขังล้นเรือนจำ (prison over crowded) ประเทศไทยได้มีแนวคิดในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ซึ่งรศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย สรุปไว้ว่า ผลลัพธ์แห่งความยุติธรรมตามความจริง ที่กอปรด้วยสันติสุขและมิตรไมตรี สร้างความสมานฉันท์ในสังคม อันเป็นเป้าหมายสุดท้าย ประกอบด้วย

1) จุดมุ่งหมายของการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก

การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อแก้ปัญหาบางประการและเพื่อแสวงหาความยุติธรรมด้วยรูปแบบ กลไก และมาตรการที่สร้างสรรค์กว่า ในการจัดการความขัดแย้งและระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) เพื่อลดผลร้ายของการดำเนินคดี

แนวคิดดั้งเดิมที่เชื่อว่าการลงโทษจะทำให้คนไม่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยให้ความสำคัญกับรัฐว่าเป็นศูนย์กลางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีอำนาจในการให้ความเสมอภาคความเป็นธรรม และสร้างความสงบสุขในสังคมได้ด้วยศักยภาพของรัฐเพียงฝ่ายเดียว รัฐจึงบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมและกำหนดโทษทางอาญาสำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยมุ่งหวังให้สังคมนั้นเกิดความสงบสุข แนวคิดนี้ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีเป้าหมายและบทบาทหลักในการสร้างกระบวนการและองค์กรขึ้นมาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมกระบวนการสร้างความเป็นธรรมที่

---

[87] United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice.

[88] United Nations Standard Minimum Rules for on-custodial Measures (The Tokyo Rules) 1990.

[89] Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters 2000.

มุ่งเน้นการลงโทษนี้ ทำให้กฎหมายกำหนดโทษส่วนใหญ่สำหรับผู้กระทำความผิดเป็นโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งเป็นโทษที่มิได้มุ่งเน้นการสร้างกระบวนการบำบัดฟื้นฟูให้แก่กลุ่มที่อาจแก้ไขได้และไม่ให้โอกาสผู้กระทำความผิดที่กระทำโดยพลาดพลั้งได้กลับคืนสู่สังคม ทำให้หน่วยงานและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีทัศนคติเมินเฉยต่อการให้อภัย แต่กลับมองสมควรได้รับการลงโทษ แนวคิดลักษณะนี้ทำให้กระบวนการของรัฐละเลยต่อการให้ความสำคัญกับคุณค่าในระดับจิตใจของมนุษย์ เช่น การหาสาเหตุของการกระทำความผิดและแก้ไขเพื่อมิให้เกิดความผิดซ้ำ เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจึงเป็นทางออกที่ช่วยลดหรือบรรเทาผลร้ายจากความรุนแรงของโทษที่มีต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(2) เพื่อลดความสิ้นเปลืองในเรื่องอาชญากรรมและคดีความ

อาชญากรรมทำให้เกิดความสูญเสียแก่ชีวิต สุขภาพร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน ทั้งต่อผู้กระทำผิด และเหยื่ออาชญากรรม ต่อรัฐที่ต้องสร้างกลไก และจัดสรรทรัพยากรเพื่อบำรุงรักษากลไกเหล่านั้นในสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต่อชุมชนและสังคมส่วนรวมที่ต้องใช้ชีวิตอยู่ท่ามกลางสังคมที่มีปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ สิ้นเปลืองทั้งค่าใช้จ่ายและเวลาเนื่องจากการดำเนินคดีแต่ละเรื่องใช้เวลารอคอยยาวนาน ส่วนผู้กระทำผิดที่มีฐานะยากจนก็ต้องพยายามแสวงหาความช่วยเหลือทางกฎหมาย มุ่งเรียกร้องสิทธิและป้องกันสิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการใช้ทนายความเพื่อใช้ภาษากฎหมายแทนในการดำเนินคดี กระบวนการยุติธรรมจึงได้ชื่อว่ามีราคาแพง ดังที่รศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวยได้รวบรวมไว้ คือ

ประการแรก เป็นกระบวนการยุติธรรมที่ผู้รับบริการต้องเสียค่าใช้จ่าย ได้แก่ ค่าธรรมเนียมศาล ทั้งๆ ที่บางครั้งเป็นเรื่องของการร้องขอความเป็นธรรมก็ตาม

ประการที่สอง เป็นกระบวนการยุติธรรมที่ใช้เวลายาวนานในการดำเนินคดี บางคดีใช้เวลานานถึง 10 ปี กว่าคดีจะสิ้นสุดลง ทำให้คู่กรณีต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เป็นค่าทนายความ ค่าพาหนะเดินทาง และค่าเสียเวลาในการประกอบอาชีพ รวมทั้งรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากรเพื่อการนี้อย่างมากมายมหาศาล

ประการที่สาม คนยากจนที่ไม่มีเงินหรือหลักทรัพย์ประกันตัวต้องถูกขังระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ 40 ของผู้ต้องขังในเรือนจำทั่วประเทศ แม้ว่าส่วนหนึ่งจำเป็นต้องขังไว้เพื่อความปลอดภัยของสังคมก็ตาม แต่เป็นภาระของรัฐที่ต้องจ่ายค่าอาหารเลี้ยงดู ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนในการพิจารณาคดีให้สูงยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ มีคดีความประเภท ความผิดเพราะกฎหมายกำหนด (mala prohibita) คือความผิดที่รัฐกำหนดว่าเป็นความผิด ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน หลบหนี

เข้าเมือง และคดีอาชญากรรมพื้นฐาน (street crime) ได้แก่ ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ซึ่งประกอบอาชญากรรมโดยพวกคอเชิ้ตน้ำเงินเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากเกินไป และใช้พื้นที่ส่วนใหญ่รวมทั้งบุคลากรและงบประมาณกว่าครึ่งหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมไปกับเรื่องเหล่านี้ การใช้กระบวนการยุติธรรมจัดการกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนรูปแบบต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด ทั้งๆ ที่อาจใช้มาตรการอื่นจัดการแทนได้นั้น ทำให้กระบวนการยุติธรรมมีราคาแพงขึ้นผลที่ตามมาคือ ผู้ใช้บริการต้องอดทนและคอยคิวของตนยาวนาน

ประการที่ห้า เคยมีการใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจัดการกับคดีแพ่งบางประเภท เช่น คดีเช็ค ที่ดิน เป็นต้น ทำให้กระบวนการยุติธรรมบางส่วนต้องเสียไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน

ประการที่หก กระบวนการยุติธรรมมีราคาแพงเฉพาะเมื่อคนยากจนมาใช้บริการ เพราะกระบวนการยุติธรรมมีวิธีคิดที่ผูกติดกับระบบทุนนิยม มีการนำเอาแนวคิดแบบทุนนิยมมาใช้กับกระบวนการยุติธรรม คือ คิดอัตราการต้องโทษเป็นแรงงาน เมื่อกระทำผิดจึงต้องจ่ายคืนให้กับการประกอบอาชญากรรมของตนด้วยการติดคุก คนยากจนไม่มีเงินซื้อตัวเองออกมาจากการจำคุกจึงต้องยินยอมจ่ายคืนให้กับการกระทำผิดของตนด้วยการต้องโทษจำคุกแทน ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมเหมาะสมกับการให้บริการแก่ผู้ที่สามารถจับจ่ายทรัพย์สินเงินทองเพื่อการนี้ได้มากกว่าที่จะเป็นกระบวนการยุติธรรมซึ่งเหมาะสมกับการเข้ารับบริการสำหรับผู้คนในสังคมทุกชนชั้นที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน

(3) เพื่อสนองตอบความจำเป็นด้านการบริหารงานยุติธรรม

การบริหารจัดการเพื่อนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด และผลลัพธ์ที่เหมาะสม คือหลักการทั่วไปในการบริหารงานยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา คดีความได้หลั่งไหลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญาเป็นจำนวนมาก เกินกว่าขีดความสามารถของกระบวนการยุติธรรมที่จะใช้ทรัพยากรด้านบุคลากร งบประมาณ และอาคารสถานที่ที่มีอยู่จำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดสภาพ “คดีล้นศาล ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ” และขาดงบประมาณในการดำเนินงานต่างๆ รวมทั้งในการเลี้ยงดูและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในเรือนจำทั้งระบบผลที่เกิดตามมาคือ มีปัญหาความล่าช้าในการดำเนินคดี ภาระอันหนักยิ่งของกระบวนการยุติธรรม ยิ่งทำให้กลไกที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถรับมือกับอาชญากรรมและคดีความที่มีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสสังคมโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) เพื่อแสวงหาความยุติธรรมเชิงสร้างสรรค์ด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นวิธีการที่บรรลุถึงความยุติธรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ทุกฝ่ายน้อยกว่ากระบวนการยุติธรรมหลัก ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำผิด เหยื่ออาชญากรรม ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และผู้แทนชุมชน โดยคู่กรณีที่มีความขัดแย้งกันและผู้เกี่ยวข้องต่างเข้ามาร่วมกันทำ หน้าที่ตามที่แต่ละคนมีบทบาทหน้าที่ และแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำที่เกิดขึ้นทั้งในการป้องกันและแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น แทนการเรียกร้องสิทธิจากรัฐเพียงทางเดียว ซึ่งกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในฐานะกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นกลไกที่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย และชุมชน ได้อย่างสร้างสรรค์กว่า

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (alternatives to justice) เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากในประเทศตะวันตก[90] ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินคดีบางประเภทและมีการกำหนดมาตรการทางเลือกต่างๆ ใช้กันอย่างแพร่หลาย รวมทั้งมีการพัฒนารูปแบบ วิธีการใหม่ๆ ขึ้นในต่างประเทศโดยแนวคิด “alternatives to justice” หรือ “Alternative Dispute Resolutions” (ADRs) หรือ “diversion” ในประเทศไทยได้มีการศึกษาเรื่องกระบวนการยุติธรรมครั้งแรกเริ่มจากการที่ ศ.ดร.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ และ เรียก “diversion” ว่า “กระบวนการยุติธรรมคู่ขนาน” โดยนิยามว่า หมายถึง วิธีดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้วิธีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการไม่ทำตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมตามปกติ อันได้แก่ การจับกุม สอบสวน ฟ้องร้อง และลงโทษซึ่งเป็นบทบาทของเอกชนและรัฐที่ดำเนินการต่อผู้กระทำผิดที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย และมีจุดมุ่งหมายในการป้องกันและแก้ไขอาชญากรรมพื้นฐานของสังคมไทย[91] กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีการนำไปใช้ทั้งคดีแพ่ง คดีแรงงาน และคดีอาญา รวมถึง การใช้ผู้พิพากษาซึ่งเป็นสามัญชน (private judges) อนุญาโตตุลาการ (arbitration) การไกล่เกลี่ย (mediation) และการเจรจาต่อรอง (negotiation) แต่มีข้อสังเกตว่าหลักการดำเนินคดีอาญา เป็นเรื่องของอาชญากรรมและการกระทำผิดต่อรัฐ จึงไม่ค่อยสอดคล้องมากนัก หากพิจารณาว่าคดีอาญาต่างๆ เป็นข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาท โดยเสนอให้ใช้คำว่า การดำเนินคดีอาญาอย่างไม่เป็นทางการ (informal justice) แทน เนื่องจากเป็นแนวคิดที่พยายามหลีกเลี่ยงผลร้ายที่เกิดจากความบกพร่องของการดำเนินคดีตามกฎหมายและ

---

[90] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 10.

[91] กระทรวงยุติธรรม. (2550). **การแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยวิธีการสมานฉันท์ จากกระบวนการยุติธรรมสู่โรงเรียน** (เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ). หน้า 54.

ระเบียบวิธีพิจารณาที่เคร่งครัดของระบบกล่าวหา โดยเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดและบรรเทาความทุกข์ทรมานอันเกิดจากผลของการดำเนินคดี

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Justice)[92] หมายถึง แนวคิดและวิธีดำเนินการใดๆต่อคู่กรณีในคดีแพ่งหรือผู้กระทำความผิดในคดีอาญาในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมโดยลดการใช้กระบวนการยุติธรรมหลัก ซึ่งในคดีแพ่ง ได้แก่ การระงับข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และการไกล่เกลี่ยคดีในขั้นตอนใดๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ส่วนในคดีอาญา ได้แก่ การระงับข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนใดๆ ของกระบวนการสืบสวน สอบสวน จับกุม ฟ้องร้อง ดำเนินคดี และการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดในคดีอาญาออกจากสถานควบคุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลร้ายของการดำเนินคดี ช่วยบรรเทาปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนผู้กระทำผิด และแสวงหาความยุติธรรมเชิงสร้างสรรค์ด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์ ที่ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และ/หรือบุคคลอื่นๆ ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมนั้น ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรม ทั้งนี้มาตรการและวิธีดำเนินการทางเลือกดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายรองรับหรือมีหน่วยงานของรัฐรองรับการดำเนินงาน

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้รับการเรียกชื่อต่างๆ กัน โดยผสมผสานระหว่างฐานคติที่สนับสนุนแนวคิด มาตรการที่ใช้ และสภาพบังคับทางแพ่งหรือทางอาญา ได้แก่ การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolutions หรือเรียกชื่อย่อว่า ADRs) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยชุมชน (community-base correction) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (noncustodial treatment of offender) การหันเหผู้กระทำผิดออกจากระบบเรือนจำ (diversion from custodial) การใช้ทางเลือกอื่นแทนการกักขัง (alternatives to incarceration) การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษจำคุก (alternatives to prison) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้ระบบที่เป็นทางการ (non-institutional treatment of offender) และการดำเนินคดีอาญาอย่างไม่เป็นทางการ (informal justice) ซึ่งต่อมามีแนวคิดใหม่เกิดขึ้นและได้รับการจัดเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเช่นกัน ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ยุติธรรมชุมชน (community justice) และมาตรการลงโทษระดับกลาง (intermediate sanction)

จากการศึกษาเอกสารวิชาการต่างๆ พบว่า นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของ ยุติธรรมทางเลือกไว้หลากหลาย ดังนี้

---

[92] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 14.

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือ ทางเลือกในการยุติข้อพิพาทโดยไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ด้วยการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความ หรือระบบอนุญาโตตุลาการ รวมทั้งกิจกรรมในเรื่องการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และการให้ช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นต้น (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์)

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก หมายถึง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ให้ความเป็นธรรมในทางกฎหมายหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งแก่บุคคล โดยใช้ระบบรูปแบบวิธีการที่แตกต่างจากระบบยุติธรรมกระแสหลักมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ จะเน้นการลงโทษชดใช้หรือเน้นการสมานฉันท์ และจะเชื่อมโยงกับระบบศาลหรือหันเหออกจากระบบศาลก็ได้ เพื่อให้ประชาชนและสังคมบรรลุเป้าหมายแห่งการเข้าถึงความยุติธรรมและความสงบสุขของสังคม (กมลทิพย์ คติการและจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย)

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่สองทางขึ้นไป ที่สามารถนำมาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ปฏิบัติได้ กล่าวคือ โดยปกติจะมีกระบวนการยุติธรรมหลักที่ใช้กับคดีส่วนใหญ่ แต่หากคดีใดที่เข้าเกณฑ์ตามกำหนดให้นำมาตรการอื่นมาใช้ได้ กรณีดังกล่าวก็ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (อนุชาติ คงมาลัย)

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก หมายถึง กระบวนการจัดการกับปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้ง ที่อาศัยบุคคลผู้เป็นกลางมาช่วยเหลือ กำกับ หรืออำนวยกระบวนการเพื่อให้คู่พิพาทได้เจรจาตกลงในปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันแทนการฟ้องร้องต่อศาล (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ พ.ศ.2550)

สำหรับประเทศไทยนั้น แนวทางเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก[93] ได้ปรากฏเป็นแนวนโยบายครั้งแรกจากแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2552 – 2555 ในยุทธศาสตร์ส่งเสริมการประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยให้นิยามว่า “ยุติธรรมทางเลือก” หมายถึง งานการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (social justice) ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประชาชน ชุมชน มีบทบาทและส่วนร่วมกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ กลไกวิธีการ และร่วมปฏิบัติงานการป้องกันควบคุมอาชญากรรม จัดระเบียบชุมชน แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาเด็กเยาวชนกระทำผิด และการกระทำผิดกฎหมายระดับที่ไม่ซับซ้อนรุนแรง เยียวยาเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน โดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการยุติธรรมหลักหรือส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมหลัก เพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์สุดท้ายร่วมกัน คือ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

[93] แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. พ.ศ. 2552 – 2555.

ของประชาชน ความสงบสุขสมานฉันท์ของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับความยุติธรรมจากหลายช่องทางอย่างเหมาะสม เป็นการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลหรือกระบวนการยุติธรรม ลดระยะเวลาและภาระค่าใช้จ่ายทั้งของภาครัฐและประชาชน ยุติความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ปรองดองให้เกิดขึ้นในสังคม ทั้งนี้ มีแนวทางการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและขับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ดังนี้

1) สร้างการยอมรับผลดีของการสร้างความสมานฉันท์การประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

(1) เผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและสังคมถึงสถานการณ์ความรุนแรง และผลเสียหายที่เกิดจากปัญหาการกระทำความผิดข้อขัดแย้งและข้อพิพาทในสังคม รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาและตัวอย่างความสำเร็จในการดำเนินงาน

(2) ส่งเสริมการจัดหลักสูตรด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยสันติวิธี โดยวิธีการประนอมข้อพิพาทหรือใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอื่นๆ ในทุกระดับชั้นของการศึกษา รวมทั้งในกลุ่มผู้นำชุมชนและประชาชนทั่วไป

2) สนับสนุนและผลักดันให้มีการดำเนินงานจากระดับนโยบายโดยมีกฎหมายรองรับ

(1) ประสานหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของการประนอมข้อพิพาทหรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยผ่านการประชุม สัมมนา ฝึกอบรมและให้ความรู้ ความเข้าใจแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องและจริงจัง

(2) กำหนดเป็นนโยบายร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่สนับสนุนให้นำวิธีประนอมข้อพิพาทหรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ลดระยะเวลาและภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน รวมทั้งยุติความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ปรองดองให้เกิดขึ้นในสังคม

(3) พัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาทและยุติธรรมทางเลือกให้รวมอยู่ภายใต้ฉบับเดียวกัน รวมทั้งออกระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งแรงจูงใจและข้อปฏิบัติต่างๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการนำมาตรการทางเลือกต่างๆ มาใช้

(4) ผลักดันให้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยและกระบวนการไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมอย่างชัดเจน รวมทั้งความลับของข้อเท็จจริงตามการไกล่เกลี่ย ผลกระทบทางคดี และกระบวนการยอมรับการไกล่เกลี่ย ภายใต้กฎหมายเรื่อง UNCITRAL Conciliation Rules

(5) ศึกษาวิจัยและติดตามประเมินผลการดำเนินงานในเรื่องการประนอมข้อพิพาทหรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกต่างๆ อย่างจริงจัง เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ ปรับปรุงนโยบายและแผนการดำเนินงานของหน่วยงานและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) เร่งรัดดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม ต่อเนื่องและจริงจัง

(1) ฝึกอบรม คัดสรร และพัฒนาเจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชน หรือบุคคลที่ชุมชนให้ความเคารพนับถือ และประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ มีศักยภาพ และทักษะในการลดข้อขัดแย้งข้อพิพาท โดยมีแรงจูงใจและค่าตอบแทนที่เหมาะสมในการทำงาน

(2) ส่งเสริมและนำระบบไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในระดับพื้นที่มาใช้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ระดับชุมชนผ่านคณะกรรมการหมู่บ้าน ชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ ชั้นก่อน ระหว่าง และหลังการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น ในขั้นตอนบังคับคดี เป็นต้น

(3) นำมาตรการทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จมาใช้ในการดำเนินงานให้มากขึ้น ได้แก่ มาตรการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท มาตรการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และการประชุมกลุ่มครอบครัวในการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชน

(4) สร้างหมู่บ้านและชุมชนให้เข้มแข็ง รวมทั้งให้ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายยุติธรรมชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน และการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอื่นๆ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(5) ส่งเสริมและพัฒนากลไกการติดตามประเมินผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง โดยให้ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการดำเนินงาน

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในทางอาญา มีการเรียกชื่อต่างๆ ข้างต้นมีความหมายทั่วไป หมายถึง โปรแกรมการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดชนิดต่างๆ ทั้งการบำบัดการสนับสนุน และการสอดส่องดูแลให้คำแนะนำในการปฏิบัติตามโปรแกรมเหล่านี้ รวมทั้งหมายถึง มาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) หรือการผันคดี การเบี่ยงคดี หรือการหันเหคดีออกจากระบบศาล การปล่อยตัวชั่วคราวก่อนพิจารณา การคุมประพฤติ การชดใช้เยียวยา และการทำงานบริการสังคม การใช้บ้านกึ่งวิถี และการพักการลงโทษ รวมทั้งมาตรการอื่นๆ ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน แต่อย่างไร

ก็ดี วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะพิจารณากระบวนการยุติธรรมทางเลือกในทางอาญาในเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีอาญา การสั่งไม่ฟ้อง การชะลอการฟ้อง เพื่อเป็นมาตรการในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล

2.6.2 การไกล่เกลี่ย

J.W. Bitter and s.c. Conway นักกฎหมายชาวเนเธอร์แลนด์ กล่าวว่า การไกล่เกลี่ยถูกทำให้เข้าใจว่าเป็นเรื่องส่วนตัว เป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งคู่พิพาทได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลที่สามคนหนึ่งหรือหลายคนในการระงับข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่เสนอการตัดสินใจหรือคำชี้ขาดที่ผูกมัดคู่พิพาทแต่จะช่วยแนะนำช่วยเหลือคู่พิพาทในการระงับข้อพิพาทของพวกเขาอย่างยุติธรรม[94]

โชติช่วง ทัพวงศ์ ได้ให้นิยามคำว่า “การไกล่เกลี่ย” หมายถึง กระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามที่เป็นคนกลางเข้าช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาต่อรองของคู่ความเพื่อระงับข้อพิพาท[95]

ในรัฐเวอร์จิเนีย สหรัฐอเมริกา หมวดที่ 21.2 ของประมวลกฎหมายของเวอร์จิเนียร์ให้คำจำกัดความการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่า คือ วิธีการที่ผู้ไกล่เกลี่ยช่วยเหลือคู่พิพาทสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายให้บรรลุข้อตกลงในการระงับข้อพิพาท รวมทั้งช่วยติดต่อในเรื่องต่างๆ ระหว่างผู้ไกล่เกลี่ยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่าย จนกระทั่งถึงเวลาที่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายตกลงกันให้ผู้ไกล่เกลี่ยพ้นหน้าที่ของเขา

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้คำนิยามว่า ไกล่เกลี่ย หมายความว่าพูดจาให้ปรองดองกัน พูดจาให้ตกลงกัน ทำให้เรียบร้อย ทำให้เสมอกัน[96]

การไกล่เกลี่ย (mediation) คือ[97] การแทรกแซงหรือสอดแทรกของบุคคลที่สามเพื่ออยู่ระหว่างกลางของบุคคลสองฝ่ายที่มีข้อพิพาท เพื่อชักจูงให้บุคคลที่มีข้อพิพาทปรับเปลี่ยนหรือตกลงในปัญหาข้อพิพาทได้ ซึ่งบุคคลที่สามคือบุคคลที่เป็นกลางหรือกล่าวได้ว่าเป็นการทำให้ข้อพิพาทตกลงกันได้โดยการกระทำที่เป็นกลางขณะเดียวกัน รายงานของกรรมการเฉพาะกิจเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งทางเลือก (Alternative Dispute Resolutions หรือ ADRs) ของสมาคมเนติบัณฑิตสภาของประเทศแคนาดา เมื่อปี ค.ศ. 1989 ระบุว่าการไกล่เกลี่ย (mediation) คือ การที่บุคคลที่สามซึ่งเป็นที่ยอมรับเป็นอิสระเป็นกลาง และไม่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทหรือ

---

[94] ณฐวรรณ พุทธเจริญลาภ. (2550). **การไกล่เกลี่ยในศาลฎีกา : ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข.** หน้า 25.

[95] แหล่งเดิม. หน้า 28.

[96] ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542.** หน้า 159.

[97] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 39.

เกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง (negotiation) เพื่อช่วยคู่พิพาทให้บรรลุข้อตกลงในการระงับข้อพิพาทในประเด็นต่างๆ ด้วยความสมัครใจของเขาเองการไกล่เกลี่ยที่สำเร็จผล คือ การที่คู่พิพาทได้ข้อตกลงเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการปฏิบัติต่อไปในภายหน้า ข้อตกลงดังกล่าวกระทำในรูปของสัญญาซึ่งเมื่อมีการลงนามแล้วก็มีผลผูกพันและบังคับกันได้

สำหรับนิยามศัพท์คำว่า mediation ซึ่งราชบัณฑิตบัญญัติคำแปลภาษาไทยไว้ว่า “การไกล่เกลี่ย” ก็เช่นกับที่กระทรวงยุติธรรมประเทศนิวซีแลนด์ ระบุความหมายของ mediation ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการแก้ปัญหาความขัดแย้ง (dispute resolution) ซึ่งบุคคลที่สามที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง (impartial third-party) ประสานงานจัดให้มีการเจรจาต่อรองระหว่างบุคคลคู่กรณีสองฝ่ายที่ขัดแย้งกันขึ้น กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่คู่กรณีสามารถควบคุมอยู่เหนือความขัดแย้งและแสวงหาทางแก้ไขที่สามารถยอมรับร่วมกันได้ทั้งสองฝ่ายและมักมีการนำเทคนิคการแก้ปัญหามาใช้ในเวทีที่คู่กรณีสามารถจะคืนดีกันได้ถ้าเขาพิจารณาว่าวิธีนั้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ดีที่สุดต่อทั้งสองฝ่าย โดยทั่วไปแล้วผู้ไกล่เกลี่ย (mediators) จะไม่ให้คำแนะนำหรือให้ข้อเสนอแนะใดๆ ซึ่งการไกล่เกลี่ยโดยทั่วๆ ไปจะใช้ทั้งผู้ที่เป็นอาสาสมัครและได้รับความไว้วางใจส่วนการบรรลุถึงข้อตกลงนั้นอาจไม่ผูกมัดเกี่ยวพันตามกฎหมายใดๆ โดยขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละเทคนิคที่นำมาใช้

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (conciliation) หมายถึง การระงับข้อพิพาทที่ต้องมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเข้ามามีบทบาทร่วมในการชักจูงคู่พิพาทให้หันหน้าเข้าหากันตลอดจนอาจจะต้องเป็นผู้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อพิพาทซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่นี้เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” โดยผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นบุคคลหรือองค์กรก็ได้ขึ้นอยู่กับความยินยอมของคู่กรณีและระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ว่าจะเปิดโอกาสให้เพียงใด โดยคู่พิพาททั้งสองฝ่ายยอมผ่อนผันข้อเรียกร้องของตนและแต่ละฝ่ายจะได้สิทธิตามที่ไกล่เกลี่ยหรือประนอมยอมความกันนั้นแทน

ด้วยเหตุนี้ “การไกล่เกลี่ย” (mediation) ซึ่งรวมถึงยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (ประเภท victim-offender mediation และ family group conferencing) กับ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” (conciliation) จึงมีความแตกต่างกันตรงที่การไกล่เกลี่ยมีคนกลางซึ่งเป็นบุคคลที่สามมาช่วยประสานงานจัดให้มีเวทีเจรจาไกล่เกลี่ยกันขึ้น เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้พูดคุยกันเองแต่จะให้คำแนะนำในเชิงรูปแบบวิธีการทำสัญญาข้อตกลงและการบริหารจัดการอื่นๆ มากกว่า แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น คนกลางหรือบุคคลที่สามต้องเข้ามามีบทบาทร่วมในการชักจูงคู่พิพาทให้หันหน้าเข้าหากันตลอดจนอาจจะต้องเป็นผู้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อพิพาทซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายคือมีบทบาทในการจัดการกับทั้งข้อพิพาทและคู่กรณีสูง หรือมีการแทรกตัวเข้ามาอยู่ตรงกลางระหว่างคู่กรณีสูงมาก ซึ่งตัวอย่างตามแบบสังคมไทย คือ การใช้ผู้เฒ่าผู้ใหญ่ที่ให้ความเคารพนับถือ

มาเป็น คนกลาง ซึ่งมักจะสวมบทบาทเป็น“ผู้ตัดสิน” ให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยอำนาจความเป็นผู้ใหญ่หรือผู้นำมากกว่า

ดังนั้น การไกล่เกลี่ยหรือยุติธรรมเชิงสมานฉันท์หรือการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์นี้จึงเป็นพัฒนาการของกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอีกขั้นหนึ่งที่ “คนกลาง” ยินยอมลดทอนบทบาทความสำคัญของตนในเวทีการจัดการความขัดแย้งนั้นๆ และขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้คู่กรณี” ได้มีพื้นที่แห่งอำนาจเพิ่มมากขึ้นเพื่อจัดการความขัดแย้งของตนอย่างสันติวิธีต่อหน้าคนกลางนั่นเอง”[98] สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมาฉันท์จะกล่าวโดยละเอียดต่อไป

2.6.3 การสั่งไม่ฟ้อง

เพื่อให้การศึกษาเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องมีความครบถ้วนมากยิ่งขึ้น ควรจะต้องพิจารณาแนวคิดในการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงาน กล่าวคือ การดำเนินคดีในชั้นพนักงานอัยการเสียก่อน เพราะการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องนั้นเป็นอำนาจของอัยการ

ตามแนวทางขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทอัยการ[99] ข้อ 14 กำหนดว่า “อัยการจะต้องไม่สั่งฟ้อง ไม่ดำเนินการฟ้องหรือไม่ดำเนินคดีต่อไป ในกรณีที่จากการสอบสวนโดยชอบพบว่าข้อกล่าวหานั้นยังไม่มีมูลเพียงพอ”[100] นอกจากนี้มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมด้วยว่า อัยการนอกจากไม่ควรที่จะสั่งฟ้องและบรรยายฟ้องเกินไปกว่าพยานหลักฐานที่ปรากฏอยู่แล้ว อัยการยังควรมีหน้าที่ที่จะบรรยายฟ้องให้แก่ทุกฝ่ายโดยบรรยายข้อเท็จจริงทั้งส่วนที่เป็นคุณและโทษแก่จำเลยไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏด้วย

ซึ่งกรณีเช่นนี้อัยการอังกฤษ ได้ออกประมวลแนวทางปฏิบัติของอัยการ (Code for Crown Prosecutors 1994) ในย่อหน้าที่ 5 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่า “ในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีอาญานั้น อัยการจะต้องคำนึงถึงว่าเหตุผลและคำให้การแก้ข้อกล่าวหาของผู้ต้องหามีอย่างไรและมีส่วนลดทอนน้ำหนักแห่งข้อกล่าวหานั้นหรือไม่ อีกทั้งจะต้องพิจารณาด้วยว่าพยานหลักฐานที่มีสามารถใช้อ้างอิงและเชื่อถือได้หรือไม่” นอกจากนี้ กรมอัยการอังกฤษยังได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับบทบาทของอัยการที่อาจมีผลต่อการพิพากษาลงโทษของศาลด้วยว่า อัยการพึงนำเสนอให้ศาลได้ทราบถึงปัจจัยใดๆ ที่จะมีผลต่อการเพิ่มโทษ หรือลดหย่อนโทษในคดีนั้น คำให้การของผู้เสียหายและพยานหลักฐาน

---

[98] แหล่งเดิม. หน้า 39.

[99] Guidelines on the Role of Prosecutors 1990.

[100] สัญลักษ์ ปัญวัฒนลิขิต ก (2552). **ประสิทธิภาพการดำเนินคดีอาญา : ศึกษาการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล.** หน้า 27.

ตามที่เห็นสมควรซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของการกระทำความผิดนั้นที่มีต่อสังคม ตลอดจนข้อกำหนดหรือแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษที่ศาลอาจนำไปประกอบการพิจารณาได้

ตามหลักกฎหมายอเมริกัน เนื่องจากการฟ้องคดีอาญาในความผิดร้ายแรงตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องสืบพยานให้คณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) ได้พิจารณาก่อนว่าคดีมีมูลหรือไม่ หากคณะลูกขุนใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่าคดียังไม่มีมูลก็จะไม่มีการประทับรับฟ้องไว้พิจารณา ดังนั้น ก่อนที่อัยการจะยื่นฟ้องคดีนั้นย่อมจะต้องตรวจสอบ และชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอย่างดีแล้วว่าคดีมีมูลมิใช่ว่าเสี่ยงฟ้องไปก่อนโดยที่พยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ เพราะจะเกิดความเสียหายอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้เมื่อมีการฟ้องคดีอาญาแล้ว อัยการอาจแสดงความประสงค์ในลักษณะคล้ายเป็นข้อเสนอแนะต่อศาลด้วยว่าในคดีนั้นศาลควรลงโทษจำเลยเท่าใด (โดยไม่เกินกว่าอัตราโทษขั้นสูงที่กฎหมายกำหนด) ซึ่งอาจเป็นผลดีในแง่ที่ว่าเป็นการแสดงนัยแห่งข้อเท็จจริงให้ศาลได้ทราบความหนักเบาของพฤติการณ์ในคดีนั้น พร้อมไปกับการแสดงนัยว่าในฐานะผู้แทนของฝ่ายบริหารอาจจำเป็นจะต้องอุทธรณ์คำพิพากษา หากกำหนดโทษที่ศาลลงแก่จำเลยหนักหรือเบากว่าตามที่โจทก์แสดงความประสงค์ไว้ในฟ้องนั้นมาก

ส่วนหลักกฎหมายเยอรมัน กำหนดว่าการที่อัยการจะยื่นฟ้องต่อศาลได้นั้นต้องเป็นกรณีที่จากการสอบสวนปรากฏเหตุผลแห่งพยานหลักฐานอย่างเพียงพอที่จะดำเนินคดีโดยรัฐได้ และเมื่ออัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วก่อนที่ศาลจะเปิดการพิจารณาคดีต่อไปได้ ศาลจะต้องตรวจสอบว่าได้ปรากฏมีมูลเพียงพอหรือไม่ ในการยื่นฟ้องว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้องนั้น

จากการที่ได้พิจารณาศึกษาถึงบทบาทชั้นเจ้าพนักงาน ตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) และคอมมอนลอร์ (Common Law) แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นขั้นตอนเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้โดย “อัยการ” เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล ซึ่งอัยการมีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญาหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจเองได้ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนโดยทั่วไปต้องมีการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจได้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบจากบุคคลในองค์กรของรัฐซึ่งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐ นอกจากจะอยู่ในรูปแบบของการควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยงานแล้ว ยังต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจจากภายนอกด้วย กล่าวคือ จะต้องมีการคานและดุลอำนาจกันและกันระหว่างองค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม และหากพิจารณาบทบาทของระบบอัยการสากลแล้ว จะพบเห็นลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

1) เมื่ออัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาแล้ว อัยการจึงมีอำนาจควบคุมการสอบสวนหรือเข้าร่วมการสอบสวนคดีอาญาได้ แต่อัยการไม่จำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการสอบสวนทุกคดี อัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องเฉพาะในกรณีคดีอุกฉกรรจ์ หรือมีความยุ่งยากซับซ้อนเป็น

ที่สนใจของประชาชน เช่น คดีที่อัตราโทษสูง คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจในการสอบสวนคดีอาญาที่จะต้องกระทำร่วมกับอัยการ ตำรวจต้องอยู่ภายใต้การสั่งการของอัยการในการทำงานแต่ละคดี ซึ่งจะมีกฎหมายเข้ามาควบคุมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง อัยการก็จะเป็นผู้เริ่มคดีเอง เนื่องจากอัยการมีอิสระในการดำเนินคดี ไม่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องและที่สำคัญที่สุด คือ อัยการมีความเป็นกลางมากกว่าตำรวจ ทำให้อัยการเป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่ผดุงรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับของผู้ต้องหา อัยการจึงมีอำนาจทำการสอบสวนคดีเพิ่มเติมได้ อย่างกว้างขวาง เช่น เพิ่มตัวผู้ต้องหาเป็นต้น นอกจากนี้อัยการยังสามารถที่จะเริ่มคดีอาญาได้เอง โดยไม่ต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษจากตำรวจหรือผู้เสียหายก่อน

2) การสอบสวนเป็นการนำคดีไปสู่การฟ้องร้องโดยอัยการ เมื่ออัยการเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนคดีอาญา อัยการจึงมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตั้งแต่เบื้องต้นเพราะเมื่ออัยการได้พิจารณาจากพยานหลักฐานแล้ว เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด หรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ อัยการมีอำนาจสั่งให้ปล่อยได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นภาวะวิสัยของอัยการ (objectivity) ในการดำเนินคดีและในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ

ในคดีอาญาอัยการต้องให้ความสนใจแก่ตัวผู้กระทำความผิดทั้งในทางที่เป็นคุณและเป็นโทษด้วย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงต่างๆ มาประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีของอัยการ ให้ดำเนินไปด้วยความถูกต้องและเกิดความเป็นธรรมทุกฝ่าย จึงทำให้อัยการในฐานะเป็นองค์กรหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องมีความรับผิดชอบ ในการบริหารงานยุติธรรมที่สำคัญอยู่ 4 ประการ กล่าวคือ

(1) ความรับผิดชอบในความถูกต้องของกฎหมาย

(2) ความถูกต้องชอบด้วยระเบียบ

(3) ความละเอียดรอบคอบ

(4) ความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

3) ในการดำเนินคดีอาญา องค์กรของรัฐจำเป็นต้องล่วงละเมิดสิทธิ เสรีภาพของบุคคล เช่น การจับ การค้น เป็นต้น เมื่อมีการกระทำความผิดขึ้น ทางปฏิบัติตำรวจเป็นองค์กรเบื้องต้นที่เข้ามาดำเนินการสอบสวนคดีอาญาและเพื่อให้การค้นหาความจริงสามารถดำเนินต่อไปได้ รัฐอาจใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับผู้ถูกกล่าวหาได้ก็ตาม แต่กฎหมายก็ได้จำกัดการใช้อำนาจของรัฐ เช่น ศาลเท่านั้นเป็นผู้ตรวจสอบถึงเหตุผลสมควรที่จะออกหมายจับ ในทางปฏิบัติตำรวจจะต้องยื่นขอออกหมายผ่านทางอัยการ โดยอัยการจะเป็นผู้ดำเนินการสอบเหตุผลอันสมควรชั้นต้นในการออกหมายและอัยการจะเป็นผู้ยื่นขอให้ศาลพิจารณาลงนามอนุญาตให้ออกหมายจับในที่สุด ซึ่งในกรณีเช่นนี้

ศาลเยอรมันจะไม่ยอมรับคำร้องขอออกหมายของตำรวจโดยตรง โดยไม่ผ่านการกลั่นกรองจากอัยการเสียชั้นหนึ่งก่อน และเป็นเช่นเดียวกับการออกหมายจับของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ทางปฏิบัติอัยการของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการใช้ดุลพินิจชั้นต้นตรวจสอบถึงความถูกต้องสมควรของการจับหรือการออกหมายจับ ก่อนที่อัยการจะร้องขอต่อศาลให้ออกหมาย ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงว่าหลักประกันสิทธิของบุคคลจะได้รับการปกป้อง เพื่อป้องกันมิให้ตำรวจมีอำนาจอย่างอิสระ

4) เมื่อการสอบสวนสิ้นสุดลงแล้ว หากอัยการเห็นว่าจำเลยได้กระทำผิดจริง แต่อัยการก็ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลเสมอไป เช่น ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้วยเหตุผลทางหลักอาชญาวิทยา หรือด้วยเหตุผลเกี่ยวกับพยานหลักฐาน เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการใช้ดุลพินิจของอัยการอย่างกว้างขวางในการที่จะตัดสินใจว่าควรฟ้องหรือไม่ อันเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินคดีโดยอัยการ เนื่องจากอัยการเป็นผู้คุ้มครองส่วนได้เสียของสังคมและเป็นจักรกลสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะผดุงความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้น การที่อัยการเข้ามาควบคุมการสอบสวนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากอำนาจในการสั่งฟ้องคดีเป็นอำนาจของอัยการโดยเฉพาะ

ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแล้วนั้น หากพิจารณาถึงประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐซึ่งถือว่าการฟ้องคดีของอัยการครอบคลุมถึงอำนาจในการควบคุมการสอบสวนด้วย โดยอำนาจการดำเนินคดีของอัยการ ปกติเริ่มตั้งแต่การจับ การพิจารณาออกหมายจับ ฝากขังและฟ้องร้องคดี แต่ส่วนใหญ่อัยการไม่ดำเนินการสอบสวนคดีเอง เว้นแต่มีความจำเป็น หรือคดีที่มีความสำคัญ อัยการจึงจะเข้าดำเนินการหรือร่วมสอบสวน

ดังนั้น อัยการจึงมีอำนาจดำเนินการสอบสวนคดีใดทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อใดก็ได้ทุกขณะหรืออาจมีคำสั่งเป็นการทั่วไป หรือเจาะจงวิธีการและขอบเขตของการสอบสวนให้ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ เพราะเมื่ออัยการเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเองเช่นนี้แล้ว การวางรูปคดีหรือการแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ก็อาจทำได้ดีกว่าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ และไม่ต้องหวั่นเกรงต่ออิทธิพลใดทางการเมืองหรือหน่วยงานอื่น เนื่องจากกฎหมายได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แก่อัยการไว้ ซึ่งหากให้อัยการเข้ามาควบคุมคดี หรือเข้าดำเนินคดีเองตั้งแต่ต้น นอกจากจะทำให้อัยการในฐานะผู้รับผิดชอบความถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้องชอบด้วยระเบียบความละเอียดรอบคอบ และความเชื่อถือได้ของสำนวน ได้ปฏิบัติหน้าที่การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างสมบูรณ์เต็มที่แล้ว ยังทำให้อำนาจการสอบสวนฟ้องร้องเกิดการคานและดุลกัน (check and balance) อย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามหลักการและแนวทางของระบบอัยการสากลตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น หากพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วที่ดูว่าการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน อาจพิจารณาได้ดังนี้

- มาตรา 72(2) กรณีที่พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวนขอให้ศาลปล่อยตัวผู้ต้องหาโดยเห็นว่าไม่จำเป็นต้องขังระหว่างสอบสวน

- มาตรา 87 กรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายขังผู้ต้องหาระหว่างการสอบสวน หรือการฟ้องคดี

- มาตรา 90 กรณีเมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกคุมขังในคดีอาญาหรือในกรณีอื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อย

เมื่อพิจารณาดังนี้แล้ว เห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็ให้อำนาจพนักงานอัยการในชั้นสอบสวนไว้เช่นกัน แต่หลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกันมาตั้งแต่ต้น ทำให้บทบาทของพนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนได้ขาดหายไป ดังนั้นพนักงานอัยการจึงต้องมีบทบาทเชิงรุก (active role) ในคดีอาญาให้มากขึ้น มิใช่รอสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้วจึงค่อยแสดงบทบาทหน้าที่ของตนเอง ซึ่งอาจจะไม่สามารถทำหน้าที่กลั่นกรองคดีที่จะขึ้นศาล โดยทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของตำรวจให้ถูกต้องเหมาะสม แต่ตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันพนักงานอัยการไม่อาจทำหน้าที่เชิงรุก (active role) ที่จะเข้าไปกำกับการสอบสวนของตำรวจ การถ่วงดุลอำนาจจึงทำได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

ประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ[101] ซึ่งมีการจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาในนามรัฐนั้น ยังมีความแตกต่างกันในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล ซึ่งความแตกต่างนี้ก็เนื่องมาจากหลักการฟ้องคดีอาญาที่แตกต่างกัน โดยหลักการฟ้องคดีอาญาในปัจจุบันอาจแบ่งแยกได้เป็น 2 ระบบ คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principle) และหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity principles)

หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principle) มีหลักว่า[102] เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ เมื่อสอบสวนแล้วพนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดกฎหมาย พนักงานต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย ทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มิชอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการและเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องมิได้ เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจของ

---

[101] ศุภกิจ แย้มประชา. เล่มเดิม. หน้า 7.

[102] สุธาสินี สัณหรัติ. เล่มเดิม. หน้า 12.

ศาลแล้ว ซึ่งแสดงถึง “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (imutabilitatsprinzip)[103] ที่ถือเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาในแนวคิดในทางทฤษฎีทางอาญาหลักการดำเนินคดีอาญาทางกฎหมายเป็นทำนองเดียวกับความคิดในทางแก้แค้น ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยว่าจะมีการดำเนินคดีฟ้องร้องกับผู้ต้องหาหรือไม่จะขึ้นอยู่กับการพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายหรือไม่เท่านั้น หากบุคคลได้กระทำเข้าองค์ประกอบความผิดทางกฎหมายอาญาดังกล่าว พนักงานอัยการก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอไป และในบางกรณีที่แม้พนักงานอัยการวินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องแล้ว ศาลสามารถเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากศาลมีความเห็นแตกต่างจากพนักงานอัยการ ศาลก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้

ดังนั้น หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมาย ทั้งยังเป็นเกราะคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องร้องอีกด้วย กล่าวคือ การป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มิชอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น ทำให้การฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีผลดีตรงที่ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเสมอภาค แต่ก็ยังมีผลเสียตรงที่เป็นการดำเนินคดีอาญาที่ขาดความยืดหยุ่นและเป็นการใช้กฎหมายที่กระด้างเกินไป อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายก็เริ่มมีการผ่อนคลายหลักนี้ตามสมควรอย่างเช่น ประเทศเยอรมันถือได้ว่าเป็นแม่แบบของการนำหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายมาใช้แต่ก็มีการผ่อนคลายความเข้มงวดลงไปมากโดยได้แก้ไขกฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถมีดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาคดีบางประเภทได้แม้มีหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องผู้ต้องหาได้ก็ตาม ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 153a ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปี ค.ศ.1975 ทำให้ความเคร่งครัดของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเดิมนั้นหมดสิ้นไป[104]

ประเทศที่นำหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายมาใช้ ได้แก่ ประเทศเยอรมัน อิตาลี สเปน โปแลนด์ กรีซ และกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ เป็นต้น[105]

หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity principles) จะมีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ส่วนฝ่ายตุลาการถือว่ามีอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี (adjudication) ซึ่งมีเนื้อหากันคนละส่วนกับการ

---

[103] คณิต ณ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 207.

[104] แหล่งเดิม. หน้า 200-201.

[105] สุธาสินี สัณหรัติ เล่มเดิม. หน้า 12.

บังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นระบบการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจจึงเป็นระบบที่ให้เจ้าพนักงานฝ่ายบริหารมีบทบาทเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม เจ้าพนักงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีได้ โดยพิจารณาถึงภูมิหลังของอาชญากร สิ่งแวดล้อม ตลอดจนรัฐประศาสโนบาย พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีบางคดีแม้จะปรากฏว่ามีหลักฐานเพียงพอมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดจริง โดยให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นคดีๆ ไป ซึ่งทางด้านการพิจารณาทางด้านสังคม ด้านรัฐประศาสโนบาย และด้านอาชญาวิทยา จะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อพิจารณาด้านกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อมีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว หากมีเหตุผลสมควร พนักงานอัยการอาจพิจารณาร้องขอถอนคดีได้ในภายหลังได้

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจึงเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายอันเนื่องมาจากทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนไป ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นและเห็นว่าการลงโทษจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เขาได้มีโอกาสในการปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีก และเพื่อให้เขากลับสู่สังคมอีกได้[106]

ประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดี อาญาตามดุลพินิจ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ โปแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น[107]

การสั่งไม่ฟ้องเพื่อกันผู้กระทำความผิดออกจากการฟ้องคดีต่อศาลนั้นถือเป็น รูปแบบหนึ่งของการนำผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมปกติ (Diversion) โดยในกรณีที่เด็กกระทำความผิดจะเป็นการคุมประพฤติ หรือแก้ไขฟื้นฟูเด็กในชุมชนเพื่อหล่อหลอมลักษณะนิสัยของเด็ก แต่สำหรับผู้ใหญ่แล้ว การนำผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมปกติเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าการลงโทษนั้นไม่มีประโยชน์ ไม่ว่าในแง่ของสังคม ตัวผู้กระทำความผิดหรือฝ่ายผู้เสียหาย ซึ่งบางคนอาจต้องกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติประกอบและบางคนอาจจะนำตัวออกไปจากกระบวนการยุติธรรมได้เลย ดังนั้น การสั่งไม่ฟ้องเพื่อเป็นการกันผู้กระทำความผิดออกจากการฟ้องคดีต่อศาลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การสั่งไม่ฟ้อง โดยไม่มีเงื่อนไข และการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข[108]

---

[106] คณิต ณ นคร ค เล่มเดิม. หน้า 38.

[107] ศุภกิจ แย้มประชา. **บทบาทของอัยการในการกันผู้กระทำความผิดออกจากการฟ้องคดีต่อศาล**. หน้า 8.

[108] Peter J.P. Tak. (1986). **The Legal Scope of Non – prosecution in Europe.** P.67

รูปแบบที่หนึ่ง การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Dismissal) หมายถึง กรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องไปในทันทีด้วยเหตุผลอื่นที่ไม่ใช่เหตุผลในด้านของพยานหลักฐาน เนื่องจากเห็นว่าคดีนั้นไม่ควรที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดหรือมีเหตุผลอื่น[109]

รูปแบบที่สอง การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข (Conditional Dismissal) หรือการชะลอการฟ้อง (Suspension of prosecution) หมายถึง การที่อัยการยังไม่ฟ้องคดีแต่จะชะลอคดีไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่งโดยกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด

2.6.4 ชะลอการฟ้อง

การชะลอการฟ้อง (Suspension of prosecution) หมายถึง การที่อัยการยังไม่ฟ้องคดีแต่จะชะลอคดีไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่งโดยกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด หากปฏิบัติตามอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งมาตรการรองรับการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขอาจแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม

1) การแก้ไขฟื้นฟูนอกระบบเรือนจำ (Non-institutional Based Treatment) หรือการแก้ไขฟื้นฟูโดยชุมชน (Community-based Treatment)

2) การชดเชยความเสียหายต่อสังคมและผู้เสียหาย (Restorative Justice)

มาตรการดังกล่าวถือเป็นความคิดที่เกิดขึ้นใหม่ในปัจจุบัน โดยในแต่ละประเทศก็จะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมในประเทศของตน โดยใช้ทั้งเป็นมาตรการเสริมรูปแบบสนองตอบต่อผู้กระทำความผิดแบบดั่งเดิม คือ การลงโทษ และมาตรการเสริมรูปแบบใหม่ในการสนองตอบต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งในการแก้ไขฟื้นฟูนอกระบบเรือนจำนั้นค่อนข้างจะได้รับการยอมรับ แต่ก็มีข้อถกเถียงในกรณีที่ให้องค์กรอื่นนอกจากศาลมากำหนดมาตรการฟื้นฟูผู้กระทำความผิด แต่ประเทศตะวันตกมีการยอมรับ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวไม่ใช่การลงโทษ สำหรับการชดเชยความเสียหายต่อสังคมและผู้เสียหาย (Restorative Justice) ซึ่งมีแนวคิดให้ผู้กระทำความผิดทำกิจกรรมสร้างสรรค์ต่างๆ เพื่อเยียวยาสังคมและผู้เสียหาย แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวแม้จะสอดคล้องกับปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยหลักการพื้นฐานในการอำนวยความยุติธรรมต่อผู้เสียหายในคดีอาญาและผู้เสียหายจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่ยังมีข้อถกเถียงว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาควรจะเป็นเรื่องการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ส่วนการชดเชยความเสียหายน่าจะเป็นเรื่องทางแพ่ง

การชะลอการฟ้องอาจแบ่งได้เป็นสองประการ[110]

---

[109] ศุภกิจ แย้มประชา. เล่มเดิม. หน้า 12.

[110] สุธาสินี สัณหรัติ. (2551). **การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง**. หน้า 47.

ประการแรก การชะลอการฟ้องเพื่อเข้ารับการแก้ไขฟื้นฟู หมายความว่า การชะลอการฟ้องในช่วงที่อัยการชะลอการฟ้องไว้ ผู้ต้องหาต้องเข้ารับการแก้ไขฟื้นฟูตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับอัยการ ซึ่งเป็นการคุมประพฤติโดยพนักงานคุมประพฤติ การเข้ารับการฝึกอบรม เข้ารับการบำบัดการติดสุรา การติดยาเสพติดหรือการบำบัดทางจิต ซึ่งหากผู้ได้รับการชะลอการฟ้องปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด อัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง โดยแนวคิดเบื้องหลังการชะลอการฟ้องประเภทนี้คือการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้สถาบัน กล่าวคือ เป็นการสร้างเสริมให้เอกชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดแทนเรือนจำ และให้อัยการเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรใช้มาตรการดังกล่าวหรือไม่

ประการที่สอง การชะลอการฟ้องเพื่อชดเชยความเสียหาย หมายความว่า ในช่วงที่ชะลอการฟ้อง ผู้ต้องหาจะต้องถูกกำหนดให้ต้องกระทำการอันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายถ้าหากมีหรือต่อสังคมตามที่อัยการกำหนด เช่น ให้ทำงานสาธารณะ ให้บริจาคเงินเข้าองค์กรการกุศล หรือให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย และให้อัยการตัดสินใจว่าควรใช้มาตรการดังกล่าวหรือไม่

แต่อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศอาจกำหนดเงื่อนไขในการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับแนวความผิด บริบทของสังคมของแต่ละประเทศ หรือเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารดำเนินการ ซึ่งบางมาตรการหรือบางเงื่อนไขอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาและลดทอนอำนาจของผู้เสียหายในบางประการ แต่เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วเห็นว่าการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์กว่าการลงโทษผู้กระทำความผิด จึงมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดหรือมีมาตรการที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด

2.6.5 การใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมาตรการต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

เมื่อพิจารณาในมิติของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมาตรการต่างๆ ในแต่ละขั้นตอนมาใช้นั้น สามารถแบ่งการนำมาใช้ออกตามขั้นตอนต่างๆ ได้ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ขั้นตอนการเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรม และขั้นตอนการเบี่ยงเบนออกจากสถานควบคุม[111] ดังนี้

1) ขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เป็นการสร้างทางเลือกเพื่อให้ข้อพิพาททางแพ่ง หรือคดีอาญาบางประเภทที่ยังมิได้ผ่านเข้ามาในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถถูกผลักดันออกไปโดยมีมาตรการที่เหมาะสมรองรับ

---

[111] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. เล่มเดิม. หน้า 46.

(1) มาตรการปรับกระบวนทัศน์ใหม่ ได้แก่ การเปลี่ยนวิธีคิดในการเลือกปฏิบัติต่ออาชญากรรมไม่มีผู้เสียหายแตกต่างจากอาชญากรรมอื่นๆ (decriminalization of victimlesscrimes) เช่น การลดทอนความเป็นอาชญากรรม (decriminalization) การเปลี่ยนวิธีคิดวิธีปฏิบัติต่ออาชญากรรมไม่มีผู้เสียหายบางประเภทบางลักษณะเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน (deviant behaviors) และจำแนกออกจากพฤติกรรมอาชญากร (criminal behaviors) การยกเลิกอาชญากรรมไม่มีผู้เสียหายบางประเภทบางลักษณะให้ถูกกฎหมาย (legalization)

(2) มาตรการไม่ใช้กลไกทางราชการ (non-bureaucratic) มีลักษณะของการกระจายอำนาจ (decentralized) มุ่งที่จะลดภาระของรัฐและเพิ่มบทบาทของชุมชน เช่น อนุญาโตตุลาการ (arbitration) การกำหนดให้มีการจัดการพฤติกรรมเบี่ยงเบนบางประเภทโดยฝ่ายเอกชนแทนเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือการจัดการกับเด็กและเยาวชนกระทำความผิดบางประเภทบางลักษณะโดยกลไกหรือหน่วยงานภาคเอกชน หน่วยงานสังคมสงเคราะห์ หรือชุมชน

(3) ขั้นตอนก่อนการจับกุมดำเนินคดี สร้างทางเลือกเพื่อให้ข้อพิพาททางแพ่ง หรือคดีอาญาบางประเภทบางลักษณะยุติลง รวมทั้งประชาชนมีความเข้าใจสิทธิและบทบาทหน้าที่ของตนดีขึ้น ซึ่งมีการใช้แนวคิดและวิธีการของยุติธรรมชุมชนเชิงสมานฉันท์ (community restorative justice) มาเป็นแนวทางการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น คือให้ความสำคัญกับชุมชนในการคุ้มครองสิทธิจัดระเบียบชุมชน และป้องกันอาชญากรรม จัดการความขัดแย้ง/ข้อพิพาททั้งทางแพ่งและทางอาญาด้วยรูปแบบ วิธีการ และกลไกของหน่วยงานต่างๆ หลายลักษณะ เช่น การใช้ศูนย์ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท (mediation/arbitration centers) (ศาลหมู่บ้าน/ศาลาประนอมข้อพิพาท) การใช้ศูนย์บำบัดรักษาการติดยาเสพติดและการติดสุรา (drug and alcoholcenters) การให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเบื้องต้น และสิทธิ เสรีภาพของบุคคล (citizens right education)

2) ขั้นตอนการเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรม

เป็นการหลีกเลี่ยงการใช้กระบวนการยุติธรรมเกินความจำเป็น ทั้งกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งสำหรับคดีอาญา เป็นการหันเหแบ่งเบาหรือหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุก เพื่อลดผลกระทบจากการจำคุก โดยผู้กระทำความผิดผ่านเข้ามาในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมแต่ถูกผลักดันออกไป ตั้งแต่ขั้นตำรวจ อัยการ และศาล มาตรการต่างๆ ที่มีการใช้ในต่างประเทศ ได้แก่

(1) มาตรการในขั้นตอนก่อนดำเนินกระบวนพิจารณา เช่น การไกล่เกลี่ยคดีในชั้นพนักงานสอบสวน การชะลอการฟ้อง (suspended in prosecution) หรือคดีอาญาที่ยอมความกันได้ในศาลหรือโดยเจ้าพนักงานที่ศาลแต่งตั้ง การเจรจาต่อรองหลังบัลลังก์ (plea bargaining) การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดโดยวิธีการบังคับรักษา (compulsory treatment) อนึ่ง ในขั้นตอนนี้ รวมถึง

มาตรการทางเลือกสำหรับคดีความที่มีรูปแบบเฉพาะ เช่น การประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน (family community group conferencing) ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสำหรับเด็กและเยาวชน และคดีความรุนแรงในครอบครัว (domestic violence) ด้วย

(2) มาตรการในขั้นตอนการดำเนินกระบวนพิจารณาพิพากษาคดี เช่น การเปิดทำการศาลในวันหยุดและภาคค่ำ (weekend and night courts) การเร่งรัดพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท (short determinate sentences)

(3) มาตรการในขั้นตอนภายหลังการพิจารณาพิพากษาคดี (ที่มีโทษจำคุกสถานเบา) เช่น การชดใช้ค่าเสียหายและการปรับ (restitution and fines) การคุมประพฤติ(probation/suspended with conditions) ด้วยการสืบเสาะและพินิจ (pre-sentences investigation) การควบคุมและสอดส่อง (supervision) การใช้ศูนย์บริการกลางวัน (communitybased programs/day centers) การทำงานบริการสังคม (community service) การให้ที่พักอาศัยระหว่างการคุมประพฤติ (probation hostel/bail hostel) การใช้อาสาสมัครคุมประพฤติ (volunteer probation officers/community-based correction) ฯลฯ ทั้งนี้ รวมทั้งการนำนวัตกรรมยุติธรรมทางเลือกร่วมสมัยมาใช้ ได้แก่ มาตรการลงโทษระดับกลาง (intermediate punishment) เช่น การคุมประพฤติแบบเข้มงวด (intensive probation) ศูนย์เลี่ยงโทษจำคุก (probation diversion center) ศูนย์กักขังผู้ถูกคุมความประพฤติ (probation detention center) และค่ายคุมประพฤติแบบเคร่งครัด (probation boot camp) การควบคุมโดยใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ (electronic monitoring) เป็นต้น

3) ขั้นตอนการเบี่ยงเบนออกจากสถานควบคุม

เป็นการหลีกเลี่ยงโทษจำคุกเป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป อันก่อให้เกิดความแปลกแยกทางสังคม และเพื่อลดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ และลดผลกระทบจากการจำคุกผู้กระทำความผิดผ่านเข้ามาในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมแล้ว คือเข้าสู่เรือนจำแต่ถูกผลักดันออกไป ได้แก่

(1) มาตรการในขั้นตอนภายหลังการพิจารณาพิพากษาคดี (ที่มีโทษจำคุก) เช่น การลดวันต้องโทษ (remission of sentence) การพักการลงโทษ (parole) การปล่อยตัวผู้ต้องขังไปทำงานหรือศึกษานอกเรือนจำ (work release or study release) การควบคุมโดยใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ (electronic monitoring) การใช้บ้านกึ่งวิถี (halfway houses) และการอภัยโทษ (pardon)

(2) มาตรการในขั้นตอนภายหลังโทษจำคุก เช่น การให้การสงเคราะห์ภายหลังปล่อย (post prison support Services)

2.7 การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทาอาญา

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการใช้อำนาจรัฐในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการใช้อำนาจผ่านองค์กร 3 องค์กร กล่าวคือ การใช้อำนาจโดยองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ โดยการใช้อำนาจดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อไม่ให้การใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยการให้อำนาจฝ่ายหนึ่งสามารถใช้อำนาจในการถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจของอีกฝ่าย เพราะหากปล่อยให้องค์กรต่างๆ ใช้อำนาจอย่างอิสระโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลแล้ว สิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมได้รับการละเมิดอย่างแน่แท้

แต่โดยที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีวัตถุประสงค์สองประการ กล่าวคือ การหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต่างจากกระบวนการยุติธรรมอื่น เนื่องจากมีการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้นความจำเป็นในการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงต้องมีประสิทธิภาพ และในกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลดังกล่าว เห็นว่าน่าจะต้องศึกษาทั้งกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกซึ่งมีแนวคิดในการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม มีการใช้อำนาจรัฐในการจัดการกับผู้กระทำความผิด จึงเป็นประเด็นที่สำคัญสำหรับสังคมที่จะต้องพิจารณาว่า เราควรจะนำมาตรการทางเลือกดังกล่าวมาแทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักหรือไม่ ซึ่งสิ่งที่จะทำให้สังคมเกิดความมั่นใจว่าสามารถนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้แทนกระบวนการยุติธรรมตามปกติได้ก็คือการตรวจสอบถ่วงดุล ทั้งจะเป็นการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้อง

การตวจสอบถ่วงดุลอาจแบ่งได้เป็น 2 ประการ[112] กล่าวคือ การตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร และการตรวจสอบถ่วงดุลจากภายนอกองค์กร

1) การตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กร เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยลำดับการบังคับบัญชาของแต่ละองค์กร กล่าวคือ การบังคับบัญชา และการกำกับดูแล

"การบังคับบัญชา" เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรนั้น ในรูปแบบของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (bureaucracy) โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อเกิดกรณีที่การกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งให้

[112]สุรศักดิ์ สิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 21.

ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการได้ รวมทั้งยังมีอำนาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้

"กำกับดูแล" เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย

2) การตรวจสอบถ่วงดุลจากภายนอกองค์กร เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยองค์กรอื่น เพื่อให้เกิดการคานอำนาจหรือการถ่วงดุลอำนาจมิให้องค์กรใดใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือโดยไม่ชอบ ผลของการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะทำให้มีผลต่อการดำเนินการต่างๆ ทางคดี ซึ่งจะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวังในการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีการกำหนดเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักไว้ในหลายที่ด้วยกันกล่าวคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)[113] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant of Civil and Political Rights) กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ[114]หลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก[115] อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการกระทำทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่เป็นการทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์[116] ประมวลระเบียบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย[117] หลักพื้นฐานว่าด้วยความเป็นอิสระของศาล[118] หลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก[119]แนวทางว่า

---

[113] ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 10 ข้อ 11 (1).

[114] รับรองโดยที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 1 ณ กรุงเจนีวา เมื่อปี ค.ศ 1955. และสภาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติได้เห็นชอบแล้ว โดยมติที่ 663ซี (24) เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ . 1957 และมติที่ (62) 2076 เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1977.

[115] รับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 173/43 ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ.1988.

[116] ให้สัตยาบันและให้ความเห็นชอบนั้นโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไปขององค์การสหประชาชาติโดยมติที่ 39/46 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1984 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ.1987.

[117] รับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 34/169 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1979.

[118] รับรองโดยที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม และการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 7 และได้รับการรับรองโดยที่ประชุมทั่วไป โดยมติที่ 40/32 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 และโดยมติที่ 40/146 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1985.

[119] รับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 43/173 ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1988.

ด้วยบทบาทของอัยการ[120]กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว (กฎโตเกียว)[121] เป็นต้น ซึ่งหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประเทศและองค์กรระหว่างประเทศให้ความสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษามิติในการลดคดีขึ้นสู่ศาลจึงได้ศึกษาในกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลในชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง เพื่อที่จะได้นำไปศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางในการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก หรือการตรวจสอบถ่วงดุลรักษาสมดุล (Balance) ระหว่างอำนาจรัฐในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษกับหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมต่อไป

ในชั้นพนักงานสอบสวนเป็นการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนซึ่งกระทบสิทธิของประชาชน ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร

พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน[122] โดยให้มีหน้าที่ในการรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา[123] ซึ่งจะเห็นได้ว่าพนักงานสอบสวนมีหลักในการดำเนินการอยู่สองประการ กล่าวคือ การดำเนินการเพื่อให้รู้ตัวผู้กระทำความผิด และการพิสูจน์ความบริสุทธิของผู้ต้องหาด้วย โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจกระทำการอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกล่าวคือ การจับ การค้นตัวบุคคล หรือการค้นเคหสถาน การคุมขัง การปล่อยชั่วคราว ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวจะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุล กล่าวคือ

การจับ คุมขัง และตรวจค้นต่อบุคคล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ส่วนที่ 3 สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยมาตรา 32 กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การค้นตัว

---

[120] รับรองโดยที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 8 ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ถึง 7 กันยายน ค.ศ. 1990.

[121] รับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 45/110 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1990.

[122] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (6).

[123] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 131.

บุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติหลักการจับกุมของเจ้าพนักงานไว้ว่ามี 2 ประเภท กล่าวคือ การจับต้องมีหมายจับ ซึ่งออกตามเหตุที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 66[124] และการจับโดยไม่มีหมายจับ ซึ่งมีเหตุเข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 78[125] แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นอกจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาแล้วยังมีระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี[126] ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติและการดำเนินการของเจ้าพนักงานไว้อย่างครอบคลุม ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลจากการปฏิบัติของเจ้าพนักงานไว้ นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กร กล่าวคือ การตรวจสอบจากองค์กรศาล โดยศาลจะเป็นผู้ออกหมายจับซึ่งจะต้องมีเหตุตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา มาตรา 66 กำหนด โดยเจ้าพนักงานตำรวจจะต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมตามสถานการณ์ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 83 วรรค 3

ในประเด็นต่อมา การตรวจสอบการคุมขังบุคคลระหว่างการสอบสวน เนื่องจากการคุมขังเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 จึงกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานของรัฐในการควบคุม โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า มีอำนาจทำได้เท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี และไม่เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้[127] นอกจากนี้มาตรา 87 วรรค 3 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังกำหนดอำนาจควบคุมตัวผู้ถูกจับที่ไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว และมีเหตุจำเป็นเพื่อการสอบสวนหรือการฟ้องคดี ให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนตามมาตรา 83 เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้ โดยให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายขังผู้ต้องหานั้นไว้[128]กล่าวคือ การออกหมายขังต้องผ่านการตรวจสอบโดยองค์กรศาล ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรค 3 ให้ศาลมีอำนาจเรียกพนักงานสอบสวนมาชี้แจงเหตุจำเป็นหรืออาจเรียกพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้หรือประมวลกฎหมาย

---

[124] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 66.

[125] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 78.

[126] ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี.

[127] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 87 วรรค 1.

[128] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 87 วรรค 3.

วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 วรรค 8 กำหนดให้ผู้ต้องหามีสิทธิคัดค้าน ในระหว่างที่ศาลไต่สวนการขออำนาจศาลในการขังของพนักงานสอบสวน จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบการขังระหว่างสอบสวนเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกคือองค์กรศาล

การตรวจสอบการค้นของพนักงานสอบสวน ซึ่งการค้นเป็นมาตรการบังคับในการดำเนินคดีอาญาของรัฐและเป็นการกระทำเพื่อจับกุมผู้ต้องสงสัย หรือเพื่อพบสิ่งของที่สามารถอาจใช้เป็นพยานเอกสาร ของกลาง พยานวัตถุหรือเป็นการกระทำเพื่อช่วยบุคคล ซึ่งมี 2 กรณี กล่าวคือ การค้นสถานที่ ได้แก่ การค้นในที่รโหฐาน และการค้นในพระราชวังหรือในที่ประทับ และการค้นตัวบุคคล ได้แก่ การค้นตัวผู้ต้องหา และการค้นบุคคลอื่น ซึ่งมีการตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กรในเรื่องการค้นของพนักงานสอบสวนโดยศาล โดยไปตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ มาตรา 58 และ มาตรา 59 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการดำเนินคดีอาญาของไทย มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น และเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติของเจ้าพนักงานเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของผู้ถูกดำเนินคดีในกระบวนวิธีพิจารณาความอาญา

นอกจากนี้ยังมีเรื่องการการตรวจสอบการสอบสวนผู้ต้องหา ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือขังไว้ในมาตรา 7/1 โดยเฉพาะกรณี ให้ผู้ต้องหาพบและปรึกษาผู้ซึ่งจะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัว รวมทั้งให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำของตนได้ในชั้นสอบสวน โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานตำรวจ แจ้งสิทธิตามมาตราดังกล่าวด้วย[129] รวมถึงกรณีของมาตรา 134 / 1 ในกรณีของการมีทนายความในชั้นสอบสวนอีกด้วย[130]และการให้ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ดังปรากฏในมาตรา 134/3[131] ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีการตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กรโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ การแจ้งสิทธิแก่ผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับทราบ[132] หรือกรณีของการสั่งคดีของพนักงานอัยการกรณีเห็นควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป[133] ก็ถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กรอีกประการหนึ่ง หรือการตรวจสอบการสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ปลัดกระทรวงมหาดไทย

---

[129] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 7/1.

[130] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 134/ 1.

[131] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 134/ 3.

[132] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 81 มาตรา 83 วรรค 2 และมาตรา 84 (2).

[133] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143.

ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำ เร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม[134]ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวน และสามารถตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายตำรวจได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่กรณีทุกฝ่าย ไม่ว่าฝ่ายผู้เสียหายหรือฝ่ายผู้ต้องหา

ในขั้นตอนการฟ้องร้อง พนักงานอัยการจะมีบทบาทอย่างมากในการสั่งฟ้องคดี เพราะหากพนักงานไม่ฟ้องคดี ก็จะเป็นการยุติกระบวนการในขั้นตอนต่อไป กล่าวคือ คดีจะไม่ขึ้นสู่ศาล เว้นแต่ผู้เสียหายจะนำคดีฟ้องร้องต่อศาลเอง ประกอบกับการสั่งฟ้องคดีของไทยเป็นไปตามหลักดุลพินิจ การตรวจสอบถ่วงดุลในขั้นตอนนี้จึงมีความสำคัญอย่างมาก

พนักงานอัยการ หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้[135] พนักงานอัยการจึงเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วให้ทำความเห็นไปยังพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดี การที่อัยการจะสั่งคดีใดนั้น อัยการต้องพิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงพิจารณาเนื้อหาคดีเป็นลำดับต่อไป โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติในส่วนการสั่งคดีของพนักงานอัยการไว้ กล่าวคือ มาตรา 143 บัญญัติถึงอำนาจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ในกรณีการสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง สั่งสอบเพิ่มเติม การวินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขัง แล้วแต่กรณี รวมถึงการสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรม[136] เป็นต้น

ในชั้นการฟ้องร้องของพนักงานอัยการก็มีการตรวจสอบภายใน กล่าวคือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับภารกิจและบทบาทของอัยการ หลักการดำเนินคดีอาญาของอัยการ การอุดช่องว่างของระเบียบและการหารือหน้าที่เร่งรัดคดี การควบคุมการดำเนินคดีสำคัญ การตรวจพิจารณาสำนวนและการใช้ดุลพินิจการสั่งงดการสอบสวน การปฏิบัติในการส่งสำนวนที่มีความเห็นแย้ง

---

[134] ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536.

[135] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (6).

[136] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143.

นอกจากนี้ ยังมีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด[137] ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 โดยข้อ 5 กำหนดให้ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง กรณีดังกล่าวก็เป็นการตรวจสอบภายในอีกประการหนึ่ง

นอกจากการตรวจสอบภายในองค์กรแล้วยังมีการตรวจสอบถ่วงดุลภายนอกองค์กร กล่าวคือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 145 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 เป็นการควบคุมคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการที่ไม่ใช่ของอัยการสูงสุด แม้จะมีองค์กรภายนอกคือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบก็ตามแต่ยังคงให้ อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดในขั้นสุดท้าย ซึ่งอาจจะให้มองได้ว่าเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่ไม่เด็ดขาด แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีการถอนฟ้องจะมีการตรวจสอบโดยศาล กล่าวคือ ศาลจะตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการในการขอถอนฟ้อง หากไม่มีเหตุผลอันสมควรศาลก็จะไม่อนุญาตให้ถอนฟ้อง และให้ดำเนินกระบวนพิจารณาไปตามปกติเพื่อค้นหาความจริงในคดีต่อไปจนกระทั่งมีคำพิพากษา แต่ถ้าศาลเห็นว่าเหตุผลที่พนักงานอัยการขอถอนฟ้องนั้นมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ การดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไปเกิดประโยชน์น้อยกว่าที่คดียุติไปจากศาลโดยการถอนฟ้อง ศาลก็จะอนุญาตให้มีการถอนฟ้องตามคำร้องขอของอัยการ

นอกจากจะมีการตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังมีการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[138] กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยเที่ยงธรรม และการแต่งตั้งอัยการสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ดังนั้น จึงมีแนวทางที่จะ

---

[137] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554.

[138] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 255.

ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ[139] กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 270 ตำแหน่งอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการอาจถูกถอดถอนโดยวุฒิสภาให้ออกจากตำแหน่งได้หากมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งในการยุติธรรม จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการจะมีการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร

เมื่อได้พิจารณาการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว หลักการดังกล่าวจะได้นำไปวิเคราะห์ในการพิจารณาการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่จะนำเสนอและวิเคราะห์ในบทที่ 4 ว่ามีความเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ที่จะใช้การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกแทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อให้เกิดความมั่นใจของสังคมว่า ในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกแทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มีการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งภายในและภายนอกองค์กร

[139] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 270.

บทที่ 3
มิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาลในต่างประเทศ

ในบทนี้จะเสนอมิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาลของต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบ และจะนำมาวิเคราะห์ เพื่อเป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการพัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายของไทยให้เป็นระบบ และสอดคล้องกับกระบวนการขั้นตอนและข้อกฎหมายของไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อลดภาระการพิจารณาคดีของศาล ช่วยเยียวยา ฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด ลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมของคู่กรณี ลดความขัดแย้งในชุมชน ลดงบประมาณภาครัฐ ในขณะที่ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน และส่งผลให้ประชาชนทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความยุติธรรมและป้องกันอาชญากรรมอันเป็นการเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุข

ระบบกฎหมายและสกุลกฎหมายสำคัญของโลกที่มีอิทธิพลต่อกฎหมายของประเทศต่าง ๆ คือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law system) ในสกุลแองโกลแซกซอน (Anglo-Saxon) และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law system) ในสกุลโรมาโนเยอรมนิก (Romano-Germanics) แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายเช่นเดียวกับกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งเป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้ศึกษาในกลุ่มประเทศกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการปกครองประเทศในรูปแบบของสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยแบบรัฐสภา กล่าวคือ ไม่เป็นรัฐเดี่ยว แต่เป็นสหรัฐ การก่อตั้งขึ้นเป็นประเทศเกิดจากการรวมตัวของมลรัฐ จำนวน 16 รัฐ การบริหารปกครองสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Gewaltenteilung) โดยมีรัฐสภาแห่งสหพันธ์ (Bundestag) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ รัฐบาลกลางของสหพันธ์ (Bundesregierung) ทำหน้าที่ด้านการบริหาร และศาลของสหพันธ์ (Bundesgerichtshof) รวมถึงศาลของมลรัฐ (Oberlandesgericht) ทำหน้าที่ด้านตุลาการ และจากการที่ประเทศเยอรมนีมีทั้งศาลของสหพันธ์และศาลของมลรัฐ ในส่วนขององค์กรอัยการ จึงมีอัยการ

ประจำศาลต่างๆ สอดคล้องกับรูปแบบของรัฐด้วย กล่าวคือ อัยการประจำศาลสูงสุดของสหพันธ์ อัยการประจำศาลสูงมลรัฐ และอัยการประจำศาลจังหวัด

ก่อนจะพิจารณามิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาลของประเทศเยอรมัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษากระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้นๆ ให้เข้าใจเสียก่อน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจถึงมาตรการหรือมิติในการลดคดีขึ้นสู่ศาลมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกระบวนยุติธรรมแต่ละประเทศจะมีรูปแบบและความเป็นมาหรือประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน ทั้งในส่วนกฎหมายที่เป็นสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ กล่าวคือ ในกฎหมายสารบัญญัติมีการแบ่งความผิดประเภทต่างๆ ตามความหนักเบาของโทษ มีแนวคิดในการปรับเปลี่ยนความผิดลหุโทษไม่ให้เป็นความผิดอาญา เนื่องจากความผิดลหุโทษไม่มีความเป็นอาชญากรรม[140] หรือการกำหนดให้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ เป็นต้น

3.1.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในประเทศเยอรมันมีการแยกการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนฟ้องร้องออกจากการดำเนินคดีในชั้นพิจารณาพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน (Strafpro ZeBowdnung) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ[141]

ขั้นตอนที่ 1 กระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นต้น (Vorvefahren) เป็นกระบวนการในการหาข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีอาญา หน้าที่ในขั้นตอนนี้เป็นหน้าที่ขององค์กรอัยการ การดำเนินคดีในชั้นนี้เป็นการดำเนินการเพื่อยืนยันข้อกล่าวหา อันเป็นการชี้ขาดในเรื่องที่มีการกล่าวหา ซึ่งการที่จะชี้ขาดได้จะต้องมีการพิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเท็จจริงที่ได้มาจะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ได้มาโดยชอบด้วยการชี้ขาด ในขั้นนี้จึงเป็นการชี้ขาดคดีอาญาชั้นเจ้าหน้าที่ และหากข้อเท็จจริงที่ได้มาพอฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง ก็จะดำเนินการฟ้องศาลเพื่อทำการชี้ขาดคดีอาญาโดยศาล ซึ่งก็คือขั้นตอนการพิจารณาพิพากษานั่นเอง

ขั้นตอนที่ 2 กระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นกลาง (Zwischenverfahren) เมื่อพนักงานอัยการสอบสวนเสร็จและสั่งให้มีการดำเนินคดีแล้ว ก่อนที่จะถึงขั้นสุดท้ายเพื่อการพิจารณาพิพากษา จะต้องมีการดำเนินกระบวนการในชั้นกลางก่อนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ศาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องนี้ โดยศาลอาจสั่งให้คดีมีมูล หรือไม่มีมูลก็ได้ตามพยานหลักฐานที่นำมาแสดง

---

[140] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 138.

[141] ณรงค์ ใจหาญ และคณะ ค (2540). **สิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา** (รายงานการวิจัย). หน้า 85.

ขั้นตอนที่ 3 กระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นหลัก (Hauptverfahren) การดำเนินคดีอาญาในชั้นนี้ เป็นการชี้ขาดคดีโดยศาล ซึ่งก็คือการพิจารณาและพิพากษาคดีนั่นเอง ในแต่ละขั้นตอนกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมนี ได้กำหนดองค์กรต่างๆ ที่จะเข้ามามีบทบาทที่ต่างกัน โดยภาระหลักขององค์กรทั้งหลายก็คือการช่วยกันค้นหาความจริง (examination doctrine) เพื่อบรรลุเป้าหมายของการดำเนินคดีอาญา คือการชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหา

ประเภทความผิดอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมนีได้แบ่งแยกประเภทความผิดอาญาเพียง 2 ประเภท คือ[142]

1) ความผิดอาญาโทษอุกฉกรรจ์ (Verbrechen) ได้แก่ ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป

2) ความผิดอาญาโทษปานกลาง (Vergehen) ได้แก่ ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกที่เบากว่านั้น หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษปรับ

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา ศาลในเยอรมันมีทั้งศาลของสหพันธรัฐ และศาลมลรัฐ ศาลของสหพันธรัฐที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญามีศาลเดียว คือ ศาลสูงสุดของสหพันธรัฐ (Bundesgerichtshof) เป็นศาลฎีกาเท่านั้น ส่วนศาลมลรัฐที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญามี 3 ศาลคือ ศาลแขวง (Amtsgericht) ศาลจังหวัด (Landgericht) และศาลสูงมลรัฐ (Oberlandesgericht)

1) เขตอำนาจในทางพื้นที่[143] ศาลทุกศาลจะถูกกำหนดให้มีเขตอำนาจในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะคดีอาญา เขตอำนาจในทางพื้นที่จะแบ่งออกเป็น 3 กรณีด้วยกัน[144] กรณีแรกจะเป็นศาลที่การกระทำความผิดเกิดขึ้น กรณีที่สอง จะเป็นศาลที่ผู้ที่ถูกฟ้องในเวลาที่ยื่นฟ้องมีภูมิลำเนาอยู่ หากไม่มีภูมิลำเนา คือสถานที่ที่บุคคลดังกล่าวพักอาศัยอยู่เป็นปกติ หากสถานที่ดังกล่าวไม่เป็นที่ปรากฏ คือภูมิลำเนาสุดท้ายของบุคคลดังกล่าว และกรณีที่สาม ศาลที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกจับ ในกรณีที่ศาลที่มีเขตอำนาจในทางพื้นที่มีหลายศาล พนักงานอัยการสามารถที่จะเลือกศาลที่ตนเองจะยื่นฟ้องได้

2) เขตอำนาจในทางคดี ศาลทุกศาลจะถูกกำหนดเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีไว้โดยรัฐบัญญัติว่าศาลใดจะเป็นศาลชั้นต้นสำหรับคดีประเภทใด ในกรณีนี้เรียกว่าเป็นเขตอำนาจในทางคดี (die sachliche Zustaendigkeit) เช่นผู้พิพากษานายเดียวของศาลแขวง (มาตรา 25

---

[142] สัญลักษ์ ปัญวัฒนลิขิต ข (2540). **การพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม.** หน้า 49.

[143] ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์และคณะ. (2548). **รายงานการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ พร้อมทั้งสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบศาลและวิธีพิจารณาคดีเล็กน้อยทั้งในประเทศและต่างประเทศ** (รายงานการวิจัย). หน้า 42.

[144] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 7 มาตรา 8.

GVG) จะเป็นความผิดประเภทความผิดอาญาธรรมดาที่เอกชนเป็นผู้ฟ้องร้องหรือเมื่อโทษที่จำเลยจะได้รับนั้นไม่เกิน 2 ปี

กระบวนการพิจารณาคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในประเทศเยอรมัน การยื่นฟ้องคดีอาญากระทำโดยสำนักงานอัยการของรัฐ (The public prosecution office) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 152[145] รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยองค์กรทุกฝ่ายของรัฐในกระบวนการยุติธรรมต่างร่วมมือประสานงานกัน และค้นหาความจริงโดยไม่จำกัดรูปแบบ ซึ่งเจ้าพนักงานของรัฐผู้รับผิดชอบดำเนินคดีสอบสวนฟ้องร้อง การดำเนินการฟ้องคดีอาญาจะกระทำโดยอัยการ (ex officio) ในนามของรัฐ โดยไม่คำนึงถึงว่า ผู้เสียหายจะร้องขอให้ลงโทษหรือไม่ กระบวนการทางอาญาของเยอรมันเป็นเรื่องของรัฐ โดยมีตำรวจเป็นผู้สอบสวนเบื้องต้นเท่านั้น ในกรณีที่ผู้เสียหายร้องขอให้ลงโทษนั้นเป็นข้อยกเว้นโดยจำกัดเฉพาะบางความผิดบางประเภทเท่านั้น อัยการของประเทศเยอรมันมีอำนาจในการเริ่มคดีเองได้ หรือตำรวจดำเนินการให้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของอัยการเท่านั้น และต้องฟังคำสั่งของอัยการ โดยอัยการจะรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดรวมทั้งที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย[146]

เมื่อสรุปสำนวนสอบสวนเสร็จตามมาตรา 169a[147] สำนักงานอัยการจะพิจารณาว่าการสอบสวนนั้นเพียงพอสำหรับการที่จะยื่นฟ้องหรือไม่ ถ้าหากจากการสอบสวนเห็นว่ามีเหตุสมควรสั่งฟ้องสำนักงานอัยการก็จะยื่นคำฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามมาตรา 170(1)[148] โดยในคำฟ้องต้อง

---

[145] **Section 152. [Indicting Authority; Principle of Mandatory Prosecution]**

(1) The public prosecution office shall have the authority to prefer public charges.

(2) Except as otherwise provided by law, the public prosecution office shall be obliged to take action in the case of all criminal offenses which may be prosecuted, provided there are sufficient factual indications.

[146] **Section 160. [Investigation Proceedings]**

(2) The public prosecution office shall ascertain not only incriminating but also exonerating circumstances, and shall ensure that such evidence is taken the loss of which is to be feared.

[147] **Section 169a. [Conclusion of Investigation]**

If the public prosecution office is considering preferment of public charges, it shall make a note of the conclusion of the investigation in the files.

[148] **Section 170. [Conclusion of the Investigation Proceedings]**

(1) If the investigations offer sufficient reason for preferring public charges, the public prosecution office shall prefer them by submitting a bill of indictment to the competent court.

ระบุเนื้อหาสาระที่ฟ้องรวมทั้งระบุพยานด้วย คำฟ้องในคดีอาญาของเยอรมันจะต้องมีการเปิดเผยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีให้สมบูรณ์ กล่าวคือ จะต้องมีการแสดงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับตัวจำเลย ถิ่นกำเนิด ที่อยู่อาศัย อาชีพ การสมรส สัญชาติของผู้กระทำความผิดโดยละเอียด และแสดงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิด นอกจากนี้ในคำฟ้องคดีอาญาของเยอรมันจะมีการกล่าวถึงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดี และต้องปรากฏถึงผลการสอบสวน (Ermitt Lungsergebnis) เว้นแต่ในกรณีที่มีการกล่าวหาต่อผู้พิพากษาคนเดียว อาจไม่ต้องมีก็ได้ และคำฟ้องต้องลงลายมือชื่อโดยทนายความ และจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ตามมาตรา 172(3)[149]

การแบ่งส่วนของกระบวนพิจารณาคดีอาญา

กระบวนพิจารณาคดีอาญาที่คนทั่วไปให้ความสนใจมากที่สุด คือ กระบวนพิจารณาสืบพยานในชั้นศาล (die Hauptverhandlung) ซึ่งกระบวนพิจารณาในชั้นดังกล่าวเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของกระบวนพิจารณาคดีอาญาทั้งหมด โดยกระบวนพิจารณาคดีอาญา อาจแบ่งออกได้เป็นสองส่วนใหญ่ๆ ด้วยกัน กล่าวคือ กระบวนพิจารณาในชั้นตัดสินคดี (das Erkenntnisverfahren) และกระบวนพิจารณาในชั้นบังคับคดี (das Vollstreckungsverfahren) โดยมีคำพิพากษาที่ถึงที่สุด (die Rechtskraft) เป็นจุดแบ่งกระบวนพิจารณาคดีทั้งสองออกจากกัน กล่าวคือ ก่อนมีคำพิพากษาที่ถึงที่สุดจะไม่มีการบังคับโทษ

กระบวนพิจารณาในชั้นตัดสินคดีที่ดำเนินไปตามกระบวนพิจารณาคดีปกติ (Das erstinstanzliche ordentliche Erkenntnisverfahren) ในกรณีดังกล่าวอาจแบ่งกระบวนพิจารณาคดีออกได้เป็น 3 ขั้นตอน[150] กล่าวคือ ชั้นสืบสวนสอบสวน (Vorverfahren) ชั้นไต่สวนมูลฟ้อง (Zwischenverfahren) และชั้นพิจารณาพิพากษาคดี (Hauptverfahren)

กระบวนพิจารณาในชั้นสืบสวนสอบสวน ในกระบวนพิจารณาชั้นดังกล่าวมีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ

(1) ในชั้นสืบสวนสอบสวน พนักงานอัยการเองหรืออาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการสืบสวนสอบสวนแทนได้

---

[149] **Section 172. [Proceeding to Compel Public Charges]**

(3) The application for a court decision shall indicate the facts which are intended to substantiate preferment of public charges as well as the evidence. The application must be signed by an attorney-at-law; legal aid shall be governed by the same provisions as in civil litigation. The application shall be submitted to the court competent for the decision.

[150] สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์. (2548). “ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน.” **ดุลพาห, 55, 1.** หน้า 189.

(2) การสืบสวนสอบสวนอาจยุติลงโดยการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ ซึ่งอาจจะเป็นในทางบวก กล่าวคือ การยื่นฟ้อง หรือในทางลบ กล่าวคือ การยุติ

กระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง[151] โดยในกระบวนพิจารณาชั้นดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิพากษา

(1) กระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง เริ่มต้นหลังจากที่ได้มีการยื่นคำฟ้องมายังศาลที่มีอำนาจชำระคดีและยังคงดำเนินอยู่ก่อนที่ศาลที่มีอำนาจชำระคดีดังกล่าวจะได้มีคำสั่งประทับฟ้อง ในกระบวนพิจารณาชั้นดังกล่าวจะมีการส่งคำฟ้องไปยังผู้ถูกกล่าวหา (Angeschuldigter) เพื่อที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้คัดค้านในการที่ศาลจะมีคำสั่งประทับฟ้องรวมตลอดทั้งการยื่นพยานหลักฐานเพื่อประกอบคำคัดค้านของตนเอง

(2) กระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้องสิ้นสุดลงโดยการที่ศาลที่มีอำนาจชำระคดีดังกล่าวมีคำสั่งซึ่งอาจจะเป็น

ก) คำสั่งประทับฟ้อง กล่าวคือ เมื่อคดีมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหาต้องสงสัยอย่างเพียงพอ (hinreichend verdaechtig) ว่าได้กระทำความผิดอาญา (ตามมาตรา 203) หรือ

ข) คำสั่งไม่ประทับฟ้อง (ตามมาตรา 204)

ถ้ากระบวนพิจารณาในชั้นสืบสวนสอบสวน ไม่ได้นำไปสู่การยุติการดำเนินคดีอาญาโดยหลักแล้วก็จะเข้าสู่กระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้องที่ศาลจะต้องวินิจฉัยว่า คดีมีมูลที่จะประทับฟ้องหรือไม่ (มาตรา 199-211) เฉพาะในกรณีของกระบวนพิจารณาที่เร่งรัด (im beschleunigten Verfahren) ตามมาตรา 417-420 เท่านั้น ที่การพิจารณาสืบพยานในชั้นศาลจะเริ่มต้นขึ้นหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนพิจารณาในชั้นสืบสวนสอบสวนโดยไม่ต้องผ่านกระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง

บทบาทหลักของกระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้องอยู่ในแง่ของการตรวจสอบว่าการที่จะดำเนินการฟ้องร้องในทางอาญาต่อไปนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นหรือไม่ โดยบทบาทดังกล่าวนั้นดำเนินการโดยผู้พิพากษาที่เป็นอิสระ ซึ่งจำกัดเฉพาะผู้พิพากษาอาชีพเท่านั้น นอกจากนี้ความสำคัญของกระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้องยังอยู่ที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องมีโอกาสหลังจากที่ได้รับแจ้งถึงคำฟ้องที่จะยื่นบัญชีระบุพยาน (Beweisantraege) และข้อคัดค้านอื่นๆ (Einwendungen) เพื่อใช้ในการดำเนินการในชั้นไต่สวนมูลฟ้องด้วย[152]

ในคำสั่งประทับฟ้อง (Eroeffnungsbeschluss) ศาลจะอนุญาตให้คำฟ้องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาสืบพยานได้ (Hauptverhandlung) (มาตรา 207 (1)) โดยศาลจะไม่ได้อ่านคำสั่ง

---

[151] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, มาตรา 199-211.

[152] สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์. เล่มเดิม. หน้า 191.

ดังกล่าวออกมาภายนอก ในชั้นสืบพยานผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนจะไม่ได้อ่านคำสั่งประทับฟ้อง หากแต่เป็นพนักงานอัยการที่อ่านข้อความในคำฟ้อง (มาตรา 243 (3)) ในคำสั่งประทับฟ้องศาลจะกล่าวไว้ด้วยว่าคดีดังกล่าวจะถูกพิจารณาที่ศาลไหน

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่ประทับฟ้อง มีหลายกรณีด้วยกัน กล่าวคือ มีเหตุผลไม่ว่าในแง่ของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่คาดว่าจะนำไปสู่การยกฟ้อง (มาตรา 204 (1)) กล่าวคือ ในกรณีที่ไม่มีข้อสงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดที่เพียงพอ หรือเมื่อการกระทำความผิดของจำเลยไม่อาจถูกลงโทษได้ หรือในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ในกรณีตามมาตรา 153 (2) มาตรา 153a (2) และมาตรา 153b (2) ศาลสามารถที่จะยุติการพิจารณาคดีโดยเด็ดขาด จากเหตุผลของการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (eine endgueltige Einstellung aus Opportunitaetsgruenden) แต่ต้องได้รับความยินยอมจากพนักงานอัยการและจำเลย นอกจากนี้ ศาลจะยุติการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวในกรณีที่ไม่มีตัวจำเลยอยู่ (เท่าที่ไม่มีเหตุที่จะพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้ตามมาตรา 285 เป็นต้นไป) หรือมีเหตุขัดขวางที่เป็นการชั่วคราวในกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวกับตัวจำเลย (มาตรา 205) เช่น ภายหลังการกระทำความผิดจำเลยกลายเป็นคนวิกลจริต

โดยหลักแล้ว คำสั่งศาลว่าคดีมีมูล ทั้งจำเลยและพนักงานอัยการ ไม่มีสิทธิอุทธรณ์คัดค้าน (มาตรา 210) เพราะจะทำให้กระบวนพิจารณายืดเยื้อออกไปอีก ทั้งจำเลยและพนักงานอัยการมีสิทธิที่จะแสดงความเห็นได้อยู่แล้วในชั้นพิจารณาคดี ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่ประทับฟ้อง พนักงานอัยการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ทันที่ (sofortige Beschwerde)

ดังนี้ คำสั่งประทับฟ้อง (Der “Eroeffnungsbeschluss”) จะเป็นจุดแบ่งระหว่างกระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและกระบวนพิจารณาในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยระบบการดำเนินคดีอาญาเยอรมันอยู่บนพื้นฐานของความเป็นเสรีนิยม คือ คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความเป็นประชาธิปไตย คือ เปิดเผยและโปร่งใส และเป็นการกระทำเพื่อสังคม คือ เปิดโอกาสให้บุคคลได้กลับตัวเป็นคนดีและกลับคืนเข้าสู่สังคม ทำให้กระบวนการตั้งแต่การเริ่มต้นคดีอาญา จนถึงการบังคับคดีและบังคับโทษในท้ายที่สุด มีความน่าเชื่อถือ และเป็นที่มั่นใจของประชาชนว่าจะสามารถอำนวยความยุติธรรมและเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลที่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญาได้ การวางหลักเกณฑ์ของการไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญา จึงไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนแน่นอน เนื่องจากเหตุผลหลักที่รัฐทำให้ประชาชนเชื่อมั่นได้ว่า พนักงานอัยการ[153] ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง เที่ยงธรรมและเป็นองค์กรที่จะสามารถอำนวยความยุติธรรมได้

---

[153] คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (2553). **โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญา** (รายงานการวิจัย). หน้า 45.

กระบวนพิจารณาในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี

ในกรณีดังกล่าว แยกออกได้เป็นสองกรณีด้วยกัน กล่าวคือ กระบวนพิจารณาในชั้นเตรียมคดีก่อนพิจารณาพิพากษา (die Vorbereitung der Hauptverhandlung) (ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 213 – 225a) และกระบวนพิจารณาในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี (die Hauptverhandlung) (ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 226- 275) กระบวนพิจารณาในชั้นเตรียมคดีก่อนพิจารณาพิพากษา ประกอบไปด้วย การกำหนดวัน เวลาและสถานที่ของการพิจารณาคดี (Terminansetzung) การแจ้งให้มาศาลในวันนัดพิจารณา (Ladung) เป็นต้น ส่วนกระบวนพิจารณาในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี โดยปกติแล้วจะทำโดยเปิดเผย ซึ่งจะได้มีการแจ้งวันนัดพิจารณาให้สาธารณชนทราบล่วงหน้าโดยปิดประกาศไว้ที่ศาล กระบวนพิจารณาในชั้นนี้จะประกอบไปด้วย[154]

(1) การแจ้งให้คู่ความและสาธารณชนทราบว่ากระบวนพิจารณาคดีได้เริ่มต้นแล้ว (Aufruf der Sache) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ (der Vorsitzende) จะแจ้งว่าจำเลย ทนายจำเลยรวมตลอดถึงพยานบุคคลและพยานผู้ชำนาญการพิเศษได้ปรากฏตัวต่อหน้าศาลแล้ว พยานบุคคลจะได้รับการแจ้งให้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องให้การเป็นพยานและออกจากห้องพิจารณาไป

(2) การสอบถามจำเลยเกี่ยวกับประวัติส่วนบุคคลของจำเลย (Vernehmung des Angeklagten zur Person)

(3) หลังจากนั้นพนักงานอัยการจะอ่านคำฟ้อง

(4) การแจ้งให้จำเลยทราบว่า จำเลยมีสิทธิที่จะให้การหรือไม่ให้การก็ได้ และหากจำเลยพร้อมที่จะให้การแล้วก็จะมีการสอบปากคำจำเลยตามที่ระบุไว้ในมาตรา 243(4) มาตรา 136(2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(5) การสืบพยาน (มาตรา 244-257a) ในส่วนนี้ประกอบไปด้วยการสอบปากคำพยานบุคคลและพยานผู้ชำนาญการพิเศษ ซึ่งกระทำโดยผู้พิพากษาหัวหน้าคณะ อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะต้องให้โอกาสแก่พนักงานอัยการ จำเลย ทนายจำเลย ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษาอาชีพหรือผู้พิพากษาสมทบที่จะสามารถถามคำถามใดๆ แก่พยานได้ด้วย หากพนักงานอัยการและทนายจำเลยต้องการ จะต้องให้โอกาสแก่บุคคลดังกล่าวที่จะแสดงความเห็น (ตามมาตรา 257) การสืบพยานรวมถึงการตรวจดูวัตถุพยานและการอ่านข้อความในเอกสาร (die Einnahme eines Augenscheins und die Verlesung von Urkunden) ลำดับขั้นตอนที่แน่นอนของการนำสืบพยานหลักฐาน เช่น สืบพยานบุคคลก่อนแล้วจึงสืบพยานผู้ชำนาญการพิเศษและปิดท้ายด้วยพยานเอกสาร ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย หากแต่เป็นสิ่งที่ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะเป็นผู้กำหนดในแต่ละคดีเป็นกรณีๆ

---

[154] สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์. เล่มเดิม. หน้า 193.

(6) คำแถลงปิดคดี (ตามมาตรา 258) ซึ่งพนักงานอัยการมีสิทธิแถลงปิดคดีก่อนแล้วตามด้วยคำแถลงปิดคดีของจำเลยหรือทนายจำเลย โดยพนักงานอัยการมีสิทธิที่จะตอบกลับคำแถลงปิดคดีของจำเลยครั้งเดียว หลังจากนั้นจำเลยหรือทนายจำเลยมีสิทธิที่จะชี้แจงอีกครั้งหนึ่ง ศาลอาจอนุญาตให้คำแถลงปิดคดีดำเนินต่อไปได้แต่คู่ความไม่อาจที่จะเรียกร้องสิทธิดังกล่าว

(7) จำเลย (หรือทนายจำเลย) มีสิทธิที่จะเป็นผู้กล่าวเป็นคนสุดท้าย ในกรณีที่ทนายจำเลยเป็นผู้กล่าวก็ยังจะต้องถามจำเลยภายหลังจากนั้นว่า จำเลยมีอะไรที่จะกล่าวเพิ่มเติมอีกหรือไม่ (มาตรา 258(3))

(8) หลังจากนั้น ก็จะเป็นเรื่องของการประชุมปรึกษาคดีและลงความเห็น (ตามมาตรา 192 เป็นต้นไปของพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (GVG) มาตรา 263 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) ซึ่งโดยปกติแล้วศาลจะไปประชุมปรึกษาคดีกันในห้องประชุมปรึกษาคดี รูปแบบของคำพิพากษาจะเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรเพราะจะต้องมีการอ่านคำพิพากษาดังกล่าวในภายหลัง

(9) หลังจากที่ผู้พิพากษากลับเข้ามาในห้องพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ก็จะมีการอ่านคำพิพากษาให้คู่ความฟังพร้อมทั้งเหตุผลแห่งคำพิพากษาที่ส่วนใหญ่แล้วจะแจ้งด้วยวาจา (ตามมาตรา 268)

(10) การพิจารณาคดีสิ้นสุดลงด้วยการแจ้งให้ทราบถึงการใช้สิทธิคัดค้านคำพิพากษา (Rechtsmittelbelehrung)

จากการแยกประเภทความผิด และระบบศาลของประเทศเยอรมนีที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้กระบวนการยุติธรรมประเทศเยอรมนีมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งทำให้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของประเทศเยอรมนีมีประสิทธิภาพ มีการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม ไม่มีสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า เป็นหลักประกันความยุติธรรมของคู่ความในคดีจนเป็นที่ยอมรับของนานาอารยะประเทศเกี่ยวกับการสอบสวน ฟ้องร้อง ระบบศาลและกระบวนการพิจารณาคดี

กระบวนการดำเนินคดีอาญา

รูปที่ 3.1 กระบวนการดำเนินคดีอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (รวบรวมจากการศึกษาค้นคว้า)

3.1.2 สภาพปัญหาและแนวทางในการลดคดีขึ้นสู่ศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศหนึ่งที่มีกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรทุกฝ่ายของรัฐในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต่างร่วมมือประสานงานกัน และค้นหาความจริง โดยพนักงานอัยการสามารถเข้าไปควบคุมการสืบสวนสอบสวนได้ทุกคดี หรือสามารถเข้าไปดำเนินการสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเองได้ และด้วยกระบวนการเช่นนี้ทำให้การสอบสวนฟ้องร้องของเยอรมันมีประสิทธิภาพเป็นอันมาก ซึ่งผลที่ตามมาทำให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน โดยพบว่ามีสถิติการกระทำความผิดลดลงในปี ค.ศ. 2004 มีผู้เสียหายที่ได้รับการเยียวยาถึงร้อยละ 55 และพบว่าในปี ค.ศ. 2009 มีคดีที่มีการชะลอการฟ้องเพราะเงื่อนไขแห่งคดี 241,102 คดี คิดเป็นร้อยละ 4.9 คดีที่มีการชะลอการฟ้องอย่างไม่มีเงื่อนไข 1,053,645 คดี คิดเป็นร้อยละ 21.6 คดีที่มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ 1,293,152 คดี คิดเป็นร้อยละ 28.5 คดีที่ผู้ต้องหาพ้นจากความผิดอาญาเนื่องจากเสียชีวิต 8,651 คดี คิดเป็นร้อยละ 0.2 คดีที่สิ้นสุดลงด้วยสาเหตุอื่น 1,138,299 คดี คิดเป็นร้อยละ 23.3 คดีที่มีการเปรียบเทียบปรับ 560,427 คดี คิดเป็นร้อยละ 11.5 และคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งทางอาญา (ความเห็นสั่งฟ้อง) 581,713 คดี คิดเป็นร้อยละ 11.9[155] จะเห็นได้ว่ามีการนำคดีขึ้นสู่ศาลเพียง 11.9 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น จึงเป็นการแสดงถึงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ ยังพบด้วยว่าในปี ค.ศ. 2003 มีค่าใช้จ่ายของตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ต่อ GDP ประมาณ 0.96 เปอร์เซ็นต์[156] ซึ่งมากกว่าประเทศเดนมาร์ก และสวีเดน แต่ต่ำกว่าไทยซึ่งมีค่าใช้จ่าย ต่อ GDP ประมาณ 1.26 เปอร์เซ็นต์ และมีจำนวนบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์) จำนวน 480 คนต่อประชากรแสนคน ซึ่งเป็นจำนวนบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมมากกว่าประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีนักโทษในปี ค.ศ. 2007 จำนวน 99 คนต่อประชากรแสนคน และประเทศไทยอยู่ที่ 339 คนต่อประชากรแสนคน

จากการศึกษากระบวนการยุติธรรมของประเทศเยอรมันไม่พบว่าปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีมากเกินกว่าประสิทธิภาพบุคลากรหรือกลไกของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงควรศึกษาอย่างยิ่งว่า ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมของเยอรมันมีส่วนเกี่ยวข้องกับมาตรการในทางนิติบัญญัติ หรือมีกระบวนการใดในการลดปริมาณคดีขึ้นศาลหรือการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรม ทำให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น กระบวนการดังกล่าวนั้นได้แก่ การลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (decriminalization) โดยการ

---

[155] คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (2553). **โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญา** (รายงานการวิจัย). หน้า 50.

[156] รวบรวมสถิติโดยสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ อิสร์กุล อุณหเกตุ ทรงพล สงวนจิตร.

กำหนดให้ความผิดลหุโทษไม่เป็นความผิดทางอาญา และการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

3.1.3 การกำหนดความผิดลหุโทษเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ

สำหรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ใช้วิธีการที่จะให้คดีเล็กๆ น้อยๆ เสร็จสิ้นไป เพื่อลดภาระของศาลและพนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมเป็นอันมาก โดยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เลือกใช้วิธีการทำให้ความผิดเล็กๆ น้อยๆ สิ้นสภาพของการเป็นความผิดทางอาญา (Entkriminalizierung หรือ decriminalization) กล่าวคือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ใช้วิธีการในทางนิติบัญญัติ โดยการบัญญัติให้การกระทำที่เห็นว่าโดยเนื้อหาไม่ควรเป็น “ความผิดทางอาญา” (Kriminalstraftat) เพราะการกระทำนั้นกระทบกระเทือนคุณธรรมทางกฎหมายที่ยังด้อยในคุณค่าอยู่ (Rechtsgut der unteren Wertungsschicht) แต่ก็ควรมีสภาพบังคับบ้างให้เป็น “การกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ” (Ordnungswidrigkeit) และถือว่า การกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบนี้เป็นความผิดในทางปกครองและมาตรการบังคับที่ใช้สำหรับกระทำดังกล่าวนี้คือการชำระเงินซึ่งไม่เรียกว่าโทษปรับ (Geldstrafe) แต่เรียกว่า “พินัย” (Geldbüsse)[157] เหตุนี้ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันในปัจจุบันจึงไม่มีความผิดลหุโทษ และการกระทำใดที่เป็นการฝ่าฝืนระเบียบกฎหมายก็จะบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

โดยเดิมประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการแบ่งประเภทความผิดตามความหนักเบาของความผิดออกเป็น 3 ประเภทคือ ความผิดอาญาโทษอุกฉกรรจ์ (Verbrechen) คือความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ความผิดอาญาโทษปานกลาง (Vergehen) คือความผิดทั้งหมดที่มีระวางโทษจำคุกหรือปรับ และความผิอลหุโทษ คือ ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินหกสัปดาห์ หรือปรับไม่เกิน 500 D.M. โดยความผิดลหุโทษเป็นความผิดที่มีโทษเบาแต่ทำให้ผู้กระทำความผิดมีตราบาป หรือมลทิน แต่ตามประมวลกฎหมายอาญาฉบับนี้ความผิดลหุโทษมีความแตกต่างจากความผิดอาญาอื่นหลายประการ คือ

1) ผู้กระทำความผิดนอกประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ต้องรับโทษ เว้นแต่จะบัญญัติโดยชัดแจ้งในสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือกฎหมายพิเศษ

2) ผู้พยายามกระทำความผิด ผู้ช่วยเหลือ ยุยง หรือผู้สมรู้หลังเกิดการกระทำความผิดไม่ต้องรับโทษ

3) ถ้าเป็นโทษปรับ จำนวนเงินค่าปรับต้องไม่ต่ำกว่า 5 M.D. และไม่สูงกว่า 500 M.D.

4) การริบวัตถุที่ใช้ในการกระทำความผิดลหุโทษกระทำได้ตามความผิดที่กำหนดเท่านั้น

---

[157] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 139.

5) การฟ้องคดีต้องกระทำภายในกำหนดเวลา 3 เดือนนับจากวันที่กระทำความผิดและการบังคับตามคำพิพากษาอันถึงที่สุด ให้ลงโทษปรับไม่เกิน 500 M.D. ต้องกระทำภายใน 2 ปี

6) การต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดจะไม่ปรากฏอยู่ในทะเบียนประวัติอาชญากรรม เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นการพิพากษาให้ได้รับโทษจำคุก หรือในกรณีที่พิพากษาว่าได้กระทำความผิดตามมาตราที่ได้กำหนดไว้เฉพาะ

7) ในคดีความผิดลหุโทษพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดี โดยเฉพาะในความผิดที่ผู้กระทำเล็กน้อย การฟ้องคดีจะกระทำต่อเมื่อเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น

การที่ความผิดลหุโทษต่างจากความผิดอาญาอื่นๆ ส่งผลให้การปฏิบัติในทางอาญาต่อผู้กระทำผิดเกิดความยุ่งยาก นักกฎหมายเยอรมันเห็นว่าความผิดลหุโทษไม่ได้เป็นความผิดอาญาอย่างแท้จริง แต่มีลักษณะก่อความรำคาญให้แก่สังคม ซึ่งสามารถจัดการในทางปกครองด้วยกระบวนการที่ไม่ใช่กระบวนการทางอาญา และเห็นว่าโทษทางอาญานั้นเป็นวิธีการที่สังคมใช้เพื่อแสดงว่าผู้กระทำความผิดได้ละเมิดพันธะทางศีลธรรมที่เขามีต่อสังคม โทษอาญาเป็นตราบาปของสังคมที่รุนแรง ดังนั้น จึงควรใช้โทษทางอาญากับเฉพาะบุคคลที่มีความน่าตำหนิหรือควรรับผิดโดยแท้จริงเท่านั้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้ยกเลิกความผิดลหุโทษเป็นความผิดอาญาดังกล่าว

กฎหมายว่าด้วยการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ ประกอบส่วนที่สำคัญ แบ่งออกเป็น 4 ส่วน กล่าวคือ[158]

ส่วนที่หนึ่ง ภาคทั่วไป

ส่วนที่สอง ภาคกฎหมายวิธีพิจารณาความ

ส่วนที่สาม ภาคความผิด

ส่วนที่สี่ ส่วนสุดท้ายจะเป็นในส่วนของกฎเกณฑ์สรุปท้ายที่มี 2 มาตรา ซึ่งจะเป็นในเรื่องของข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานและบทเฉพาะกาล

ในส่วนที่สามที่เป็นส่วนของภาคความผิดจะเริ่มจากมาตรา 111 จนถึงมาตรา 131 ซึ่งแบ่งเป็นทั้งหมด 5 หมวด กล่าวคือ

หมวดที่หนึ่ง หมวดว่าด้วยการละเมิดต่อคำสั่งของรัฐ ประกอบไปด้วยมาตรา 111 ถึงมาตรา 115 โดยมาตรา 111 จะเป็นความผิดฐานแจ้งชื่อแก่เจ้าพนักงานอันเป็นเท็จ มาตรา 112 เป็นความผิดฐานละเมิดต่อระเบียบในการเข้าไปยังอาคารขององค์กรนิติบัญญัติ มาตรา 113 เป็น

---

[158] ณรงค์ ใจหาญ และคณะ ข เล่มเดิม. หน้า 178.

ความผิดฐานชุมนุมในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 114 เป็นความผิดฐานเข้าไปยังพื้นที่หวงห้ามของทหาร มาตรา 115 เป็นความผิดฐานติดต่อกับนักโทษที่ถูกคุมขังโดยไม่ได้รับอนุญาต

หมวดที่สอง หมวดว่าด้วยการละเมิดต่อระเบียบสาธารณะ ประกอบไปด้วยมาตรา 116 ถึงมาตรา123 โดยมาตรา 116 เป็นความผิดฐานชักชวนให้กระทำการละเมิดต่อระเบียบ มาตรา 117 เป็นความผิดฐานก่อให้เกิดเสียงรบกวนโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 118 เป็นความผิดฐานก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือเป็นอันตรายแก่ประชาชนและทำให้ระเบียบสาธารณะเสียหาย มาตรา 119 เป็นความผิดฐานเผยแพร่สิ่งพิมพ์ที่จะนำไปสู่การมีเพศสัมพันธ์ มาตรา 120 เป็นความผิดฐานไปเป็นโสเภณีในบางที่หรือในบางเวลาที่ห้ามไว้ มาตรา 121 เป็นความผิดฐานไม่ควบคุมดูแลสัตว์ดุร้าย มาตรา 122 เป็นความผิดฐานทำให้ตนเองเมาสุราเพื่อที่จะไปกระทำความผิดฐานละเมิดต่อระเบียบ มาตรา 123 เป็นเรื่องว่าด้วยการยึดหรือทำลายทรัพย์ที่เป็นความผิดตามมาตรา 119

หมวดที่สาม หมวดว่าด้วยการใช้สัญลักษณ์ของรัฐโดยมิชอบ ประกอบไปด้วยมาตรา 124 ถึงมาตรา 129 โดยมาตรา 124 เป็นความผิดฐานใช้ธงของสหพันธรัฐหรือมลรัฐโดยไม่มีอำนาจ มาตรา 125 เป็นความผิดฐานใช้สัญลักษณ์ของสภากาชาดโดยมิชอบ มาตรา 126 เป็นความผิดฐานใช้เครื่องหมายที่แสดงถึงการประกอบอาชีพในโรงพยาบาลหรือในองค์กรทางศาสนาโดยมิชอบ มาตรา 127 เป็นความผิดฐานผลิตหรือใช้สิ่งที่สามารถใช้ในการปลอมเงินตราหรือปลอมเอกสาร มาตรา 128 เป็นความผิดฐานผลิตหรือเผยแพร่สิ่งพิมพ์ที่มีลักษณะคล้ายธนบัตร มาตรา 129 เป็นเรื่องว่าด้วยการยึดสิ่งที่เป็นความผิดตามมาตรา 124 มาตรา 126 ถึง มาตรา 128

หมวดที่สี่ เป็นหมวดว่าด้วยการละเมิดต่อหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลโรงงานและบริษัท ในหมวดนี้จะมีเพียงมาตราเดียวคือมาตรา 130 ซึ่งเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าของโรงงานหรือเจ้าของบริษัทที่ละเมิดต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแลโรงงานหรือบริษัทของตน

หมวดที่ห้า หมวดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่ใช้ร่วมกัน ซึ่งในหมวดนี้จะไม่ได้มีเนื้อหาเกี่ยวกับฐานความผิดแต่อย่างใด

การที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกระทำเช่นนี้นอกเหนือสิ่งอื่นใดก็เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางรัฐธรรมนูญ เพราะมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันกำหนดว่า “อำนาจตุลการให้อยู่ในความดูและรับผิดชอบของผู้พิพากษาทั้งหลาย อำนาจตุลาการนี้ให้ใช้โดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลสหพันธรัฐที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และศาลมลรัฐ” กล่าวคือ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ศาลเท่านั้นที่จะใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งในทางอาญาก็คืออำนาจที่จะลงโทษบุคคล องค์กรอื่นจะใช้อำนาจลงโทษบุคคลไม่ได้ แต่เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้เปลี่ยน

ความผิดทางอาญา เป็นความผิดที่ฝ่าฝืนระเบียบ[159] กรณีก็ไม่เป็นความผิดอาญา และเมื่อมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบเป็นความผิดในทางปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองก็ย่อมชี้ขาดตัดสินลงพินัยได้ ซึ่งทำนองการเปรียบเทียบคดีในระบบกฎหมายไทย ฝ่ายปกครองจึงใช้โทษปรับได้ และหากผู้กระทำผิดไม่ชำระค่าปรับ เจ้าพนักงานก็มีอำนาจบังคับคดีเองได้

จะเห็นได้ว่าการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบของประเทศเยอรมนีมีผลอย่างมากกับการลดปริมาณคดีอาญาขึ้นสู่ศาล ซึ่งส่งผลให้มีการดำเนินคดีด้วยความรวดเร็ว คดีที่จะขึ้นสู่ศาลมีเฉพาะคดีที่มีความร้ายแรงของอาชญากรรม ลดระยะเวลาในการนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายแก่คู่ความ งบประมาณภาครัฐที่ใช้ในการดำเนินคดี ส่งผลให้การอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.1.4 การชะลอการฟ้อง

โดยหลักแล้วในการฟ้องคดีอาญาอัยการจะมีอำนาจฟ้องคดีแต่ผู้เดียว[160] ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีได้อย่างจำกัด[161] เท่านั้น การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลอาจแบ่งได้สองลักษณะ กล่าวคือ การสั่งฟ้องโดยมีเงื่อนไข และการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข

การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข เป็นกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า ความผิดคดีอาญามีโทษน้อย การดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตามมาตรา 153 อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่ศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำตามมาตรา 153b กรณีความผิดเกี่ยวพันกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 154 และมาตรา 154a คดีความเกี่ยวพันกับเขตอำนาจของศาลต่างประเทศ ตามมาตรา 154 และมาตรา 153c คดีความผิดอาญาที่เกี่ยวพันกับความมั่นคงแห่งรัฐ ข้าหากบำตามมาตรา 153d วรรคหนึ่ง หรือการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐตาม 153c วรรคสอง หรือคดีที่ผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้ายตามมาตรา 153e คดีเหยื่อในความผิดอาญาฐานกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์ตามมาตรา 154c[162]

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้องในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1974 ซึ่งเป็นหนึ่งในข้อยกเว้นของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เนื่องจากผู้กระทำความผิดนั้นมีความน่าตำหนิไม่มากนัก และเพื่อเป็นการเร่งรัดกระบวนพิจารณา และเป็นการลดภาระของกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบของการทำให้การ

---

[159] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 138.

[160] Klaus Sessar. (1979). **Prosecutorial Discretion in Germany**. P.255.

[161] Jay A.Siglar. (1979). **The Prosecutor A comparative Functional Aanalyis.** P.56.

[162] ศุภกิจ แย้มประชา. เล่มเดิม. หน้า 59.

กระทำไม่เป็นความผิดอาญา (Entkriminalisierungafunktion) ดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 153a ว่า [163]

"มาตรา 153a การชะลอการฟ้องชั่วคราว การระงับคดีชั่วคราว

(1) โดยความยินยอมของศาลที่มีเขตอำนาจและของผู้ต้องหา พนักงานอัยการสามารถชะลอการฟ้องในความผิดอาญาทั่วไปไว้ชั่วคราว และในขณะเดียวกันก็สามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติ (Auflagen und Weisungen) แก่ผู้ต้องหา ในกรณีเงื่อนไขดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะลบล้างประโยชน์สาธารณะในอันที่จะต้องดำเนินคดีอาญา และไม่ขัดต่อความรุนแรงของความน่าตำหนิของผู้กระทำความผิด (Schwere der Schuld) การกำหนดเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติแก่ผู้ต้องหามีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีดังต่อไปนี้

ข้อ 1 กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิด

ข้อ 2 บริจาคเงินแก่องค์กรการกุศลหรือรัฐ

ข้อ 3 กระทำการที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

ข้อ 4 จ่ายค่าเลี้ยงดูในจำนวนตามที่กำหนด

ข้อ 5 ทุ่มเทอย่างจริงจังในอันที่จะทำให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนการกระทำความผิด ด้วยการชดใช้ความเสียหายทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ หรือมุ่งหวังที่จะกระทำการดังกล่าว หรือ

ข้อ 6 เข้าร่วมในการสัมมนาโครงสร้างตามมาตรา 2b วรรค 2 ประโยคที่สอง หรือตามมาตรา 4 วรรค 8 ประโยคที่สี่ของกฎหมายจราจร

เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติ พนักงานอัยการสามารถที่จะกำหนดระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติแก่ผู้ต้องหา ในกรณี ของประโยคที่ 2 ข้อ 1 ถึงข้อ 3 ข้อ 5 และ 6 ไว้ไม่เกิน 6 เดือน ในกรณี ประโยคที่ 2 ข้อ 4 ไว้ไม่เกิน 1 ปี พนักงานอัยการสามารถยกเลิกเงื่อนไข ดังกล่าวได้ในภายหลังและขยายระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขได้หนึ่งครั้งเป็นระยะเวลาสามเดือน โดยความยินยอมของผู้ต้องหา พนักงานอัยการสามารถเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมเงื่อนไขก็ได้ ถ้าผู้ต้องหาได้กระทำการให้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ไม่อาจดำเนินการฟ้องร้องผู้ต้องหาได้ ถ้าผู้ต้องหาไม่กระทำการให้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ให้ถือว่าสิ่งต่างๆ ที่ผู้ต้องหาได้กระทำไปเป็นอันไร้ผล มาตรา 153 วรรค 2 ประโยคที่สองให้นำมาใช้บังคับกับกรณีของประโยคที่สองข้อ 1 ถึง 5 ด้วยโดยอนุโลม

---

[163] สุธาสินี สัณหรัติ. เล่มเดิม. หน้า 80.

(2) ถ้าได้ยื่นคำฟ้องแล้ว โดยความยินยอมของพนักงานอัยการและจำเลย ศาลสามารถยุติการดำเนินกระบวนพิจารณาในอันที่จะกำหนดข้อเท็จจริงไว้เป็นการชั่วคราว และในขณะเดียวกันก็สามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขแก่จำเลยตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ประโยคที่หนึ่งและที่สอง วรรคหนึ่งของประโยคที่สามถึงหก ให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลมคำวินิจฉัยตามประโยคที่หนึ่งให้ทำเป็นรูปของคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวไม่อาจโต้แย้งได้ ประโยคที่สี่ใช้กับการกำหนดว่าเงื่อนไขต่างๆ ที่จำเลยต้องปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในประโยคที่หนึ่งได้ถูกดำเนินการไปแล้วด้วย

(3) ในระหว่างช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อให้การเป็นไปตามเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติให้อายุความสะดุดหยุดลง"[164]

3.1.4.1 หลักเกณฑ์ในการชะลอการฟ้อง

จากบทบัญญัติมาตรา 153a สามารถสรุปหลักเกณฑ์ในการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการในประเทศเยอรมันได้ดังนี้

(1) ต้องเป็นความผิดอาญาที่มีโทษเบาหรือโทษปานกลาง

(2) พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าในกรณีความน่าตำหนิได้ของผู้ต้องหามีน้อย หรือต้องไม่เป็นการขัดต่อความรุนแรงของความน่าตำหนิต่อการกระทำความผิด

(3) พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีผู้ต้องหานั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ

(4) พนักงานอัยการต้องกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติได้ตามที่กฎหมายระบุเท่านั้น และพนักงานอัยการเห็นว่าเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นมานั้นเหมาะสมกับผู้ต้องหา

(5) ต้องขอความเห็นชอบจากศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีนั้นก่อน เว้นแต่เป็นคดีอาญาในความผิดเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งไม่เกินอัตราโทษขั้นต่ำ ตามมาตรา 153 (1)

(6) การดำเนินคดีอาญาจะถูกชะลอไว้ชั่วคราวก่อน โดยในระหว่างนั้นผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการจะดำเนินคดีอาญาต่อไป แต่หากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการจะต้องออกคำสั่งไม่ดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาด โดยถือเป็นเงื่อนไขการระงับคดีเหตุหนึ่ง

(7) การชะลอการฟ้องกระทำได้ก่อนหรือหลังฟ้องคดี หากเป็นการชะลอการฟ้องหลังยื่นฟ้องไปแล้ว ศาลจะต้องระงับการดำเนินคดีอาญาไว้ชั่วคราวโดยความยินยอมของ

---

[164] คณะอนุกรรมการศึกษาผลกระทบกฎหมายเกี่ยวกับการใช้มาตรการชะลอการฟ้องและมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (2546) "กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง". **บทบัณฑิตย์**, 49. หน้า 27-29.

พนักงานอัยการและจำเลย โดยศาลต้องมีคำสั่งกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ไว้อย่างชัดแจ้ง และคำสั่งของศาลดังกล่าวไม่อาจโต้แย้งได้

อย่างไรก็ดี การชะลอการฟ้องในเยอรมันก็ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า การยุติคดีอาญาโดยการชะลอการฟ้องนั้นหากผู้ต้องหาบริจาคเงินให้กับองค์กรสาธารณกุศลโดยสมัครใจก็จะไม่ถูกดำเนินคดี ซึ่งหากผู้ต้องหามีฐานะดีย่อมกระทำได้ นอกจากนี้ยังมีข้อโต้แย้งในเรื่องการขัดต่อรัฐธรรมนูญของมาตรา 153a ว่าเป็นการขัดต่อการแบ่งแยกอำนาจซึ่งอำนาจในการวินิจฉัยคดีเป็นของศาล การที่พนักงานอัยการเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามนั้นจะถือเป็นการก้าวก่ายอำนาจตุลาการหรือไม่ ดังตัวอย่างคดีหนึ่งซึ่งทนายความในคดีฟ้องหย่า ถูกตั้งข้อหาว่าทรยศลูกความอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 356 เพราะไปเจรจากับคู่ความอีกฝ่ายโดยตรงโดยไม่ผ่านทนายความของอีกฝ่าย คดีนี้มีการยุติคดีโดยอาศัยมาตรา 153a ภายใต้เงื่อนไขว่าทนายความผู้นั้นต้องชำระเงิน 6,000 มาร์กเยอรมัน ต่อมาศาลวิชาชีพ (ศาลวินัย) ได้สั่งปรับทนายความผู้นั้นอีก 2,500 มาร์กเยอรมัน ทนายความผู้นั้นจึงอุทธรณ์ว่าเป็นการขัดต่อหลักลงโทษซ้ำในความผิดเดียวกัน แต่ศาลยกฟ้องไปด้วยเหตุผลว่าเงื่อนไขตามที่กำหนดตามมาตรา 153a เป็นไปโดยความยินยอม ไม่มีลักษณะของโทษ คำพิพากษาในคดีนี้น่าจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ามาตรา 153a นั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะการกำหนดเงื่อนไขของผู้ต้องหาปฏิบัติโดยพนักงานอัยการไม่ใช่การพิพากษาลงโทษ[165]

3.1.4.2 การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการเยอรมันแบ่งออกได้เป็น 2 ทาง ดังนี้

การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน มาตรา 146 ของกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลกำหนดว่าพนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน และมาตรา 147 ยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้อธิบดีอัยการสหพันธรัฐและพนักงานอัยการสหพันธรัฐปฏิบัติได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐก็มีอำนาจเช่นกัน โดยคำสั่งที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามนั้นต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและผู้สั่งต้องมีอำนาจสั่ง การควบคุมโดยลำดับชั้นตามอำนาจบังคับบัญชานี้เองทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องและการชะลอการฟ้องให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้

---

[165] ศุภกิจ แย้มประชา. เล่มเดิม. หน้า 63.

การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ได้แก่

(1) การตรวจสอบโดยศาล การชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 153a นั้น จะต้องเป็นกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่ามี พยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิดผู้ต้องหา แต่พนักงานอัยการไม่ฟ้องตามมาตรา 153a และก่อนที่พนักงานอัยการจะสั่งชะลอการฟ้องต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลก่อนจึงจะทำได้ แต่อย่างไรก็ดี ในการตรวจสอบโดยศาล ผู้เสียหายต้องมีการจ่ายค่าใช้จ่ายค่าธรรมเนียมศาล หรือต้องวางประกันต่อศาล ดังนั้น ผู้เสียหายจึงมักไม่มีการร้องขอให้มีการตรวจสอบการชะลอการฟ้อง

(2) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย เมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องคดีได้เองในความผิดเล็กน้อยและเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับเอกชนเป็นส่วนตัวอยู่อย่างมากในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 374 ได้แก่ ความผิดอาญาฐานบุกรุก ดูหมิ่น หรือหมิ่นประมาท เปิดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ขู่เข็ญผู้อื่น ทำให้เสียทรัพย์ และความผิดอาญาบางฐานตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายสิทธิบัตร และอื่นๆ

(3) การตรวจสอบโดยรัฐสภา พนักงานอัยการเยอรมันนั้นสังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยตรงต่อสภานิติบัญญัติ ฉะนั้นการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเกิดความบกพร่อง สภานิติบัญญัติก็อาจลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภานิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น หากนำมาตรการชะลอการฟ้องมาบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้กระบวนการชะลอการฟ้องมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ จะเป็นหลักประกันให้กับผู้เสียหายและผู้ต้องหาว่าการดำเนินการของอัยการเป็นไปชอบธรรม เป็นการใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมภายใต้ขอบเขตที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้ ส่วนจะเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรใด จะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

3.2. ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสจะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา กระบวนการพิจารณาคดีต้องเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ระบบศาลพิจารณาคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสนั้นถือได้ว่าเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมาก การฟ้องคดีอาญาในฝรั่งเศสเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (public prosecution) กล่าวคือ เฉพาะพนักงานอัยการ (ministere public) ซึ่งเป็นพนักงานของรัฐเท่านั้นที่จะนำคดีมาฟ้องร้องได้ ส่วนผู้เสียหาย (parties civile) สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้เฉพาะในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาเท่านั้น

3.2.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในการดำเนินคดีอาญาจะมีองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งหมด 3 องค์กรด้วยกัน กล่าวคือ องค์กรตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษาสอบสวน โดยทั้งสามองค์กรนี้มีหน้าที่ในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ถึงแม้ว่าจะไม่มีการแยกกันทำงานอย่างเด็ดขาด เหมือนของประเทศไทย แต่ก็มีจุดร่วมกัน ประสานงานกัน ค้นหาพยานหลักฐาน เช่น ตำรวจและอัยการต่างก็มีอำนาจในการสอบสวนผู้ต้องสงสัย สามารถสอบสวนร่วมกันได้ และผู้พิพากษาสอบสวนก็จะมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีเฉพาะที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยตำรวจจะมีหน้าที่ในการจับตัวผู้กระทำความผิดและทำการสอบสวนเบื้องต้น ส่วนอัยการของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีหน้าที่แยกต่างหากจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะตามกฎหมาย พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนเหมือนตำรวจ โดยควบคุม ดูแลตำรวจ[166] โดยอัยการจะเข้าไปมีส่วนร่วมหรือควบคุมการสอบสวน ถือว่าเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน กล่าวคือ ในการสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้น ตำรวจจะมีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการในการสอบสวน เพราะอำนาจสอบสวนของประเทศฝรั่งเศสจะอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการ ดังนั้น อัยการอาจทำหน้าที่รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษโดยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของอัยการว่าจะสอบสวนเองหรือมอบหมายให้เป็นอำนาจของตำรวจ นอกจากนี้พนักงานอัยการยังมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรืออาจให้ตำรวจดำเนินก็ได้

ส่วนผู้พิพากษาสอบสวน (Le juge d' instruction) คือ ผู้พิพากษาที่มีหน้าที่ในการสอบสวนคดีอย่างเดียว ไม่มีหน้าที่ตัดสินพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งจะถูกคัดเลือกมาจากศาลชั้นต้น โดยจะทำการสอบสวนเฉพาะคดีที่กำหนดตามกฎหมายเท่านั้น คือ คดีที่มีโทษหนัก (Les crimes)

---

[166] **Article 38**

Judicial police officers and agents are placed under the supervision of the prosecutor general. He may instruct them to collect any information he considers useful for the proper administration of justice.

คดีที่นอกเหนือจากนี้อัยการอาจร้องขอให้ผู้พิพากษาสอบสวนได้ ถ้าเป็นคดีที่ซับซ้อนมีข้อยุ่งยาก[167] หรือกฎหมายกำหนดไว้เป็นเฉพาะ เช่น คดีเกี่ยวกับการกระทำผิดการค้าทางทะเล เป็นต้น การสอบสวนของผู้พิพากษาสอบสวนนั้นถือว่าเป็นขั้นตอนการพิจารณาว่าผู้ต้องหากระทำความผิดตามที่กล่าวหาจริงหรือไม่ ไม่ได้ถือว่าเป็นการประทับรับฟ้องของศาล แต่เป็นขั้นตอนการสอบสวนว่าคดีมีมูลหรือไม่เท่านั้น ถือเป็นกระบวนการไต่สวนมูลฟ้องของคดี ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาสอบสวนโดยเฉพาะเท่านั้น เมื่อผู้พิพากษาสอบสวนได้ทำการสอบสวนผู้ต้องหาเสร็จสิ้น ก็ส่งสำนวนต่อไปให้แก่อัยการ เพื่อให้อัยการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งหากมีการสั่งฟ้องจึงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีอาญา และมีผู้พิพากษาตัดสินเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี

นอกจากนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสได้จัดแบ่งศาลอาญาออกเป็นสองส่วน คือ ศาลไต่สวน[168] (Juridiction d' Instruction) และศาลตัดสิน[169] (Juridiction de jugement) ศาลทั้งสองนี้ทำการพิจารณาคดีตามลักษณะของกฎหมายคือ ตามบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายพิเศษ

ในกระบวนการของการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญา เป็นขั้นตอนที่สำคัญ เนื่องจากว่าเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งหมด และผู้ที่มีอำนาจในการไต่สวนมูลฟ้องก็คือ ผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน[170]โดยผู้พิพากษาไต่สวนจะตัดสินในเบื้องต้นก่อนว่า คดีนั้นมีมูล

---

[167] **Article 79.**

A preliminary judicial investigation is compulsory where a felony has been committed. In the absence of special provisions, it is optional for misdemeanours. It may also be initiated for petty offences if it is requested by the district prosecutor pursuant to article 44.

[168] ศาลไต่สวนมีผู้พิพากษาศาลไต่สวน (Juge d' instruction) เป็นผู้พิพากษาประจำศาล Tribunal de grand instance เป็นผู้พิพากษานายเดียว ผู้พิพากษาศาลไต่สวน เมื่อได้รับทราบการกระทำผิดอาญาจากตำรวจ อัยการ หรือผู้เสียหายแล้ว ก็มีอำนาจสอบสวนคดีนั้นได้ ในการสอบสวนนั้นผู้พิพากษาศาลไต่สวนมีอำนาจสั่งควบคุมผู้ต้องหา สอบสวนพยาน รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ และมีอำนาจสั่งให้ตำรวจไปทำการสืบสวนคดีได้ ผู้พิพากษาศาลไต่สวนเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการตำรวจ.

[169] ศาลตัดสินคือศาลที่พิจารณาพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดดังที่โจทก์ฟ้องหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่ผิดก็พิพากษาปล่อยตัวจำเลยไป ถ้าเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดก็พิพากษา ลงโทษ คำพิพากษาของศาลตัดสิน คู่ความอาจอุทธรณ์ ต่อศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกาได้.

[170] **Article 49**

The investigating judge is in charge of judicial investigations, as indicated under Chapter I of Title III.

He may not take part in the trial of the criminal cases he dealt with in his capacity as investigating judge, under penalty of nullity.

หรือไม่ พยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องร้องต่อ หรือเพียงพอว่าผู้ต้องหาน่าจะมีการกระทำผิดจริง รวมไปถึงการหาพยานหลักฐานทั้งหมดทั้งปวงที่เกี่ยวข้องอีกด้วยเพื่อประโยชน์ในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งข้อดีของการไต่สวนมูลฟ้องนี้ก็คือ บรรดาข้อเท็จจริงทั้งหลาย ได้มีการปรากฏต่อผู้พิพากษาสอบสวนผู้มีความเชี่ยวชาญ และอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ สามารถลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลตัดสิน ได้อีก เพราะผู้พิพากษาหากเห็นว่าไม่มีความผิด หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอ มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีก็ไม่ต้องนำไปฟ้องร้องต่อศาลตัดสิน[171]แต่อย่างไรก็ดี การไต่สวนนั้นจะกระทำแต่ความผิดที่มีโทษหนักเท่านั้น ทั้งนี้ตามมาตรา 79 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนคดีอื่นอัยการสามารถฟ้องร้องต่อศาลโดยตรง

ฝรั่งเศสมีการแบ่งลำดับชั้นของศาลที่ตัดสินคดีอาญาขึ้นอยู่กับความรุนแรงของความผิดที่เกิดขึ้น โดยแบ่งลำดับชั้นศาล ดังนี้[172]

Cour d'assises เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาอุกฤษโทษ (crime) ที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีถึงตลอดชีวิต

Tribunal correctionel เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาทีมีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือนถึง 10 ปี โดยผู้พิพากษาอาชีพ 2 นาย เป็นองค์คณะ

Tribunal de police เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาทีมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 เดือน โดยใช้ผู้พิพากษานายเดียว

การดำเนินคดีอาญาขั้นสุดท้าย คือ การพิจารณาคดีในศาลตัดสิน คู่ความทุกฝ่ายจะแสดงพยานหลักฐานต่อศาล ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานใดได้ เมื่อคู่ความยอมรับและได้โต้แย้งกันแล้ว เมื่อเสร็จการพิจารณาแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่ ซึ่งจะมีผลให้จำเลยได้รับอิสรภาพหรือต้องโทษ ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีไปตามพยานหลักฐานที่โจทก์และจำเลยนำสืบ ทั้งโจทก์และจำเลยมีสิทธิที่จะโต้แย้งหลักฐานที่อีกฝ่ายหนึ่งนำสืบได้

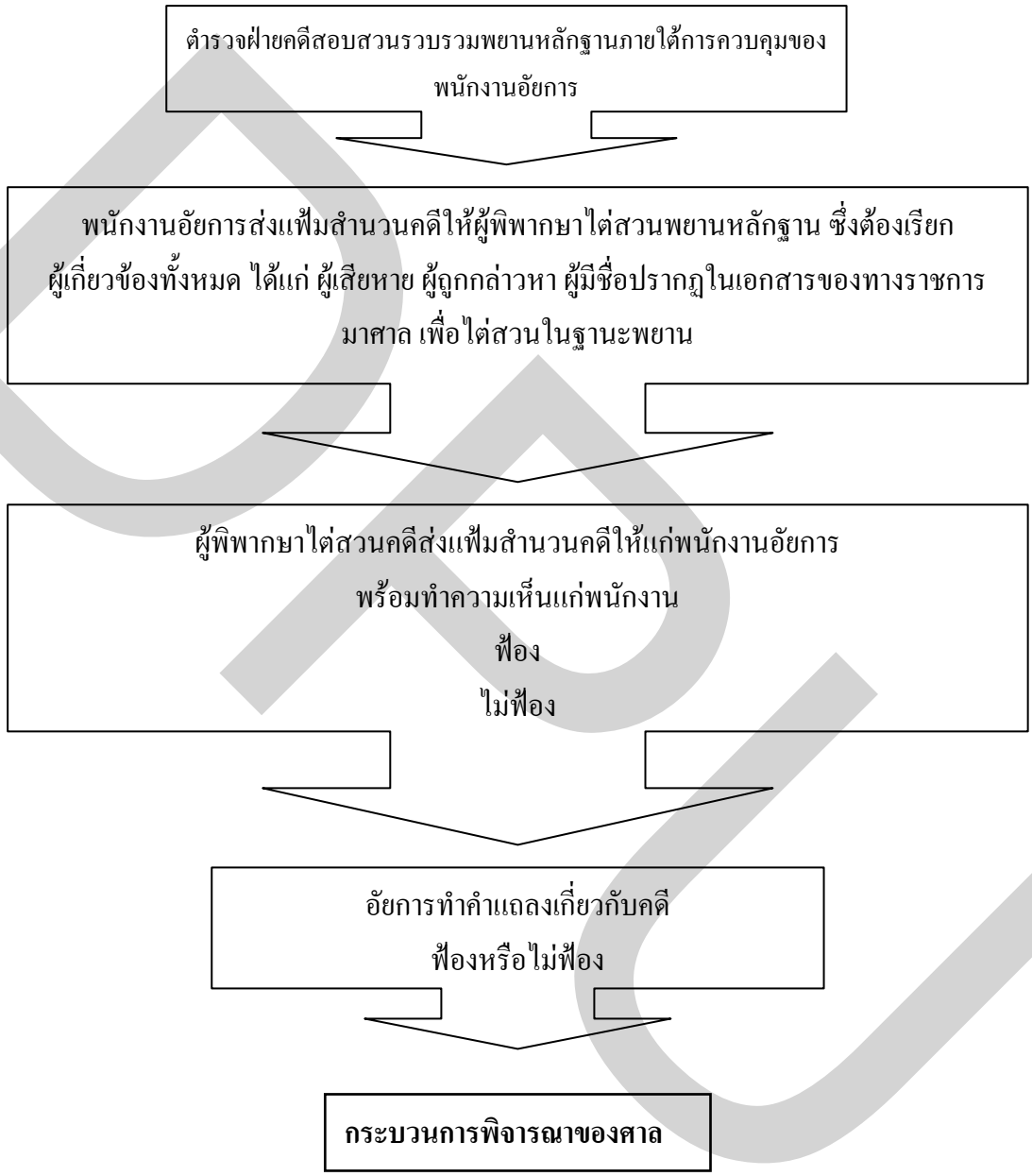
---

[171] **Article 177**

If the investigating judge considers that the facts do not constitute a crime, a misdemeanour, or a petty offence, or if the perpetrator has remained unidentified, or if there are no sufficient charges against the person under judicial examination, he makes an order ruling that there is no cause to prosecute.

[172] สัญลักษ์ ปัญวัฒนลิขิต ก เล่มเดิม. หน้า 63.

กระบวนการดำเนินคดีอาญา



รูปที่ 3.2 กระบวนการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส (รวบรวมจากการศึกษาค้นคว้า)

3.2.2 สภาพปัญหาและแนวทางในการลดคดีขึ้นสู่ศาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สิทธิเสรีภาพเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐาน การจับกุม คุมขังจะกระทำได้ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย นอกจากนี้แล้วยังกล่าวได้ว่ากฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติยังเป็นแม่แบบของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของหลายๆ ประเทศ ทั้งในส่วนของการกำหนดความผิดและโทษ กระบวนการสอบสวนฟ้อง การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณาคดี ซึ่งประเทศไทยได้รับแนวคิดดังกล่าวด้วย แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก โดยมีคำร้องทุกข์ในคดีอาญาที่ส่งไปให้พนักงานอัยการดำเนินการในแต่ละปีมีจำนวนสูงมาก ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1987 มีคำร้องทุกข์จำนวนมากกว่า 4,000,000 เรื่องขึ้นไป และเมื่อ ปี ค.ศ. 1992 สถิติคำร้องทุกข์ได้สูงขึ้นถึง 5,000,000 เรื่อง หลังจากนั้นเป็นต้นมาสถิติจำนวนคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายก็จะอยู่ที่จำนวนประมาณ 5,000,000 เรื่องต่อปี[173]

ในปี ค.ศ. 2002 - 2006 มีปริมาณคดีที่ต้องขึ้นสู่การไต่สวนมูลฟ้องเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 2006 มีคดีขึ้นสู่การไต่สวนมูลฟ้องถึง 49,167 คดี[174] และในปี ค.ศ. 2003 มีค่าใช้จ่ายของตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ต่อ GDP ประมาณ 0.82 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมากกว่าประเทศเดนมาร์ก และสวีเดน แต่ต่ำกว่าไทยซึ่งมีค่าใช้จ่าย ต่อ GDP ประมาณ 1.26 เปอร์เซ็นต์[175] และมีจำนวนบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์) จำนวน 620 คนต่อประชากรแสนคน ซึ่งเป็นจำนวนบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่มากที่สุดในโลก นอกจากนี้ยังมีนักโทษในปี ค.ศ. 2007 จำนวน 96 คนต่อประชากรแสนคน

จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสเกิดภาวะคดีล้นศาลคนล้นคุกเช่นเดียวกับประเทศไทย จึงได้มีความพยายามที่จะลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล สำหรับประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการมีบทบาทอย่างมากในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี และพนักงานอัยการฝรั่งเศสก็อาศัยอำนาจของกฎหมายในการสั่งยุติคดี ซึ่งอาจจะเกิดจากกรณีที่เห็นว่าคดีไม่สามารถฟ้องร้องได้ หรือเป็นคดีที่สามารถฟ้องร้องได้แต่อัยการเห็นว่าตนอาจใช้ดุลพินิจในการยุติคดีได้ หรืออาจใช้มาตรการในการเบี่ยงเบนการฟ้องคดี กล่าวคือ มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดีที่ใช้ในกฎหมายฝรั่งเศสขณะนี้มี

---

[173] อุทัย อาทิเวช ข (2546). “การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส (1).” **วารสารยุติธรรม, 3, 6.** หน้า 15.

[174] คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (2553). **โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญา** (รายงานการวิจัย). หน้า 81.

[175] รวบรวมสถิติโดยสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ อิสร์กุล อุณหเกตุ ทรงพล สงวนจิตร.

อยู่สองมาตรการ คือการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท (Médiation pénale) และความตกลงทางอาญา (Composition pénale) มาตรการเบี่ยงเบนทั้งสองประการนี้เกิดขึ้นจากทางปฏิบัติภายใต้ระบบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการฝรั่งเศส ซึ่งปัจจุบันได้มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พนักงานอัยการฝรั่งเศสอาศัยอำนาจของกฎหมายนี้ในการสั่งยุติคดี (Classements san suite) แต่ละปีประมาณ 4,000,000 คดี หรือประมาณร้อยละ 85 ของจำนวนคดีทั้งหมด คดีที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีคำสั่งยุติคดีนี้ สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท[176] คือ

1) คดีที่ไม่สามารถฟ้องได้ (Les affaires non poursuivables) ได้แก่ คดีประเภทที่การกระทำไม่เป็นความผิด คดีที่มีเหตุตามกฎหมายที่ยกเว้นความรับผิด (Motif juridique) และคดีที่ไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำความผิดได้ (défaut d'élucidation) คดีที่พนักงานอัยการสั่งยุติคดีเนื่องจากสาเหตุเหล่านี้มีจำนวนประมาณ 3,500,000 คดี หรือประมาณร้อยละ 75 ของจำนวนคดีทั้งหมด

2) คดีที่สามารถฟ้องได้ (Les affaires poursuivables) แต่พนักงานอัยการสั่งยุติคดี หากพนักงานอัยการในประเทศใดสามารถสั่งยุติคดีประเภทนี้ได้ จึงจะจัดอยู่ในระบบการสั่งคดีโดยดุลพินิจ ในประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการได้สั่งยุติคดีประเภทนี้ไปจำนวนปีละประมาณ 500,000 – 600,000 คดี หรือประมาณครึ่งหนึ่งของคดีพนักงานอัยการสามารถฟ้องได้ทั้งหมด (ส่วนที่เหลือพนักงานอัยการสั่งฟ้องประมาณ 600,000 – 700,000 คดีต่อปี) โดยคดีที่พนักงานอัยการสั่งยุติคดีในกรณีที่สองนี้ ยังสามารถแบ่งย่อยออกได้เป็นสองประเภท คือ

(1) คดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการสั่งยุติคดี เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่มีประโยชน์ หรือมีเหตุที่ไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ร้องทุกข์ถอนคำร้องทุกข์ สภาพจิตของผู้ต้องหาไม่ปกติ ผู้เสียหายมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความผิดที่เกิด ผู้เสียหายไม่สนใจคดีอีกต่อไป หรือความผิดที่เกิดมีความเสียหายหรือผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก เป็นต้น จำนวนคดีที่พนักงานอัยการสั่งยุติคดีตามข้อนี้ จะมีอยู่โดยเฉลี่ยประมาณ 400,000 คดีต่อปี หรือร้อยละ 9 ของจำนวนคดีทั้งหมด ทำนองเดียวกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดี

(2) คดีที่มีการใช้มาตการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี (Procédures alternatives aux poursuites – Alternative Disputed Resolutions) คดีเหล่านี้เป็นคดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งยุติ

---

[176] อุทัย อาทิเวช ข เล่มเดิม. หน้า 17.

คดีภายใต้เงื่อนไขบางประการที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติ ในปี ค.ศ. 1998 มีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนออกจากการฟ้องคดีจำนวน 163,819 คดี คิดเป็นร้อยละ 3.6 ของคดีทั้งหมด

จะเห็นว่าประเทศฝรั่งเศสได้ใช้ดุลพินิจของอัยการในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้ปีละเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีปริมาณที่เท่าๆ กับจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาแนวทางในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของประเทศฝรั่งเศส ทั้งในส่วนคดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการสั่งยุติคดี เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่มีประโยชน์ และคดีที่มีการใช้มาตการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

3.2.3 ความตกลงทางอาญา

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ดังนั้น การใช้อำนาจในทางที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และเมื่อมีปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ฝ่ายบริหารจึงได้หาวิธีการในการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล โดยในปี ค.ศ. 1994 จึงได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อนำมาตรการที่เรียกว่า “คำสั่งทางอาญา” หรือ “ความตกลงทางอาญา” มาใช้เพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งผู้เขียนเรียกว่ามาตรการในทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง[177]

สำหรับคดีที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะใช้วิธีการดังกล่าวได้คือ ความผิดที่มีโทษปานกลางบางประเภทซึ่งไม่ก่อผลกระทบที่ร้ายแรงนักต่อความสงบสุขของสังคม ร่างกฎหมายฉบับปี ค.ศ. 1994 ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดี หากผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าเป็นผู้กระทำผิดและยินยอมชำระเงินจำนวนหนึ่งแก่คลังแผ่นดินตามข้อเสนอของพนักงานอัยการเพื่อแลกกับการสั่งยุติคดี ถ้าหากผู้ต้องหายอมรับข้อเสนอดังกล่าวและปฏิบัติตามครบถ้วน พนักงานอัยการก็จะสั่งยุติคดี แต่ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสพิจารณาแล้วเห็นว่าการที่ร่างกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจพนักงานอัยการมีคำสั่งทางอาญา โดยไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากศาลยุติธรรมนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้ให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยเลขที่ 95-360 DC[178] เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 ว่า “เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 9 แห่งปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศสซึ่งได้รับรองสิทธิของบุคคลทุกคนว่าจะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลตัดสินว่าเป็นผู้กระทำผิด และโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสซึ่งบัญญัติว่าผู้มีอำนาจตุลาการ

---

[177] สุธาสินี สัณหรัติ. เล่มเดิม. หน้า 88.

[178] อุทัย อาทิเวช ก เล่มเดิม. หน้า 28.

คือผู้เป็นหลักประกันเสรีภาพส่วนบุคคล ว่าหลักการเคารพสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาวางหลักการพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ว่าในเรื่องทางอาญา ความมีอยู่ของวิธีพิจารณาที่เที่ยงธรรมและยุติธรรมเป็นหลักประกันความเสมอภาคในสิทธิของคู่ความ สำหรับความผิดอุกฉกรรจ์และความผิดที่มีโทษปานกลาง การแบ่งแยกระหว่างผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีและผู้มีอำนาจในการตัดสินคดีมีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองเสรีภาพส่วนบุคคล พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการบางประการที่นำไปสู่การใช้คำสั่งทางอาญามีลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งหากมาตรการเหล่านั้นถูกนำมาใช้โดยศาลจะเป็นการลงโทษทางอาญา ดังนั้น การสั่งและการใช้มาตรการดังกล่าวแม้จะได้รับความยินยอมจากบุคคลผู้อยู่ในฐานะที่จะถูกฟ้องคดีอาญาก็ไม่สามารถกระทำได้โดยการพิจารณาของผู้มีอำนาจฟ้องคดีแต่เพียงลำพัง จำเป็นต้องอาศัยคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิพากษาคดีตามหลักของกฎหมายรัฐธรรมนูญ" ศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเห็นว่า คำสั่งทางอาญาของพนักงานอัยการตามร่างกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นโทษ ดังนั้น ผู้มีอำนาจฟ้องคดีคือพนักงานอัยการซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงไม่สามารถที่จะลงโทษได้ ผู้ที่มีอำนาจพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดได้คือศาลแต่เพียงผู้เดียว ด้วยเหตุดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจึงวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากฝ่ายบริหารเห็นว่าต้องมีมาตรการในการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลให้จงได้ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องต่อศาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของพนักงานอัยการก่อนความตกลงที่ผู้ต้องหาให้ความยินยอมจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลจึงได้เสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งใช้ชื่อเรียกมาตรการดังกล่าวใหม่ว่า "ความตกลงทางอาญา" ในการเสนอครั้งนี้ไม่มีปัญหา เพราะฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความเห็นชอบ และประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มาตรา 41-2 และ 41-3

สำหรับเนื้อหาของมาตรการความตกลงทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มาตรา 41-2 และ 41-3 นั้น สามารถแยกศึกษาได้เป็น 4 ประการ ดังนี้[179]

(1) ขอบเขตของความตกลงทางอาญา

(2) มาตรการที่ใช้ในความตกลงทางอาญา

(3) ระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอ

(4) กระบวนวิธีของความตกลงทางอาญา

---

[179] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฝรั่งเศส, มาตรา 41-2 และ 41-3.

3.2.3.1 ขอบเขตของความตกลงทางอาญา

การใช้มาตรการความตกลงทางอาญา ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการที่อาจจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าคดีประเภทใดบ้างอยู่ในขอบเขตที่พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจยื่นข้อเสนอทำความตกลงทางอาญากับผู้ต้องหาได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้กำหนดขอบเขตการใช้มาตรการความตกลงทางอาญาเฉพาะกับความผิดมัชฌิมโทษบางฐาน ซึ่งเห็นว่าไม่ใช่ความผิดร้ายแรง และความผิดลหุโทษบางฐานเท่านั้น ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 41-2 วรรคแรก [180] ดังนี้

- การทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถประกอบกิจการงานได้เป็นเวลาเกินกว่า 8 วันตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 222-11

- การทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถประกอบกิจการงานได้เป็นเวลาไม่เกินกว่า 8 วันหรือผลที่เกิดขึ้นไม่ถึงกับเป็นเหตุให้ไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ แต่เป็นการทำร้ายร่างกายที่ได้กระทำลงโดยมีเหตุที่ทำให้โทษหนักขึ้น เช่น กระทำต่อผู้เยาว์อายุไม่เกิน 15 ปี เป็นต้น ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 222-13

- การประสงค์ร้ายทางโทรศัพท์หรือการทำให้เกิดเสียงดังจนรบกวนความปกติสุขของผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 222-16

- การขู่ว่าจะกระทำความผิดอุกฉกรรจ์และความผิดมัชฌิมโทษแก่ผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 222-17 และมาตรา 222-18 วรรคแรก

- การทอดทิ้งครอบครัวตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 227-3 และมาตรา 227-4

- ความผิดที่ประทบต่อการใช้อำนาจปกครองผู้เยาว์ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 227-5 ถึงมาตรา 227-7 และมาตรา 227-9 ถึง มาตรา 227-11

- ลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 311-3

- ความผิดฐานฉ้อโกงโดยสั่งซื้อและบริโภคอาหารและเครื่องดื่มหรือเข้าอยู่ในโรงแรม โดยรู้ว่าตนไม่สามารถชำระเงินค่าอาหาร ค่าเครื่องดื่ม หรือค่าอยู่ในโรงแรมนั้นได้ ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 313-5

- ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 314-5 และมาตรา 314-6

---

[180] อุทัย อาทิเวช ก เล่มเดิม. หน้า 33.

- ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 322-1 และมาตรา 322-2

- การขู่ว่าจะทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 322-12 และมาตรา 322-13

- การบอกเล่าข้อความเท็จให้เลื่องลือจนเป็นเหตุให้ประชาชนตื่นตกใจตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 322-14

- การหมิ่นประมาทเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 433-5

- การขัดขืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 433-6 และมาตรา433-7

- การทารุณสัตว์ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 521-1

- ครอบครองอาวุธโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามกฤษฎีกาของรัฐฉบับลงวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 1939

- ขับรถในขณะเมาสุราตามประมวลกฎหมายจราจร

-เสพสารหรือพืชที่จัดว่าเป็นยาเสพติดตามประมวลกฎหมายสาธารณสุข มาตรา 628

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าความผิดเหล่านี้กฎหมายกำหนดอัตราโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 3 ปี โดยจะเห็นได้ว่ากฎหมายฝรั่งเศสได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องขอบเขตการใช้ความตกลงทางอาญาไว้ชัดเจนกว่าขอบเขตของการไกล่เกลี่ยทางอาญาซึ่งไม่ได้ระบุฐานความผิดไว้ และจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไป ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าความผิดที่ผู้ต้องหาได้กระทำลงเป็นความผิดที่ระบุไว้ในมาตรา 41-2 วรรคแรก ก็สามารถยื่นข้อเสนอซึ่งมีมาตรการต่างๆ ให้ผู้ต้องหาพิจารณาต่อไปได้

3.2.3.2 มาตรการที่ใช้ในความตกลงทางอาญา

เพื่อให้เป็นมาตรการที่มีความชัดเจน แน่นอน ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสก็ได้กำหนดมาตรการที่ให้พนักงานอัยการจะยื่นให้ผู้ต้องหาพิจารณา เพื่อใช้กับกระบวนการดังกล่าว ดังนี้

(1) การชำระเงินจำนวนหนึ่งแก่คลังแผ่นดิน สำหรับความผิดมัชฌิมโทษ จำนวนเงินที่จะชำระกำหนดไว้ไม่เกิน 25,000 ฟรังค์ หรือไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราโทษปรับขั้นสูง

ที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นส่วนความผิดลหุโทษกำหนดไว้ไม่เกิน 5,0000 ฟรังค์ หรือไม่เกินครึ่งหนึ่งของอัตราโทษปรับขึ้นสูงที่กำหนดไว้สำหรับความผิดเช่นกัน

(2) การยอมให้ทรัพย์สินที่ใช้หรือมุ่งหมายที่จะใช้ในการกระทำความผิด หรือที่ได้มาโดยการกระทำความผิดตกเป็นของรัฐ มาตรการดังกล่าวคล้ายกับโทษริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา ฝรั่งเศส มาตรา 131 – 21 เพียงแต่กรณีนี้เป็นเรื่องความตกลงทางอาญาซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้เสนอมาตรการเพื่อทำความตกลงกับผู้ต้องหา ไม่ใช่การที่ศาลพิพากษาลงโทษริบทรัพย์สิน

(3) การส่งมอบใบอนุญาตขับขี่รถยนต์หรือใบอนุญาตล่าสัตว์ให้แก่เจ้าหน้าที่ของศาลชั้นต้นเป็นเวลาไม่เกิน 4 เดือน สำหรับความผิดมัชฌิมโทษ และไม่เกิน 2 เดือน สำหรับความผิดลหุโทษ

(4) การทำงานเพื่อประโยชน์ชุมชนโดยไม่มีค่าตอบแทนเป็นระยะเวลาไม่เกิน 60 ชั่วโมง โดยมีช่วงกำหนดเวลาการทำงานดังกล่าวไม่เกิน 6 เดือน สำหรับความผิดมัชฌิมโทษ และระยะเวลาไม่เกิน 30 ชั่วโมง ภายใน 3 เดือน สำหรับความผิดลหุโทษ

ในกรณีที่ปรากฏตัวผู้เสียหาย พนักงานอัยการจะต้องเสนอต่อผู้กระทำความผิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายด้วยภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

โดยในการยื่นข้อเสนอของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการสามารถเลือกมาตรการที่เห็นว่าเหมาะสมกับกรณีได้โดยไม่ถูกจำกัดว่าจะต้องเลือกเพียงมาตรการใดมาตรการหนึ่งแต่เพียงมาตรการเดียว พนักงานอัยการอาจจะยื่นข้อเสนอให้ผู้ต้องหาพิจารณาสองหรือสามมาตรการก็ได้ แต่จะต้องยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

3.2.3.3 ระยะเวลาในการยื่นข้อเสนอ

ความตกลงทางอาญาในกฎหมายฝรั่งเศสเป็นมาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดีอีกประเภทหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ระบบการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศส โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ดังนั้น การใช้มาตรการความตกลงทางอาญาจึงต้องอยู่ในขั้นตอนก่อนที่พนักงานอัยการจะฟ้องคดี หากพนักงานอัยการฟ้องคดีอาญา หรือผู้เสียหายได้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งมีผลบังคับให้พนักงานอัยการต้องเข้ามาดำเนินคดีอาญาแล้ว พนักงานอัยการจะไม่สามารถใช้มาตรการดังกล่าวต่อไปได้ ดังนั้น หากผู้เสียหายใช้สิทธิของตนเองในการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนทางแพ่ง ก็มีผลเท่ากับผู้เสียหายไม่ประสงค์จะให้มีการใช้มาตรการทางความตกลงทางอาญา

การจำกัดระยะเวลาในการทำความตกลงทางอาญาระหว่างพนักงานอัยการกับผู้ต้องหา ต้องกระทำก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลในกฎหมายฝรั่งเศสนี้ เป็นข้อแตกต่างกับมาตรการต่อรอง

คำรับสารภาพ ในระบบกฎหมายอเมริกันซึ่งสามารถกระทำได้แม้อยู่ในชั้นพิจารณาของศาลแล้ว จึงสรุปได้ว่าแม้ความตกลงทางอาญาที่ใช้ในกฎหมายฝรั่งเศสจะได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของระบบ Plea Bargaining ในกฎหมายอเมริกัน แต่ก็ได้มีการประยุกต์ใช้เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับแนวความคิดและทางปฏิบัติในระบบกฎหมายฝรั่งเศส[181]

นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขประการสำคัญคือ ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพและยินยอมรับข้อเสนอของพนักงานอัยการ แต่เพื่อเป็นหลักประกันว่าความยินยอมของผู้ต้องหาได้มาโดยชอบ ไม่ได้เกิดจากการบังคับ ขู่เข็ญหรือข่มขู่ด้วยประการใดๆ กฎหมายฝรั่งเศสห้ามไม่ให้พนักงานอัยการยื่นข้อเสนอในระหว่างเวลาที่ผู้ต้องหายังถูกควบคุมตัวอยู่โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ มิฉะนั้นผู้ต้องหาสามารถร้องขอให้เพิกถอนกระบวนวิธีที่ได้มาหลังจากการให้ความยินยอมนั้นได้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ในด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิของผู้ต้องหาในการมีทนายความให้ความช่วยเหลือก่อนที่จะตอบรับข้อเสนอของพนักงานอัยการ ทั้งนี้เพื่อให้ ทนายความเป็นผู้ต้องหาในการพิจารณาข้อเสนอของพนักงานอัยการอย่างละเอียดถี่ถ้วน ถ้าหากว่าฝ่ายผู้ต้องหาไม่ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว พนักงานอัยการก็จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลตามขั้นตอนปกติต่อไป

3.2.3.4 กระบวนวิธีของความตกลงทางอาญา

ประเด็นที่มีความสำคัญเป็นอันมากในเรื่องความตกลงในทางอาญา และทำให้ความตกลงในทางอาญาได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ การให้อำนาจศาลในการตรวจสอบ ซึ่งมีกระบวนการโดยสรุป คือ หลังจากผู้ต้องหาให้การรับสารภาพและยินยอมรับข้อเสนอของพนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการจะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอ ศาลที่จะทำหน้าที่พิจารณา คำร้องของพนักงานอัยการ คือ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลชั้นต้น กรณีความผิดมัชฌิมโทษ และผู้พิพากษาศาลแขวง กรณีความผิดลหุโทษ ซึ่งกระบวนวิธีในส่วนนี้เป็นเรื่องที่เสริมเข้ามาใหม่หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเมื่อปี ค.ศ. 1995 ว่าคำสั่งทางอาญา ขัดกับรัฐธรรมนูญเนื่องจากไม่มีศาลเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการใช้มาตราดังกล่าวในการพิจารณาของศาล ศาลมีอำนาจฟังผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และทนายความของทั้งสองฝ่าย ผู้ต้องหาและผู้เสียหายสามารถร้องขอให้ศาลรับฟังคำให้การของตนได้ ศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับข้อเสนอ คำสั่งศาลดังกล่าวเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ ถ้าศาลไม่เห็นชอบกับข้อเสนอ พนักงานอัยการก็จะต้องติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลงของผู้ต้องหาต่อไป

---

[181] แหล่งเดิม.

1) หากผู้ต้องหาปฏิบัติถูกต้องตามข้อเสนอที่ได้รับความเห็นชอบจากศาล คดีก็ระงับไป ในทะเบียนประวัติอาชญากรจะไม่มีการบันทึกเรื่องความตกลงทางอาญา เนื่องจากไม่มีการฟ้องคดีอาญา และไม่มีคำพิพากษาลงโทษผู้ต้องหาแต่อย่างใด ส่วนสิทธิของผู้เสียหายก็ยังได้รับการคุ้มครองอยู่ ถ้าผู้เสียหายไม่ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางอาญา หรือได้รับไม่ครบ เข้าสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนแพ่งได้ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 41-2 วรรค 9

2) ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้ตกลงกันไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่สมบูรณ์ พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสมาตรา 41 – 2 วรรค 7 ซึ่งโดยทั่วไป พนักงานอัยการก็จะฟ้องคดีอาญาต่อไป และเมื่อศาลมีคำพิพากษาลงโทษ กฎหมายกำหนดให้ศาลพิจารณาถึงการงานที่ผู้ต้องหาปฏิบัติมาแล้วรวมทั้งจำนวนเงินที่ผู้ต้องหาได้ชำระให้แก่ผู้เสียหายแล้วประกอบการลงโทษ

เพื่อประโยชน์ในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการในกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามความตกลงที่ทำไว้กับพนักงานอัยการ หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 41- 2 วรรค 8 ได้บัญญัติข้อยกเว้นเรื่องอายุความการฟ้องคดีไว้ทำนองเดียวกับเรื่องการไกล่เกลี่ยทางอาญา คือ บัญญัติให้อายุความสำหรับการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ในระหว่างที่พนักงานอัยการยื่นข้อเสนอให้มีความตกลงทางอาญาจนกระทั่งระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ

ในกระบวนวิธีความตกลงทางอาญามีการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศส ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ ดังนี้[182]

ประการแรก การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นฝ่ายบริหารขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรมโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด การตรวจสอบภายในจึงมีการกลั่นกรองงานเป็นไปตามลำดับสายการบังคับบัญชาตามลำดับอาวุโส พนักงานอัยการจึงต้องเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของตน[183] กล่าวคือ ผู้ว่าคดีศาลแขวงและอัยการผู้ช่วยต้องเชื่อฟังคำสั่งของหัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้น อัยการผู้ช่วยศาลอุทธรณ์และอัยการศาลอุทธรณ์ต้องเชื่อฟังคำสั่งของอธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์และอธิบดีอัยการศาลฎีกาต้องเชื่อฟังคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

---

[182] สุธาสินี สัณหรัติ. เล่มเดิม. หน้า 94

[183] กฤษฎีกาแห่งรัฐฉบับที่ 58-1270 ลงวันที่ 22 กันยายน ค.ศ.1958 มาตรา 5 ว่าด้วยสถานะของคณะผู้พิพากษา.

ประการที่สอง การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

(1) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย ในประเทศฝรั่งเศสเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ผู้เสียหายไม่มีสิทธิในการฟ้องคดีอาญา แต่อย่างไรก็ดี หากผู้เสียหายไม่ประสงค์ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้องหรือที่ประเทศฝรั่งเศสเรียกว่าความตกลงทางอาญา กฎหมายได้เปิดช่องให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา ดังนั้น จึงเป็นผลให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีอาญาต่อศาลนั่นเอง แต่ถ้าผู้ที่ฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดทางอาญา ถ้าได้กระทำไปโดยไม่มีเหตุผลสมควรหรือโดยประมาท มีโทษทางอาญา และฝ่ายผู้ถูกฟ้องอาจขอให้ใช้วิธีพิจารณารวบรัดฟ้องเรียกค่าเสียหายในการที่ตนถูกฟ้องโดยไม่มีเหตุสมควรได้

(2) การตรวจสอบโดยศาล จากที่กล่าวมาข้างต้นว่าร่างกฎหมายแก้ไขเรื่องคำสั่งทางอาญานั้นขัดกับหลักนิติรัฐของรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั่นเอง ดังนั้น ในภายหลังจึงต้องให้ศาลเห็นชอบกับข้อเสนอของพนักงานอัยการเสียก่อนที่จะนำมาตรการความตกลงทางอาญามาใช้เพื่อเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม

ดังนี้ จะเห็นได้ว่ามาตรการความตกลงในทางอาญาเป็นมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงเป็นมาตรการในทางนิติบัญญัติที่จะลดลดปริมาณาคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ซึ่งจะส่งผลให้มีการลดค่าใช้ภาครัฐในการจัดการคดี ทั้งยังเป็นมาตรที่มีการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในหลายประการ ซึ่งจะทำให้สังคมเกิดความสมานฉันท์อีกด้วย

3.2.4 การไกล่เกลี่ยทางอาญา (Médiation pénale)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลในฝรั่งเศสมีเป็นจำนวนมาก ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้มีความพยายามในการลดปริมาณคดี โดยการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาเล็กน้อย โดยการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดจากการฟ้องคดีและการลงโทษที่รุนแรง ซึ่งมาตรการที่นำมาใช้ได้แก่ การไกล่เกลี่ยทางอาญา ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ระบบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ และถือเป็นทางเลือกที่สามของพนักงานอัยการนอกจากการสั่งฟ้องหรือยุติคดี ทั้งนี้ วิธีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้ถูกบัญญัติใช้เป็นกฎหมาย เมื่อปี ค.ศ. 1993 โดยรัฐบัญญัติฉบับที่ 93-2 ลงวันที่ 4 มกราคม 1993 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 41 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส

ก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้มีการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยทางอาญาในทางปฏิบัติมาแล้วเป็นเวลาประมาณ 10 ปี ในที่ทำการของศาลชั้นต้นในประเทศฝรั่งเศสกว่า 70 ศาล โดยมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสมาคมทนายความชุมชนท้องถิ่น และสมาคมให้ความช่วยเหลือ

แก่ผู้เสียหาย แต่การขาดบทบัญญัติกฎหมายรองรับ ทำให้เกิดความลักลั่นกันในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการของแต่ละที่ทำการในการเลือกประเภทความผิดที่จะใช้การไกล่เกลี่ยทางอาญา ในขณะที่ผู้กระทำความผิดในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งถูกพนักงานอัยการฟ้องคดี ความลักลั่นดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายแก่ประชาชน จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อช่วยคลี่คลายปัญหาดังกล่าว

โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสมาตรา 41 วรรค 7 บัญญัติว่า “ก่อนฟ้องคดี หัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้น (le procureur de la République) อาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้ ถ้าหากผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยินยอม และหัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าการไกล่เกลี่ยทางอาญาจะเป็นหลักประกันการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย ทำให้ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำความผิดสิ้นสุดลง และจะมีส่วนช่วยในการที่ผู้กระทำความผิดกลับคืนเข้าสู่สังคม” แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายรองรับวิธีการไกล่เกลี่ยทางอาญาแล้วก็ตาม แต่เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 จึงได้มีรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 23 มิถุนายน 1999 ยกเลิกบทบัญญัติของการไกล่เกลี่ยทางอาญาในมาตรา 41 วรรค 7 และได้บัญญัติการไกล่เกลี่ยทางอาญาขึ้นใหม่ ในมาตรา 41-1 โดยคงหลักการเดิมไว้ แต่ได้บัญญัติถึงมาตรการที่พนักงานอัยการจะนำมาใช้ในการไกล่เกลี่ยทางอาญาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น[184] ดังนี้

- ดำเนินการเตือนผู้กระทำความผิดถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย
- นำผู้กระทำความผิดเข้าสู่ระบบการฟื้นฟูด้านสุขภาพ สังคม และการประกอบวิชาชีพ

---

[184] **Article 41-1**

Where it appears that such a measure is likely to secure reparation for the damage suffered by the victim, or to put an end to the disturbance resulting from the offence or contribute to the reintegration of the offender, the district prosecutor may, directly or by delegation;

(1) bring to the attention of the offender the duties imposed by law;

(2)° direct the offender towards a public health, social or professional organisation. In cases where the offence was committed while driving a motor vehicle, this measure may consist of requiring the offender to take a road safety awareness course at his own expense;

(3)° require the offender to regularise his situation under any law or regulation;

(4)° require the offender to make good the damage caused by the offence;

(5)° put in train, with the consent of the parties, mediation between the offender and the victim.

The acts specified under this article suspend the limitation period for public prosecution.

- ให้ผู้กระทำความผิดปรับปรุงพฤติกรรมของตนเองให้อยู่ภายใต้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ อย่างเคร่งครัด

- ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของตนแก่ผู้เสียหาย

- จัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดด้วยความยินยอมของทั้งสองฝ่าย

ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญามีหลักเกณฑ์สำคัญอยู่ 3 ประการ คือจะต้องกระทำก่อนที่จะมีการฟ้องคดีอาญา ต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และพนักงานอัยการต้องคำนึงถึงผลที่คู่กรณีจะได้รับจากการไกล่เกลี่ยทางอาญา โดยสรุปมาตรการได้ ดังนี้

3.2.4.1 ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยทางอาญา

มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญากำหนดให้ต้องกระทำก่อนการฟ้องคดีอาญา ซึ่งหลักเกณฑ์ในข้อนี้แสดงให้เห็นว่า การไกล่เกลี่ยทางอาญาเป็นมาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี และมีส่วนช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลด้วย พนักงานอัยการผู้ใช้ดุลพินิจจะต้องใช้มาตรการดังกล่าวก่อนฟ้องคดีอาญา หากฟ้องคดีอาญาแล้วไม่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้ โดยในกรณีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญาแล้ว พนักงานอัยการอาจจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Médiateur) เอง ซึ่งเรียกว่า “การไกล่เกลี่ยโดยตรง” (la mediation retenue ou la mediation judiciaire) หรือมอบหมายหน้าที่ให้องค์กรทางสังคมทำหน้าที่แทน ซึ่งเรียกว่า “การไกล่เกลี่ยโดยผู้แทน” (la mediation déléguée)

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะไม่ห้ามพนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเอง แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะไม่ทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีข้อโต้แย้งในเรื่องความมีอคติ ความเป็นกลาง และความเป็นอิสระในการดำเนินคดี ในกรณีที่ผู้ต้องหากระทำผิดข้อตกลงที่ทำไว้กับพนักงานอัยการและพนักงานอัยการจะต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ในกรณีดังกล่าวพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในคดีมาแล้วอาจจะมีอคติต่อจำเลย และอาจจะร้องขอต่อศาลให้ลงโทษจำเลยสถานหนัก เนื่องจากจำเลยเคยกระทำผิดเงื่อนไขที่ทำไว้กับตนในชั้นไกล่เกลี่ย ดังนั้น ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะมอบหมายหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้แก่องค์กรทางสังคม โดยเฉพาะองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือ แก่ผู้เสียหาย

จะเห็นได้ว่า หลังจากมีการไกล่เกลี่ยกันแล้ว ถ้าปรากฏว่าผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทำไว้กับพนักงานอัยการ พนักงานอัยการก็สามารถดำเนินการฟ้องคดีผู้ต้องหาดังกล่าวได้ ซึ่งจะมีผลให้คดีดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต่อไป มาตรการดังกล่าว

จึงไม่ทำให้กระบวนการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเสียไป เพราะหากไกล่เกลี่ยไม่ได้ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติ

3.2.4.2 ความยินยอมของคู่กรณี

ประการที่สำคัญที่จะทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการที่คุ้มครองคู่กรณีทั้งสองฝ่ายคือ กระบวนการดังกล่าวต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย หลักเกณฑ์นี้เป็นหัวใจของการอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) กล่าวคือ แทนที่จะตอบโต้ผู้กระทำความผิดด้วยการลงโทษที่รุนแรงเพิ่มความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี การไกล่เกลี่ยเป็นทางเลือกของพนักงานอัยการที่สามารถหลีกเลี่ยงความรุนแรงดังกล่าว และลดความรุนแรงของข้อพิพาทลงได้ โดยการจัดให้คู่กรณีเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอย่างสันติ และหลีกเลี่ยงที่จะต้องตัดสินว่าใครเป็นผู้แพ้หรือผู้ชนะระหว่างคู่กรณี จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การไกล่เกลี่ยสามารถช่วยบรรเทาอารมณ์รุนแรงของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยบรรเทาความต้องการแก้แค้นของฝ่ายผู้เสียหายลงเมื่อได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนทางด้านผู้กระทำความผิดก็ให้ความร่วมมือกับสังคมมากขึ้น และยังทำให้มีโอกาสได้ทบทวนการกระทำและพฤติกรรมของตนเองที่มีลักษณะต่อต้านสังคม นอกจากนี้การไกล่เกลี่ยทางอาญายังหลีกเลี่ยงการซ้ำเติมและสร้างตราบาปให้แก่ผู้กระทำความผิดซึ่งไม่มีสันดานเป็นอาชญากร จึงมีส่วนความสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ นับว่าการไกล่เกลี่ยทางอาญาเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพวิธีหนึ่งในการยุติปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดเล็กน้อย อย่างไรก็ตามในการใช้มาตรการดังกล่าวพนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงผลที่ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดจะพึงได้รับจากการใช้ดุลพินิจของตนด้วย

3.2.4.3 ผลของการไกล่เกลี่ยทางอาญา

ในการไกล่เกลี่ยในคดีอาญาพนักงานอัยการต้องคำนึงถึงผลที่คู่กรณีจะได้รับจากการไกล่เกลี่ยทางอาญา ซึ่งแม้ว่าการใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญาจะเกิดขึ้นภายใต้การใช้อำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าว พนักงานอัยการไม่สามารถกระทำได้ตามอำเภอใจ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณาหลักเกณฑ์ 3 ข้อ ก่อนที่จะสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญา คือ

1) เป็นหลักประกันการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หลักเกณฑ์ข้อนี้มีประโยชน์ที่จะช่วยให้ผู้เสียหายไม่ต้องไปดำเนินคดีฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งจากผู้กระทำผิดด้วยตนเอง ดังนั้น หากผู้เสียหายไม่ยอมรับข้อเสนอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้กระทำความผิด ก็แสดงว่าผู้เสียหายไม่ประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญา พนักงานอัยการก็ไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้ และจะต้องฟ้องผู้กระทำความผิดต่อไป ดังนั้น จะเห็นได้ว่า

การไกล่เกลี่ยทางอาญาในกฎหมายฝรั่งเศสมีแนวคิดมาจากการอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในการดำเนินคดี ดังนั้น ความยินยอมของผู้เสียหายจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญประการแรกที่พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญา หลักเกณฑ์ข้อนี้จึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของผู้เสียหายในคดี ซึ่งมีบทบาทไม่ยิ่งหย่อนกว่าบทบาทของพนักงานอัยการ หากผู้เสียหายเห็นว่าการไกล่เกลี่ยทางอาญาไม่สามารถเป็นหลักประกันการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เขาได้แล้ว ก็คงไม่สามารถกล่าวได้ว่าการไกล่เกลี่ยทางอาญาเป็นมาตรการในการยุติปัญหาซึ่งเกิดจากการกระทำความผิด

2) ต้องยุติปัญหาซึ่งเกิดจากการกระทำความผิด ในประการนี้สิ่งที่ต้องตระหนักคือ หลักการอาชญาวิทยาทั่วไปมองว่า การกระทำความผิดอาญานั้นกระทบต่อความสงบของสังคมไม่ว่าจะรุนแรงมากน้อยแค่ไหนก็ตาม ดังนั้น ผู้กระทำความผิดจึงสมควรได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามสัดส่วนกับความผิดซึ่งตนได้กระทำลง แม้ในปัจจุบันจะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าความผิดที่กระทำลงบางประเภทสร้างปัญหาเพียงเล็กน้อยต่อสังคม และสังคมยอมรับการเยียวยาแก้ไขให้แก่ผู้เสียหายและการทำประโยชน์ให้แก่สังคมแทนการลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิดโดยศาลก็ตาม แต่กฎหมายฝรั่งเศสบัญญัติให้พนักงานอัยการคำนึงวิธีการที่มาแทนการลงโทษด้วยว่าจะต้องสามารถยุติปัญหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดได้ มิฉะนั้นสังคมจะมองว่าวิธีการดังกล่าวไม่ได้ผล และไม่ยอมรับการใช้วิธีการนั้น สำหรับทางด้านของผู้กระทำความผิดนั้น การไกล่เกลี่ยทางอาญาจะต้องมีส่วนช่วยให้เขาได้มีโอกาสกลับคืนเข้าสู่สังคมด้วย

ดังนั้น หากมาตรการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับการแก้ไขเยียวยา และยังสามารถยุติปัญาอันเนื่องมากจากการกระทำความผิดก็จะทำให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามหลักอาชญาวิทยา

3) ต้องมีส่วนช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนเข้าสู่สังคม หลักเกณฑ์ข้อนี้สอดคล้องกับแนวความคิดทางอาชญาวิทยาสมัยใหม่ที่ให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดในการปรับปรุงแก้ไขความประพฤติของตนเพื่อกลับคืนเข้าสู่สังคมต่อไป ซึ่งต่างจากแนวคิดทางอาชญาวิทยาเดิมที่จำกัดอยู่แต่เพียงเรื่องของการข่มขู่ และการแก้แค้นทดแทน โดยทั่วไปการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญานั้นเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้กระทำความผิดกลับคืนเข้าสู่สังคมโดยเฉพาะผู้กระทำความผิดครั้งแรก แต่สำหรับผู้ที่เคยกระทำความผิดมาแล้ว โอกาสที่การไกล่เกลี่ยทางอาญาจะช่วยให้ผู้นั้นกลับคืนเข้าสู่สังคมย่อมน้อยลงเป็นธรรมดา ในการพิจารณาหลักเกณฑ์ข้อนี้พนักงานอัยการจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลของเจ้าหน้าที่ตำรวจและนักสังคมสงเคราะห์เกี่ยวกับประวัติของผู้ต้องหามาใช้ประกอบการพิจารณาว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดครั้งแรกซึ่งสามารถ

ปรับปรุงตัวได้ หรือเป็นอาชญากรโดยสันดานซึ่งไม่สมควรได้รับประโยชน์จากมาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญาแต่อย่างใด

หลักเกณฑ์ทั้งสามประการดังกล่าวมาแล้วเป็นหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับที่ผู้พิพากษาจะต้องใช้พิจารณาในการรอการลงโทษ และในการรอการกำหนดโทษจำเลยตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 132 -59 และ 132-60[185] นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวไม่ได้ระบุว่าความผิดที่จะอยู่ในหลักเกณฑ์ของการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยทางอาญามีฐานใดบ้าง แต่จากหลักเกณฑ์ที่อธิบายมาแล้วพออนุมานได้ว่า ความผิดที่จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้นั้น จะต้องเป็นความผิดที่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายรู้จักกันมาก่อน หรืออาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน และการกลับคืนดีกันจะทำให้อยู่ร่วมกันต่อไปโดยปกติสุข หรืออย่างน้อยสามารถลดความรุนแรงของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น ความผิดในลักษณะดังกล่าว จึงได้แก่ความผิดที่เกิดขึ้นภายในครอบครัว หรือระหว่างเพื่อนบ้านใกล้เรือนเคียง เช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย แต่โดยลักษณะทั่วไปความผิดประเภทที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางวัตถุ (dommages matériels) ที่ไม่ร้ายแรงนักก็สามารถที่จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้เช่นกัน นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 41-1 ได้บัญญัติไว้ในวรรคสอง ให้อายุความสำหรับการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ระหว่างที่พนักงานอัยการเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยทางอาญา จนกระทั่งระยะเวลาที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติสิ้นสุดลงอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยคดีอาญาดังกล่าวมีการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กร กล่าวคือ มีการตรวจสอบภายในตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในเรื่องความตกลงทางอาญา นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ได้แก่ ผู้เสียหาย เพราะกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งรวมทั้งผู้เสียหายด้วย และหากผู้เสียหายไม่ยินยอมก็จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้กับคดีไม่ได้ และต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต่อไป

---

[185] แหล่งเดิม.

บทที่ 4
วิเคราะห์แนวทางการพัฒนาระบบงานยุติธรรมของไทย และมิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาล

เพื่อให้การเสนอมิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาลมีความครอบคลุม รอบคอบ ครบถ้วนเป็นไปตามหลักวิชาการ ในบทนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่างๆ ทั้งในส่วนกระบวนการยุติธรรมของไทย และกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศ โดยจะทำการวิเคราะห์ในประเด็นที่เกี่ยวกับการสอบสวนฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมของไทย ประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมไทย ซึ่งจะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา นอกจากนี้ จะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางพัฒนาระบบงานยุติธรรมที่สำคัญของไทย ความพยายามในการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล รวมถึงมาตรการต่างๆ ที่หันเหกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สภาพปัญหาและแนวทางในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของต่างประเทศ ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างมาก เนื่องจากสภาพปัญหาของต่างประเทศจะนำมาสู่บริบทในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของไทย

นอกจากนี้จะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลในมิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาล เพราะมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและจะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมของไทยและมิติทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำมาตรการทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทยต่อไป

4.1 การสอบสวนฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย

การดำเนินคดีอาญาในชั้นการสอบสวนฟ้องร้องของไทยได้แยกหน้าที่สอบสวนและหน้าที่ฟ้องร้องออกจากกัน กล่าวคือ ในการสอบสวนให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจหรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจสอบสวนอื่นเป็นผู้รับผิดชอบหน้าที่ในการสอบสวน และในการฟ้องร้องให้พนักงานอัยการเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบ ซึ่งแตกต่างกับการสอบสวนฟ้องร้องในต่างประเทศ เช่น การสอบสวนฟ้องร้องของประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศญี่ปุ่นที่

กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกมิได้ โดยทุกฝ่ายร่วมมือกันในการค้นหาความจริง เพื่อเสนอพยานหลักฐานต่อศาล ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องในบางกรณีอาจนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างองค์กร แต่บางกรณีก็เป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากการแบ่งขั้นตอนดังกล่าวจะทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันในกระบวนการยุติธรรม

การดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น องค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม มีหน้าที่ร่วมกันคือ การช่วยกันค้นหาความจริง โดยเฉพาะในชั้นเจ้าพนักงาน กล่าวคือ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องร่วมกันในการค้นหาความจริง ซึ่งในการสอบสวนฟ้องร้องตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แยกมิได้ พนักงานสอบสวนเป็นเพียงผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น ผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานจึงได้แก่พนักงานอัยการมิใช้พนักงานสอบสวน ในประเด็นนี้ จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาศึกษาแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนในชั้นสอบสวนฟ้องร้องให้เหมาะสมกับแนวทางในการดำเนินคดีโดยรัฐต่อไป

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11)[186] กำหนดให้การสอบสวนหมายความถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นๆ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ ในแง่นี้อาจพิจารณาได้ว่า การสอบสวนเป็นเรื่องของการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ แต่อย่างไรก็ดี การสอบสวนยังต้องมีหน้าที่อื่นประกอบด้วย กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 ยังกำหนดด้วยว่า ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะได้รู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา[187] ดังนั้น การสอบสวนจึงรวมถึงการค้นหาความจริงที่เป็นประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วย ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวน จึงต้องมีความเป็นภาวะวิสัยอย่างแท้จริง โดยไม่ถือว่าตนเป็นคู่ความพิพาทกับผู้ถูกกล่าวหา เพราะถ้าถือว่าตนเป็นคู่พิพาท ก็จะมีหน้าที่เพียงประการเดียว คือการหาพยานหลักฐานเพื่อมัดตัวผู้ต้องหาเท่านั้น

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นพนักงานสอบสวน กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ที่กำหนดตัวบุคคล

---

[186] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (11).

[187] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 131.

ไว้ตามมาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20 และกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หมายความถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพัศดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมืองและพนักงานอื่นๆ ทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม[188]

จึงอาจกล่าวได้ว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แบ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจออกได้เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจับกุมผู้กระทำผิด ป้องกันหรือปราบปรามการกระทำผิดตามกฎหมายใดกฎหมายหนึ่ง โดยเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจสืบสวนและอำนาจสอบสวน ดังนี้

1) การสืบสวน หมายความถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด

2) การสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ได้แบ่งผู้มีอำนาจสอบสวนออกเป็นสองกรณีขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่ความผิดอาญาเกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับอยู่ว่า พื้นที่ดังกล่าวภายในตั้งอยู่ ณ ที่ใด ถ้ากรณีที่ความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิด หรือผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับอยู่เขตพื้นที่จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ผู้มีอำนาจสอบสวนคือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ ข้าราชการตำรวจยศนายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปหมายความถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน[189] จะเห็นได้ว่าเจ้าพนักงานที่มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน มีทั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง และพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ แต่ในทางปฏิบัติทางราชการ[190] กล่าวคือ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 จะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียวเท่านั้นทำการสอบสวนคดีอาญา และในปัจจุบันโดยหลักได้แก่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ และผู้ที่จะเป็นพนักงานสอบสวนได้ต้องเป็นนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร

---

[188] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2(16).

[189] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2(6),18.

[190] ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523.

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลพบว่าปัจจุบันตำรวจมีกำลังพล 205,719 นาย[191] แบ่งเป็นชั้นสัญญาบัตร 33,125 นาย ชั้นประทวน 172,594 นาย และมีปริมาณคดีที่พนักงานฝ่ายตำรวจสอบสวนเสร็จสิ้น จำนวน 610,180 คดี แต่ขณะนี้ปรากฏว่า มีพนักงานสอบสวนเพียง 7,849 นาย[192] หรือ 3.9 % ของตำรวจทั้งหมด โดยเฉลี่ยแล้ว พนักงานสอบสวนแต่ละคนต้องรับสำนวนถึง 78 คดีต่อปี ใช้งบประมาณในการสอบสวน 37,648 บาทต่อคดี[193]

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจำนวนพนักงานสอบสวนมีน้อยแต่มีปริมาณงานจำนวนมาก ทำให้การสอบสวน และการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนในชั้นการสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเป็นประเด็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาศึกษาแนวทางในการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การสอบสวน ลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ระบบสายพาน พร้อมกับการพัฒนางานด้านการสอบสวนทั้งในส่วนการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน การเพิ่มสวัสดิการให้กับพนักงานสอบสวน แต่ไม่ควรแก้ปัญหาโดยการเพิ่มเติมบุคลากร เนื่องจากปัจจุบันตำรวจของไทยมีสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และจะเป็นสร้างภาระให้กับประเทศ

ในชั้นการฟ้องคดีอาญาของไทยกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ทำแทน[194] ตามประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติให้ พนักงานอัยการ หมายความถึงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้[195] แม้ว่าตามนิยามดังกล่าวนี้กฎหมายจะกล่าวถึงตัวบุคคล แต่แท้จริงแล้วเป็นการกล่าวถึงในฐานะองค์กร เพราะตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ พนักงานอัยการทำหน้าที่แทนกันได้โดยไม่ต้องมีการมอบหมาย เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นองค์กรดำเนินคดีอาญาของรัฐ โดยพนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในการสอบสวนคดี 4 ประการ[196] คือ

(1) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน

(2) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน

(3) รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน และ

(4) รับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

---

[191] จำนวนบุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจำแนกตามตำแหน่ง ประจำปี 2553.

[192] ข้อมูลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

[193] รายงานต้นทุนผลผลิตหลักแยกตามแหล่งผลิต พ.ศ. 2554 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

[194] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 32.

[195] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2(5).

[196] คณิต ณ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 99 -100.

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบอัยการของประเทศไทย เป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นของอัยการสูงสุดส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการประจำศาลนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด เมื่อเป็นเช่นนี้อัยการสูงสุดจึงมีอำนาจที่จะเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้มอบหมายไปนั้นได้เสมอ พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ แต่ไม่ได้หมายความว่าพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระอย่างผู้พิพากษา เพราะพนักงานอัยการอยู่ในระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น พนักงานอัยการจึงยังต้องฟังคำสั่งคำของหัวหน้าพนักงานอัยการ[197]

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการ คือ มาตรา 143 ซึ่งมิได้บัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอในการพิสูจน์ความผิด แต่ก็มิได้กำหนดชัดเจนว่าพนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลได้[198] ดังนั้น ในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้น ตามหลักการสั่งคดีของพนักงานอัยการในประเทศไทย ถือหลักการสั่งคดีตามดุลพินิจ กล่าวคือ แม้คดีดังกล่าวจะมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น พนักงานอัยการก็มีดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการดังกล่าวต้องมีเหตุผลรองรับ หมายความว่า หากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นการที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ต้องได้ความว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดแต่พิจารณาจากสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ต้องหาเป็นไปเพื่อป้องกันสิทธิของตนเองหรือของผู้อื่นให้พ้นจากภยันตรายอันเกิดจากการละเมิดกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 68

นอกจากนั้นหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจของอัยการไทยยังพิจารณาได้จากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 โดยข้อ 5 กำหนดให้ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามข้อ 7 ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการ

---

[197] คณิต ณ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 100 -101.

[198] ศุภกิจ แย้มประชา. เล่มเดิม. หน้า 11.

สูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แม้คดีดังกล่าวผู้ต้องหาจะได้กระทำความผิดจริงและพยานหลักฐานอาจเพียงพอในการที่ศาลจะลงโทษ กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลพบว่าปัจจุบัน[199]มีจำนวนอัยการ 3,155 คน มีปริมาณคดีอัยการพิจารณาเสร็จ 506,655 คดี โดยเฉลี่ยแล้ว พนักงานอัยการแต่ละคนต้องรับสำนวนถึง 161 คดีต่อปี ในจำนวนนี้มีเพียง 9,390 คดีเท่านั้นที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ผลที่ตามมาทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในชั้นพนักงานอัยการจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณานำมาปรับใช้ในกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี พนักงานอัยการไม่อาจใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้โดยลำพัง กล่าวคือ หากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องถูกตรวจสอบโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแล้วแต่กรณี[200] และนอกจากการควบคุมดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการโดยองค์กรภายนอกแล้ว การสั่งไม่ฟ้องคดียังถูกตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาระดับสูงขององค์กรอัยการเองด้วย กล่าวคือ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 นอกจากนี้อัยการสูงสุดและพนักงานอัยการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 270 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วอีกด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในการดำเนินคดีอาญานั้นย่อมถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ ผู้รับผิดชอบในกระบวนการดังกล่าว จึงต้องอยู่ที่องค์กรเดียว กล่าวคือ องค์กรอัยการ ทั้งนี้ เนื่องจากพนักงานอัยการต้องนำคนขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในที่สุด และเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ พนักงานอัยการจึงต้องควบคุมการสอบสวนคดี และพนักงานตำรวจก็ต้องร่วมกับพนักงานอัยการในการค้นหาความจริง และให้การดำเนินการเกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินคดี ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในการนำคนขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เหตุนี้ข้อเรียกร้องให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน จึงเป็นข้อเรียกร้องที่ชอบด้วยเหตุผล

---

[199] ข้อมูลบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุด ปี 2553.

[200] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145.

4.2 ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยมีปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กล่าวคือ กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของไทยมักมีข้อวิจารณ์ว่า[201] กระบวนการยุติธรรมของไทยมีความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ แพง ก่อภาระแก่คู่ความโดยไม่สมควรแก่เหตุ ไม่ทันสมัย ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี ขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมแก่กาลสมัย ขาดความเป็นระบบที่สอดคล้องกัน เข้าใจยาก มีหลักเกณฑ์ที่ซับซ้อนเกินไปมีหลักเกณฑ์เฉพาะเรื่องมากจนก่อให้เกิดความสับสน การดำเนินกระบวนการพิจารณาบางส่วนขาดความโปร่งใส ขาดกลไกที่สามารถปฏิบัติการหรือบังคับให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง กระบวนการพิจารณาใช้เวลานานเกินไป และอาจจะส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยของรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของไทยมีข้อที่จะต้องพิจารณาแก้ไขทบทวนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักสากล

ในส่วนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาพบว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาพิพากษา หรือแม้กระทั้งการบังคับโทษก็ตาม ยังมีปัญหาในหลายประการ กล่าวคือ การขาดประสิทธิภาพในการบริหารกระบวนการยุติธรรม ความผิดพลาดบกพร่องในกระบวนการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย ความล่าช้าในกระบวนการสืบสวน ฟ้องร้อง การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย รวมถึงการดำเนินคดีของไทยมีลักษณะเป็นการดำเนินการในลักษณะสายพาน คือ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมุ่งที่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ พนักงานอัยการ ศาล ทำให้เกิดปัญหาที่คดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมาก ซึ่งนอกจากกระบวนการยุติธรรม จะไม่ได้นำผู้กระทำความผิดมาลงโทษอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังไม่ได้มีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เยียวยาผู้เสียหาย ซึ่งล้วนแต่เป็นสิ่งที่กระทบต่อสังคมโดยรวม โดยในส่วนต่อไปจะได้วิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และปัญหาล่าช้าของการพิจารณาคดีและกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

4.2.1 ประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความสำคัญอย่างมากในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน ซึ่งประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ การมีประสิทธิภาพในการควบคุมอาชญากรรมและรักษาความสงบสุขของสังคม การเคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อำนวยความยุติธรรมด้วยความเสมอภาค รวดเร็วและเป็นธรรม มีระบบการดำเนินงานที่

---

[201] กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2553). **แนวทางพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมทางแพ่งและพาณิชย์ให้คุ้มค่า** (รายงานการวิจัย). หน้า 13.

โปร่งใสและตรวจสอบได้ เปิดรับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน มีบุคลากรที่มีทัศนคติในการอำนวยความยุติธรรม มีภาพลักษณ์ของการให้บริการและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีการพัฒนาองค์ความรู้และวิทยาการจัดการให้เท่าทันต่อการพัฒนาสังคม และมีบทบาทชัดเจนในการเสริมสร้างความเชื่อถือและศรัทธาในหลักนิติธรรม

ด้านประสิทธิภาพในการควบคุมอาชญากรรมและรักษาความสงบสุขของสังคม พบว่าในชั้นการรับแจ้งของตำรวจ ในคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ คดีที่น่าสนใจ คดีต่อชีวิต ร่างกายและเพศ และคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ เมื่อเปรียบเทียบจำนวนคดีที่จับได้กับจำนวนคดีที่รับแจ้งในปีงบประมาณ 2553 พบว่าผลการจับได้ยังเป็นเพียงส่วนน้อย โดยคดีชีวิตร่างกายและเพศที่รับแจ้งจำนวน 30,358 คดี จับได้ 17,409 คดี (ร้อยละ 57.35) คดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญที่รับแจ้งจำนวน 5,584 คดี จับได้ 3,045 คดี (ร้อยละ 54.53) คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ที่รับแจ้งจำนวน 57,416 คดี จับได้ 26,338 คดี (ร้อยละ 45.87) คดีที่น่าสนใจที่ได้รับแจ้ง จำนวน 41,105 คดี จับได้เพียง 8,741 คดี (ร้อยละ 21.27) ปรากฏดังตาราง

ตารางที่ 4.1 จำนวนคดีที่ได้รับแจ้งเปรียบเทียบกับการจับกุม ประจำปีงบประมาณ 2549 – 2553

หน่วย : คดี

ประเภทคดี	2549		2550		2551		2552		2553	
	รับแจ้ง	จับได้	รับแจ้ง	จับได้	รับแจ้ง	จับได้	รับแจ้ง	จับได้	รับแจ้ง	จับได้
คดีที่น่าสนใจ	44,037	7,589	46,321	8,383	40,287	8,567	44,377	8,856	41,105	8,741 (21.27%)
คดีชีวิต ร่างกาย เพศ	43,531	19,692	41,484	19,866	34,280	18,046	32,711	18,416	30,358	17,409 (57.35%)
คดีประทุษร้ายต่อทรัพย์	76,879	28,691	76,894	30,578	66,590	32,178	61,045	25,886	57,416	26,338 (45.87%)
คดีอุกฉกรรจ์	8,737	3,774	8,472	3,767	6,659	3,478	6,284	3,363	5,584	3,045 (54.53%)

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ปีงบประมาณ 2549-2551 ข้อมูล ณ วันที่ 28 พฤษภาคม 2552

ปีงบประมาณ 2552 ข้อมูล ณ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553

ปีงบประมาณ 2553 ข้อมูล ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2553

จะเห็นได้ว่าคดีอาชญากรรมประทุษร้ายต่อชีวิตร่างกาย และคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์มีแนวโน้มลดลง จากสถิติอาจสรุปในเบื้องต้นได้ว่าการควบคุมอาชญากรรมและรักษาความสงบสุขของสังคมของไทยมีประสิทธิภาพดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าในส่วนคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหายพบว่ามีปริมาณคดีเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะคดียาเสพติดให้โทษซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นมากอย่างรวดเร็ว ซึ่งการจับกุมคดี

ยาเสพติดเมื่อเปรียบเทียบกับคดีในกลุ่มอื่นแล้วเป็นสัดส่วนที่สูงมาก โดยในปี พ.ศ. 2554 สัดส่วนการจับกุมคดียาเสพติดสูงถึงร้อยละ 78.55 ของการจับกุมคดีรัฐเป็นผู้เสียหายทั้งหมด

ตารางที่ 4.2 จำนวนคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย จำแนกตามประเภทความผิด

ประจำปีงบประมาณ 2549 – 2553

คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย	2549		2550		2551		2552		2553	
	จับได้ (รายคดี)	จับได้ (คน)	จับได้ (รายคดี)	จับได้ (คน)	จับได้ (รายคดี)	จับได้ (คน)	จับได้ (รายคดี)	จับได้ (คน)	จับได้ (รายคดี)	จับได้ (คน)
ยาเสพติด	110,904	117,971	129,521	137,084	192,762	203,753	221,270	233,378	252,183	266,741
การพนัน	83,414	265,590	83,001	257,586	78,169	232,045	71,272	199,861	65,714	172,294
ค้าประเวณี	40,061	43,303	44,106	44,261	30,619	30,792	36,827	36,897	30,088	30,197
อาวุธปืน	20,156	20,946	20,970	22,022	23,352	24,362	25,602	26,447	22,286	23,096
วัตถุลามก	2,060	2,115	2,272	2,303	1,404	1,438	1,207	1,252	853	889

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ปีงบประมาณ 2549-2551 ข้อมูล ณ วันที่ 28 พฤษภาคม 2552

ปีงบประมาณ 2552 ข้อมูล ณ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2553

ปีงบประมาณ 2553 ข้อมูล ณ วันที่ 3 ธันวาคม 2553

ในชั้นการดำเนินการฟ้องคดีของพนักงานอัยการมีปริมาณคดีที่เพิ่มสูงขึ้น โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2549 – 2552 พบว่า สำนวนความอาญาไม่ปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา (เฉพาะคดีเปรียบเทียบ) มีจำนวนคดีมากที่สุด โดยในปี พ.ศ. 2549 มีคดีที่รับมาดำเนินการ 3,385,573 คดี สำหรับในปี พ.ศ. 2550-2553 มีจำนวน 2,517,204 คดี 2,895,425 คดี และ 3,057,985 คดี และ 2,552,951 คดี ตามลำดับ ปรากฏดังตาราง ซึ่งผลที่ตามมาทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 4.3 จำนวนคดีที่รับมาดำเนินการ จำแนกตามประเภทคดี ประจำปี พ.ศ. 2549 – 2553

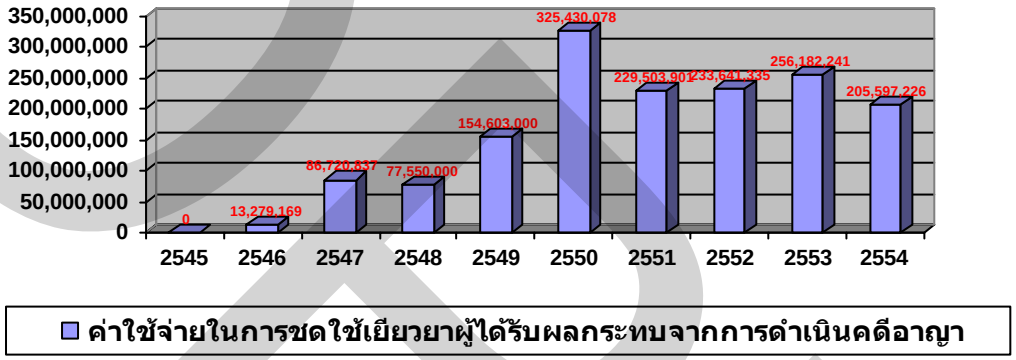
ประเภทคดี	ปี พ.ศ.				
	2549	2550	2551	2552	2553
สำนวนความอาญาไม่ปรากฏผู้ต้องหา (เฉพาะคดีเปรียบเทียบ)	3,385,573	2,517,204	2,895,425	3,057,985	2,552,951
สำนวนความอาญาปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา	420,863	399,329	502,653	549,488	506,655
สำนวนความอาญาไม่ปรากฏผู้ต้องหา (เว้นแต่คดีเปรียบเทียบ)	104,849	67,810	72,162	74,010	50,210
สำนวนความอาญาไม่ปรากฏผู้กระทำผิด	109,435	46,504	39,607	37,554	33,066
สำนวนความอาญาที่แก้ต่าง	1,246	1,979	17,028	1,396	804

ที่มา : สำนักงานอัยการสูงสุด

ปี พ.ศ. 2549-2551 ข้อมูล ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2552 ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ปี พ.ศ. 2552 ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2553

ด้านการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 โดยมีผู้รับการช่วยเหลือ ปี พ.ศ. 2553 จำนวน 3,818 ราย ในปี พ.ศ. 2554 จำรวน 3,195 ราย[202] โดยมีค่าใช้จ่าย รายละเอียดปรากฏตามตาราง



ที่มา : กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

นอกจากนี้ยังมีการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ได้แก่ การให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำข้อกฎหมาย การรับเรื่องราวร้องทุกข์ สนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรม และจัดหาทนายความให้แก่ผู้ต้องหาในคดีอาญามาตรา 134/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดหาทนายความ ให้แก่ผู้ต้องหาในระหว่างการสอบสวน โดยให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้ทนายความที่รัฐจัดหาให้ได้รับเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย โดยการให้มีทนายความเพื่อให้เป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำและช่วยเหลือทางกฎหมายตลอดระยะเวลาการสอบสวน และให้ทนายความมีสิทธิได้รับเงินรางวัลและค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ ในการนี้ กระทรวงยุติธรรมจึงได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติในการจัดหาทนายความให้แก่ผู้ต้องหาในคดีอาญา พ.ศ. 2549 และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความที่รัฐจัดหาให้แก่ผู้ต้องหาในคดีอาญา พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 อีกด้วย

---

[202] ข้อมูลกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.

จะเห็นได้ว่าในด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนของไทยได้มีแนวทางในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหลายประการ และหากมีการพัฒนาต่อยอด สนับสนุนในด้านงบประมาณ ค่าใช้จ่าย และบุคลากรก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในด้านการเปิดรับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน พบว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ได้ดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากประชาชนในหลายโครงการ เช่น

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้จัดทำโครงการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเพื่อนำร่องให้ชุมชนมีบทบาทในการร่วมอำนวยความยุติธรรมและช่วยระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาไกล่เกลี่ยในชุมชน หรือโครงการอาสาสมัครพิทักษ์ยุติธรรมเพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในการอำนวยความยุติธรรม โดยอบรมประชาชนเพื่อเป็นแนวร่วมในการเฝ้าระวังและแจ้งเบาะแส การกระทำผิดต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ การทุจริตคอร์รัปชั่น การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ปัจจุบันมีอาสาสมัครพิทักษ์ยุติธรรม จำนวน 16,438 คน แยกเป็นเพศชาย จำนวน 9,392 คน และหญิงจำนวน 7,046 คน[203] ซึ่งส่วนใหญ่ภารกิจหลักของอาสาสมัครพิทักษ์ยุติธรรม คือ การแจ้งเบาะแสในเรื่องยาเสพติด การกระทำผิดกฎหมาย และการทุจริตคอร์รัปชั่น และโครงการ สน.ยุติธรรม เพื่อจัดตั้งสำนักงานสำหรับอาสาสมัครพิทักษ์ยุติธรรมและเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรมซึ่งปฏิบัติงานในการป้องกันอาชญากรรม เฝ้าระวังและแจ้งเบาะแสข้อมูลการกระทำความผิดในเรื่องต่างๆเพื่อที่จะสามารถประสานการปฏิบัติงานภายในชุมชนได้อย่างสะดวก โดยโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของ สน.ยุติธรรม ได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารอาสาสมัครพิทักษ์ยุติธรรม และ สน.ยุติธรรม พ.ศ.2554 ที่มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2554

กรมคุมประพฤติ จัดทำโครงการเครือข่ายยุติธรรมชุมชนขยายความร่วมมือและแสวงหาการสนับสนุนจากชุมชนในฐานะหุ้นส่วนของรัฐทั้งในด้านการรับเรื่องราวร้องทุกข์ แจ้งเบาะแสทางคดีความหรือการกระทำผิดกฎหมาย ให้ความช่วยเหลือดูแลให้คำแนะนำ ปรึกษา แก่ผู้เสียหายหรือผู้ที่รับผลกระทบจากอาชญากรรม ปัจจุบัน มีการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน จำนวน 810 ศูนย์ และมีจำนวนสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชน จำนวน 72,141 คน[204]

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีการดำเนินการภายใต้โครงการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายภาคประชาชนในการไกล่เกลี่ยและจัดการความขัดแย้ง เพื่อพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการบริหารศูนย์ประสานงานฯ และคณะกรรมการเครือข่ายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยเน้นให้เครือข่ายภาคประชาชนเป็นสื่อบุคคลในการถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง มี

---

[203] สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ข้อมูล ณ วันที่ 29 มิถุนายน 2554.

[204] ข้อมูลจากศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงยุติธรรม ณ วันที่ 28 เมษายน 2554.

ศูนย์ประสานงานจัดการความขัดแย้งของชุมชน เพื่อเป็นกลไกในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ในชุมชน ซึ่งเน้นการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ซึ่งพัฒนาต่อยอดมาจากศูนย์กิจกรรมต่างๆ ของชุมชน เช่น ศูนย์ยุติธรรมชุมชน ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เป็นต้น โดยมีเครือข่ายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตัวแทนภาคราชการตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้นำชุมชนในพื้นที่ร่วมเป็นกรรมการบริหารศูนย์ฯ หรือที่ปรึกษา โดยปัจจุบันมีศูนย์ประสานงานจัดการความขัดแย้งของชุมชน จำนวนทั้งสิ้น 176 ศูนย์ และได้เข้าไปมีส่วนร่วมในจัดการความขัดแย้งระดับบุคคล จำนวน 11,143 เรื่อง และระดับกลุ่ม/ชุมชน 214 เรื่อง

กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีโครงการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนในกระบวนการยุติธรรม เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบำบัด แก้ไข ฟื้นฟูเด็กและเยาวชนอย่างต่อเนื่องและสร้างเครือข่ายผู้นำชุมชนในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีกิจกรรมภายใต้แผนงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม โดยดำเนินงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ทั่วประเทศ และสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างประชาชนกับตำรวจ รวมทั้งทำให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในชุมชนเพื่อป้องกันปัญหา ซึ่งพื้นที่เป้าหมาย จำนวน 10,426 หมู่บ้านชุมชน

สำนักงานอัยการสูงสุด มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (ส.ค.ช.) ได้ดำเนินการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพอาสาสมัครประนอมข้อพิพาทในชุมชนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทในการประนีประนอมข้อพิพาทและป้องกันเฝ้าระวังอาชญากรรม เพื่อลดปริมาณคดี และเพิ่มศักยภาพในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและระงับข้อพิพาท โดยในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 ได้ดำเนินเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตนตามกฎหมาย ในพื้นที่เป้าหมาย จำนวน 62,098 หมู่บ้าน ฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายแก่กลุ่มบุคคลต่างๆ เพื่อให้มีความรู้ทางกฎหมายที่ใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันและที่ต้องเกี่ยวข้อง จำนวน 95,764 คน ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ช่วยเหลือ ทำนิติกรรมสัญญา และประนอมข้อพิพาท เพื่อให้ประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหากรณีพิพาททางกฎหมายโดยมีผู้ขอรับคำปรึกษาจากสำนักงานอัยการทั่วประเทศ จำนวน 22,088 ราย

สำนักงานศาลยุติธรรม มีโครงการอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพาทในชุมชน (อ.ก.ช.) เพื่ออบรมอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนเพื่อทำหน้าที่ช่วยไกล่เกลี่ยระงับความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทต่างๆ ในชุมชนและท้องถิ่น

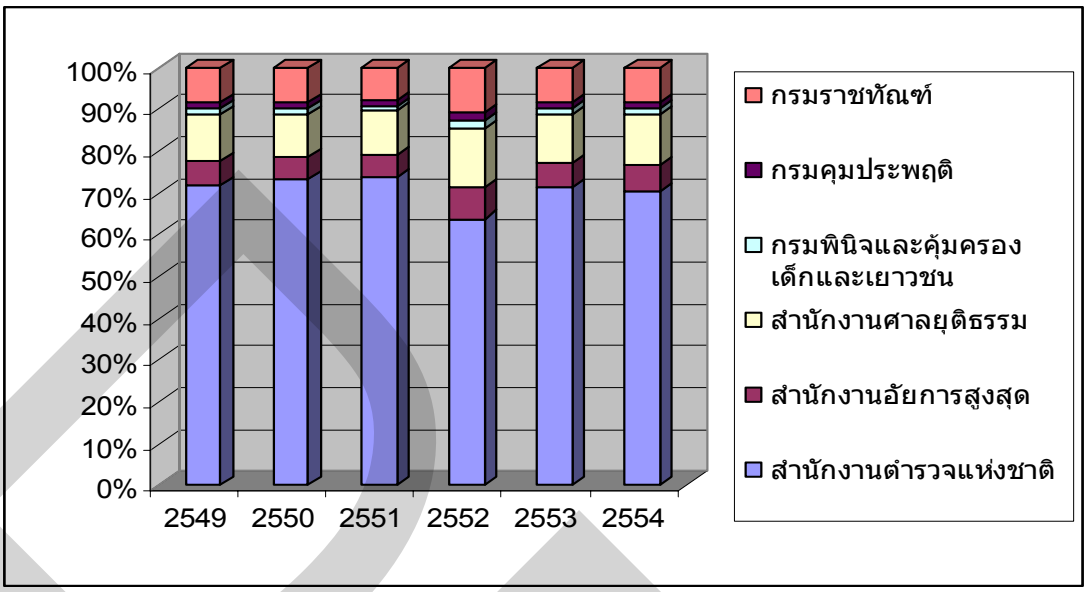
จะเห็นได้ว่า หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของไทยได้มีการส่งเสริมด้านการเปิดรับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน แต่อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่ต้องเกิดจากภาคประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น ประชาชนเองจึงต้องมีบทบาทนำในการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม

เมื่อกล่าวถึงประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ ในส่วนของการใช้งบประมาณภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม นอกจากมีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับประเด็นที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณภาครัฐที่ต้องใช้ในการอำนวยความยุติธรรม จากการศึกษาพบว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ และกรมราชทัณฑ์ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก[205] ปรากฏดังตาราง

ตารางที่ 4.4 งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของหน่วยงานในการะบวนการยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2549 – 2554

ปี	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	สำนักงานอัยการสูงสุด	สำนักงานศาลยุติธรรม	กรมพินิจฯ	กรมคุมประพฤติ	กรมราชทัณฑ์	รวม (ล้านบาท)
2549	51,843.28	4,041.04	8,283.27	1,015.16	883.94	6,069.17	72,135.86
2550	62,510.66	4,775.63	8,631.13	1,165.45	1,208.95	7,135.79	85,427.61
2551	69,882.94	5,035.83	9,808.81	1,165.45	1,233.93	7,398.39	94,525.35
2552	50,396.42	5,936.78	11,177.41	1,397.44	1,408.81	8,666.46	78,983.32
2553	67,144.57	5,596.89	10,835.98	1,368.90	1,343.96	7,908.70	94,199.00
2554	74,190.55	6,454.87	12,908.35	1,458.47	1,437.55	8,856.18	105,305.97

[205] ข้อมูลจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2549 – 2554.



ในปี 2553 ใช้งบประมาณในกระบวนการยุติธรรมทางอาญารวมประมาณ 94,199.00 ล้านบาท และในปี 2554 ได้รับงบประมาณถึง 105,305.97 ล้านบาท[206] ซึ่งมากกว่างบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขถึงหนึ่งเท่าครึ่ง และมากกว่างบประมาณของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ถึงสิบเอ็ดเท่า ปรากฏดังตาราง

ตารางที่ 4.5 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเปรียบเทียบกับภารกิจของรัฐอย่างอื่น

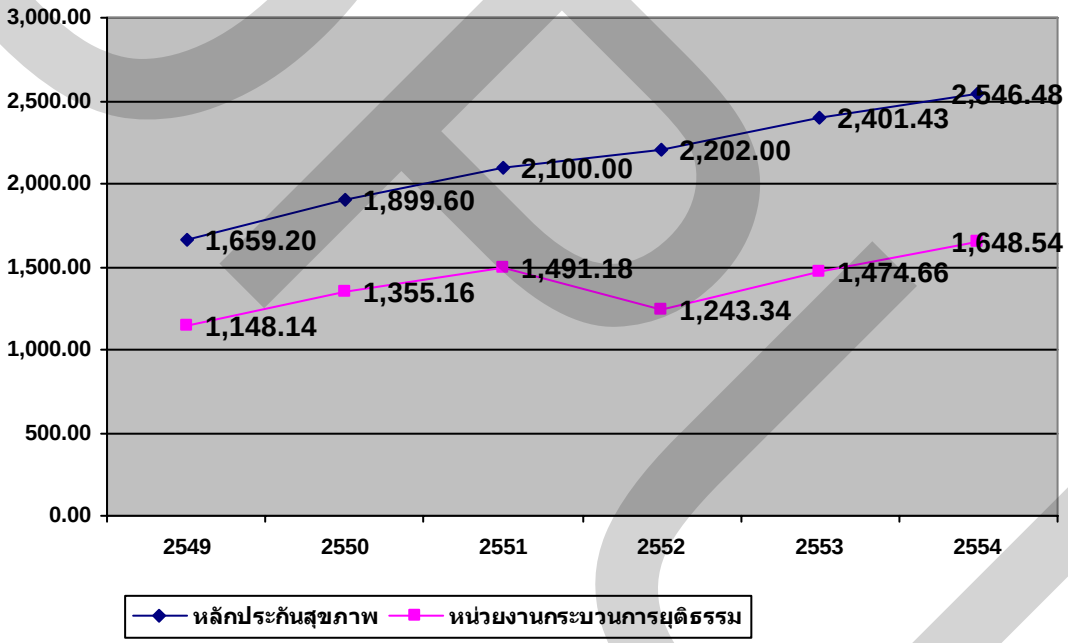
ส่วนราชการ / งบประมาณ	หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม	กระทรวงกลาโหม	กระทรวงคมนาคม	กระทรวงศึกษาธิการ	กระทรวงสาธารณสุข	กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ค่าใช้จ่าย (ล้านบาท)	105,305.97	163,501.82	80,354.00	391,131.87	86,904.51	9,756.33	73,913.57

จากการศึกษาวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายรายหัวกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายรายหัวของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ และกรมราชทัณฑ์) พบว่าค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลผู้ป่วยสูงกว่าค่าใช้จ่ายรายหัวของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ปรากฏดังตาราง

[206] พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554.

ตารางที่ 4.6 ค่าใช้จ่ายรายหัวกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายรายหัวของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. 2549 - 2554

พ.ศ. / รายจ่าย	2549	2550	2551	2552	2553	2554
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	1,659.20	1,899.60	2,100.00	2,202.00	2,401.43	2,546.48
หน่วยงานกระบวนการยุติธรรม	1,148.14	1,355.16	1,491.18	1,243.34	1,474.66	1,648.54



ที่มา : คู่มือบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานหลักประกันสุขภาพ

หมายเหตุ : ค่าใช้จ่ายของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์หารด้วยจำนวนประชากรทั้งประเทศ

การใช้งบประมาณจำนวนมากของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จึงเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างมาก เนื่องจากปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมทางอาญานับวันจะมีการใช้ทรัพยากรของชาติเพิ่ม ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรบุคคล งบประมาณของประเทศ หรือทรัพยากรอื่น แต่ก็พบว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยก็ยังไม่ประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น หน่วยงานในกระบวนการ

ยุติธรรมทั้งในส่วนตำรวจ อัยการ ศาล และหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ จึงต้องมีมาตรการในการบริหารจัดการคดีให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มาตรการหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้คือการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลให้ได้ด้วยมิติในทางนิติบัญญัติ ซึ่งจะได้ศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

4.2.2 ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

เนื่องจากการให้ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือการปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed, justice denied) ซึ่งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทุกหน่วยต้องมีนโยบายหรือมาตรการที่จัดการให้การดำเนินคดี เพื่อให้การใช้บริการของประชาชนจากกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม ตามเจตนารมณ์ที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังที่กล่าวในบทที่สอง

ในส่วนของต้นธารของกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน พบว่าเมื่อพิจารณาถึงจำนวนคดีที่ได้รับแจ้ง พบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2549-2553 มีคดีที่ได้รับแจ้ง คือ 473,642 คดี 446,392 คดี 487,535 คดี 661,387 คดี และ 657,564 คดี ตามลำดับ โดยในปีงบประมาณ 2553 มีคดีดำเนินการเสร็จไป 610,180 คดี คิดเป็นร้อยละ 91.22 ของคดีที่รับมาดำเนินการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในแต่ละปีจะมีประมาณคดีที่อยู่ระหว่างการสอบสวนมากพอสมควร เหตุผลประการหนึ่งเนื่องมาจากมีพนักงานสอบสวนเพียง 7,849 นาย[207] โดยเฉลี่ยแล้วพนักงานสอบสวนแต่ละคนต้องรับสำนวนถึง 78 คดีต่อปี ซึ่งเป็นปริมาณคดีที่สูงมาก ในชั้นนี้ จึงเป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผลที่จะต้องมีมาตรการในการลดปริมาณคดี

ตารางที่ 4.7 จำนวนคดีที่ได้รับแจ้ง อยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวน และคดีที่ดำเนินการเสร็จไป ประจำปีงบประมาณ 2549 – 2553

ปีงบประมาณ	ค้างมา	รับแจ้ง	อยู่ระหว่างการสืบสวนสอบสวน	เสร็จไป
2549	37,537	473,642	109,015	402,164
2550	109,015	446,392	79,379	476,028
2551	79,379	487,535	11,254	555,660
2552	5,841	661,387	7,050	656,768
2553	11,316	657,564	51,045	610,180 (91.22%)

[207] ข้อมูลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ปีงบประมาณ 2549-2551 ข้อมูล ณ วันที่ 28 พฤษภาคม 2552

ปีงบประมาณ 2552 ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2554

ปีงบประมาณ 2553 ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2554

ในชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งมีภารกิจในการฟ้องร้องคดีต่อศาล พบว่า เมื่อพิจารณาถึงคดีที่พิจารณาเสร็จไปในปี พ.ศ. 2551 มีคดีที่พิจารณาเสร็จไป โดยสั่งฟ้องจำนวน 483,001 คดี ในขณะที่สั่งไม่ฟ้อง 9,113 คดี และมีคดีค้างไป 187,108 คดี สำหรับในปี พ.ศ. 2552 มีคดีที่พิจารณาเสร็จไป โดยสั่งฟ้องจำนวน 502,544 คดี ในขณะที่สั่งไม่ฟ้อง 8,535 คดี และมีคดีค้างไป 17,537 คดี เมื่อเทียบคดีที่พิจารณาเสร็จไปทั้งหมดในปี พ.ศ. 2552 จำนวน 531,951 คดี คิดเป็นร้อยละ 96.81 ของคดีที่รับมาดำเนินการ (คดีค้างมาในปีก่อนรวมกับคดีรับใหม่) ในขณะที่ปี พ.ศ. 2553 คดีเสร็จไปลดลงจากปี พ.ศ. 2552 เป็น 508,663 คดี

ตารางที่ 4.8 จำนวนคดีรับใหม่และอัยการพิจารณาเสร็จไป ประจำปี พ.ศ. 2549 – 2553

หน่วย : เรื่อง

ปี พ.ศ.	คดีค้างมา	คดีที่รับใหม่	คดีที่พิจารณาเสร็จ				คดีค้างไป
			สั่งฟ้อง	สั่งไม่ฟ้อง	อื่น ๆ	รวม	
2551	185,971	502,653	483,001	9,113	9,402	501,516	187,108
2552	16,224	533,264	502,544	8,535	20,872	531,951 (96.81%)	17,537
2553	17,537	506,655	476,143	9,390	23,130	508,663	15,529

ที่มา : สำนักงานอัยการสูงสุด

ปี พ.ศ. 2549-2551 ข้อมูล ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2552 ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ปี พ.ศ. 2552 ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2553

ปี พ.ศ. 2553 ข้อมูล ณ วันที่ 5 เมษายน 2554

จากการรวบรวบข้อมูล พบว่าในปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนอัยการ 3,155 คน มีปริมาณคดีอัยการพิจารณาเสร็จ 506,655 คดี โดยเฉลี่ยแล้ว พนักงานอัยการแต่ละคนต้องรับสำนวนถึง 161 คดีต่อปี ดังนั้น การลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในชั้นพนักงนอัยการจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณานำมาปรับใช้เป็นอย่างยิ่ง

ในชั้นการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร เมื่อพิจารณาถึงคดีอาญาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม พบว่า ในปี พ.ศ.2549-2552 ศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรมีจำนวนคดีรับใหม่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2549 มีคดีรับใหม่จำนวน

467,492 คดี และในปี พ.ศ. 2550-2552 เพิ่มขึ้นเป็น 496,368 คดี 501,262 คดี และ 518,887 คดี ตามลำดับ เช่นเดียวกับคดีเสร็จไปที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี พ.ศ.2549 มีคดีเสร็จไป 465,967 คดี ปี พ.ศ. 2550 เพิ่มขึ้นเป็น 498,576 คดี ปี พ.ศ. 2551 เพิ่มขึ้นเป็น 503,146 คดี และในปี พ.ศ. 2552 เพิ่มขึ้นเป็น 520,104 คดี ปรากฏดังตาราง

ตารางที่ 4.9 จำนวนคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาและคดีที่ดำเนินการเสร็จไปของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2549 – 2553

หน่วย : คดี

ปี พ.ศ.	ค้างมา	รับใหม่	เสร็จไป	คดีค้างไป
2549	65,649	467,492	465,967	67,174
2550	66,177	496,368	498,576	63,969
2551	63,982	501,262	503,146	62,098
2552	62,024	518,887	520,104	60,807
2553	60,805	483,417	487,692	56,530

ที่มา : สำนักงานศาลยุติธรรม

ปี พ.ศ. 2549-2550 รายงานสถิติคดีศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2549-2550

ปี พ.ศ. 2551 ข้อมูล ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2552

ปี พ.ศ. 2552 รายงานสถิติคดีศาลทั่วราชอาณาจักรประจำปี 2552

ปี พ.ศ. 2553 รายงานสถิติคดีศาลทั่วราชอาณาจักรประจำปี 2553

นอกจากนี้ยังมีคดีที่ค้างการพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก โดยในปี 2549-2554 มีคดีที่ค้างพิจารณา 67,174 คดี 63,969 คดี 62,098 คดี 60,807 คดี 56,530 คดีและปี 2554 ประมาณ 95,678 คดี ตามลำดับ นอกจากนี้ ในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 มีคดีอาญาที่รับใหม่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549-2552 โดยในปี พ.ศ. 2549 มีคดีรับใหม่จำนวน 32,338 คดี และในปี พ.ศ. 2550-2552 เพิ่มขึ้นเป็น 36,646 คดี 32,338 คดี 37,915 คดี และ 38,444 คดี ตามลำดับ ในขณะคดีที่ดำเนินการเสร็จไปเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2549 มีคดีเสร็จไปจำนวน 31,562 คดี 33,885 คดี 38,683 คดี 44,310 คดี และ 43,813 คดี ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า ปริมาณคดีที่ค้างในแต่ละปี ก็มีจำนวนไม่น้อยเช่นเดียวกัน ปรากฏดังตาราง

ตารางที่ 4.10 จำนวนคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาและคดีที่ดำเนินการเสร็จไปของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค 1-9 ประจำปี พ.ศ. 2549 – 2553

หน่วย : คดี

ปี พ.ศ.	ค้างมา	รับใหม่	เสร็จไป	ค้างไป
2549	32,098	32,338	31,562	32,874
2550	32,874	36,646	33,885	35,635
2551	35,738	37,915	38,683	34,970
2552	34,970	38,444	44,310	29,104
2553	29,153	34,760	43,813	20,100

ที่มา : สำนักงานศาลยุติธรรม

หมายเหตุ : ส่วนอาญา หมายถึง คดีอาญา คดีเยาวชน คดีผู้บริโภคคดีสิ่งแวดล้อม คดียาเสพติด

สำหรับศาลฎีกา มีคดีอาญาที่รับใหม่เพิ่มสูงขึ้น ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549-2552 โดยในปี พ.ศ. 2549 มีคดีรับใหม่จำนวน 6,962 คดี และในปี พ.ศ. 2550-2552 เพิ่มขึ้นเป็น 7,571 คดี 7,880 คดี และ 8,620 คดี ตามลำดับ โดยคดีที่ดำเนินการเสร็จไป ในปี พ.ศ. 2549 มีคดีเสร็จไปจำนวน 5,440 คดี และปี พ.ศ. 2550 ลดลงเป็น 5,359 คดี ในขณะที่ปี พ.ศ. 2551 เพิ่มขึ้นเป็น 7,034 คดี แต่ลดลงในปี พ.ศ. 2552 เป็น 6,032 คดี แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าปริมาณคดีที่ค้างการพิจารณาในศาลฎีกาจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นอันมาก กล่าวคือ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549-2552 มีปริมาณคดีค้าง 13,478 คดี15,690 คดี 16,536 คดี 19,124 คดี และ 19,074 คดี ตามลำดับ ปรากฏดังตาราง

ตารางที่ 4.11 จำนวนคดีอาญาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาและคดีที่ดำเนินการเสร็จไปของศาลฎีกา ประจำปี พ.ศ. 2549 - 2553

หน่วย : คดี

ปี พ.ศ.	ค้างมา	รับใหม่	เสร็จไป	ค้างไป
2549	11,956	6,962	5,440	13,478
2550	13,478	7,571	5,359	15,690
2551	15,690	7,880	7,034	16,536
2552	16,536	8,620	6,032	19,124
2553	19,124	9,361	9,411	19,074

ที่มา : สำนักงานศาลยุติธรรม

จะเห็นได้ว่า ปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จำนวนปริมาณคดีที่ค้างพิจารณาทั้งในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ก็มีปริมาณที่มากเช่นกัน ซึ่งผลที่ตามมาคือไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องถูกคุมขังเป็นเวลานาน ผู้เสียหายก็ไม่ได้รับการชดใช้เยียวยาทันท่วงที นอกจากนี้ ยังพบข้อมูลด้วยว่า ในการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น คดีส่วนใหญ่จะพิจารณาเสร็จภายใน 1 ปี แต่ก็มีคดีอีกจำนวนมากที่มีระยะเวลาการพิจารณาเกิน 1 ปี และมีบางคดีที่ใช้ระยะเวลาพิจารณาถึง 5 ปี

ตารางที่ 4.12 ระยะเวลาในการพิจารณาคดีเสร็จไปในคดีอาญาของศาลชั้นต้นในภาค 1 - 9 ประจำปี พ.ศ. 2553

หน่วย : คดี

ภาค	ระยะเวลาในการพิจารณาคดีคดีเสร็จไปในคดีอาญา									รวม
	ไม่เกิน1 เดือน	เกิน 1 เดือนไม่เกิน 3 เดือน	เกิน 3 เดือนไม่เกิน 6 เดือน	เกิน 6 เดือนไม่เกิน 1 ปี	เกิน 1 ปีไม่เกิน 2 ปี	เกิน 2 ปีไม่เกิน 3 ปี	เกิน 3 ปีไม่เกิน 4 ปี	เกิน 4 ปีไม่เกิน 5 ปี	เกิน 5 ปี	
ภาค 1	87,378	11,332	5,560	5,801	4,840	501	114	18	5	115,549
ภาค 2	30,749	7,264	2,763	2,738	1,741	224	125	14	1	45,619
ภาค 3	47,826	9,839	2,772	2,743	1,133	69	18	1	3	64,404
ภาค 4	39,696	9,531	3,161	2,935	1,632	214	33	9	1	57,212
ภาค 5	26,079	4,991	1,467	1,793	1,202	281	82	22	10	35,927
ภาค 6	19,436	5,921	1,831	2,510	950	150	43	2	3	30,846
ภาค 7	31,400	7,239	2,735	2,619	1,516	167	33	2	2	45,713
ภาค 8	25,186	6,461	1,443	1,744	2,222	375	75	13	3	37,522
ภาค 9	16,713	4,770	1,137	955	2,296	345	55	14	4	26,289
รวม	324,463	67,348	22,869	23,838	17,532	2,326	578	95	32	459,081

ที่มา : สำนักงานศาลยุติธรรม

ดังนั้น หากไม่มีกระบวนการจัดการคดี หรือมาตรการในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล หรือการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ ก็จะเกิดปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เกิดภาวะคดีล้นศาลคนล้นคุก และกระทบต่อการอำนวยความยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ และหากกระบวนการยุติธรรมยังคงใช้ระบบ รูปแบบ และวิธีการเช่นเดิม ประชาชนคงจะเป็นฝ่ายที่ต้องอดทนและรอคอยการแบ่งสันปันส่วนความยุติธรรมอย่างแน่แท้

จะเห็นได้ว่า ปัญหาของการบริหารกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล มีหลายปัญหาที่ต้องมีการปรับปรุงในระดับนโยบาย การแก้ไขกฎหมาย และในภาวะที่มีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ศาลต้องมีการปรับปรุงพัฒนารูปแบบในการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ศาลเพียงแต่หน่วยงานเดียวจะไม่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพได้ แต่ต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ในการมีมาตรการหรือนโยบายต่างๆ เพื่อพัฒนารูปแบบในการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ซึ่งกระบวนการที่จะเป็นไปได้คือ มิติในทางนิติบัญญัติในการลดคดีที่ขึ้นสู่ศาล

4.3 แนวทางพัฒนาระบบงานยุติธรรมที่สำคัญของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองของประเทศให้มีประสิทธิภาพและมีความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญและมาตรา 222 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระโดยจัดตั้งเป็น สำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น จึงทำให้กระทรวงยุติธรรมไม่มีภารกิจในการเป็นหน่วยงานธุรการให้กับศาลยุติธรรมอีกต่อไป การแยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2543 และตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 32 ได้กำหนดให้ กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างและอำนวยความยุติธรรมในสังคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม

4.3.1 แนวทางพัฒนาระบบงานยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรมได้มีการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบกฎหมายโดยการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในการร่างกฎหมาย จนกระทั่งได้พัฒนามาสู่การจัดทำแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2547-2549) ซึ่งได้มีการนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

มากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การส่งเสริมการระงับข้อพิพาทและลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แผนงานที่ 2 แผนงานส่งเสริมและพัฒนากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ซึ่งเป็นการนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ควบคู่กับการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่ได้มีการดำเนินการมาก่อนหน้าโดยใช้การชะลอการฟ้อง เช่น การใช้วิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวในชั้นก่อนการพิจารณาคดีของศาลเยาวชนและครอบครัวโดยผ่านทางมาตรา 63 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 และการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้ถูกกำหนดให้เป็นแนวทางพัฒนาระบบงานยุติธรรมที่สำคัญของประเทศ โดยปรากฏในแผนและนโยบายและกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1) การนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมากำหนดเป็นนโยบาย

รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ได้นำแนวคิดยุติธรรมทางเลือกและยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลเป็นครั้งแรกในนโยบายสังคม ข้อ 3.8 ปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยระบุว่าจะปรับปรุงระบบการสืบสวนสอบสวน การกลั่นกรองคดีและการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี การควบคุมและฟื้นฟูผู้กระทำผิด คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายสะดวกรวดเร็วมีประสิทธิภาพ มีการสร้างทางเลือกในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ รวมทั้งให้ชุมชนมีบทบาทในการประนีประนอมข้อพิพาทและป้องกัน เฝ้าระวังอาชญากรรมเพื่อลดปริมาณคดี ความสูญเสียจากอาชญากรรม และความขัดแย้งของสังคม

ต่อมารัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวชก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นนโยบายการบริหารจัดการที่ดี[208] ข้อ 8.2 กฎหมายและการยุติธรรมข้อย่อย 8.2.3 ส่งเสริมและพัฒนาระบบงานยุติธรรมทุกด้านโดยระบุว่าจะให้ความสำคัญกับการป้องกันอาชญากรรมและสร้างความเป็นธรรมในสังคม การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม การใช้เครื่องมือและหลักวิชาการนิติวิทยาศาสตร์ การส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอำนวยความยุติธรรม เช่น การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัด การพัฒนาและจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก รวมทั้งการพัฒนาระบบและวิธีปฏิบัติเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

---

[208] คำแถลงนโยบายรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช เมื่อวันจันทร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551.

ให้เหมาะสมต่อกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนการพัฒนาระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรม

รัฐบาลต่อมา คือรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นำมากำหนดไว้ในนโยบาย 8[209] นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ข้อที่ 8.2 กฎหมายและการยุติธรรมข้อย่อย 8.2.4 โดยระบุว่า พัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้มีระบบการอำนวยความยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักโดยส่งเสริมให้มีการนำหลักความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และหลักการระงับข้อพิพาททางเลือกอื่นมาใช้ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททั้งระบบทั้งการดำเนินการในชุมชนโดยยังไม่เข้าสู่ระบบยุติธรรมในชั้นตำรวจ อัยการ และศาล โดยผลักดันให้มีกฎหมายกลางที่สามารถจัดระบบและรองรับการดำเนินการ อย่างมีประสิทธิภาพบูรณาการและสามารถคุ้มครองสิทธิผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ นโยบายของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็ยังคงใช้แนวคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นนโยบายรัฐบาลโดยได้มีการระบุอย่างชัดเจนขึ้นในนโยบายข้อ 8[210]นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ข้อที่ 8.2 กฎหมายและการยุติธรรม ข้อย่อย 8.2.2 พัฒนากระบวนการยุติธรรมให้มีระบบการอำนวยความยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรมต่อทุกกลุ่ม โดยระบุว่าจะส่งเสริมให้มีการนำหลักความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และหลักการงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้มีการจัดตั้งองค์กรประนอมข้อพิพาทมีกระบวนการชะลอการฟ้องสำหรับคดีประมาท คดีลหุโทษและคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีเป็นอย่างน้อย มีระบบหรือกระบวนการให้สามารถพิจารณาคดีได้รวดเร็วและเป็นธรรมมากขึ้น

2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีความปลอดภัย น่าอยู่ และสงบสุขบนพื้นฐานของความยุติธรรมในสังคม สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างมีความสุขและได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ อย่างเป็นธรรม โดยเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการและบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งส่งเสริมการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างจริงจัง ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส เด็กและสตรี ป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) โดยได้กำหนดเป้าหมายระดับยุทธศาสตร์ ได้แก่ ลดคดีอาชญากรรมลงร้อยละ 10

3) แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (พ.ศ. 2552-2555)

---

[209] คำแถลงนโยบายรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เมื่อวันอังคารที่ 7 ตุลาคม 2551.

[210] คำแถลงนโยบายรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันจันทร์ที่ 28 ธันวาคม 2551.

ตามยุทธศาสตร์การส่งเสริมการประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ได้กำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับความยุติธรรมจากหลายช่องทางอย่างเหมาะสม เป็นการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลหรือกระบวนการยุติธรรม ลดระยะเวลาและภาระค่าใช้จ่ายทั้งของภาครัฐและประชาชน ยุติความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ปรองดองให้เกิดขึ้นในสังคม และมีแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่

(1) สร้างการยอมรับผลดีของสมานฉันท์ การประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

(2) สนับสนุนและผลักดันให้มีการดำเนินงานจากระดับนโยบาย โดยมีกฎหมายรองรับ

(3) เร่งรัดดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม ต่อเนื่องและจริงจัง

โดยแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (พ.ศ. 2552-2555) ได้กำหนดเป้าหมายหลักของแผนแม่บทฯ อาชญากรรม ข้อพิพาท ข้อร้องเรียนต่างๆที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมลดลง

4) แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 – 2555

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2552 เห็นชอบแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 – 2555 ซึ่งได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2552 โดยในประเด็นนโยบายข้อ 8.2. กฎหมายและการยุติธรรม ได้กำหนดถึงการพัฒนาและจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และมีตัวชี้วัดระดับเป้าหมายเชิงนโยบาย ได้แก่ สัดส่วนคดีที่ได้รับการแก้ไขโดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และประเด็นนโยบายข้อ 8.2.4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้น ภายใต้การใช้อาสาสมัครเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นการป้องกันอาชญากรรม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ส่งเสริมให้ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษสามารถกลับเข้าสู่ชุมชนมาใช้ชีวิตร่วมกันได้อย่างปกติสุข ตลอดจนจัดให้มีบริการด้านทนายความและการปรึกษาทางกฎหมายให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย

จากความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกข้างต้น หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยมุ่งหวังให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อให้สามารถเอื้ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมีเป้าหมายใน 2 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับเสริมสร้างและพัฒนาให้ชุมชนเข้ามีส่วนในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน และ 2) ระดับการ

ดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงาน โดยที่ผ่านมาหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกทั้งในระดับชุมชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและพัฒนาเครือข่ายภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลดข้อพิพาทในระดับพื้นที่ และระดับการดำเนินงานของภาครัฐตามภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ สามารถแบ่งการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี (2) ขั้นตอนกระบวนการระหว่างการพิจารณาคดี (3) ขั้นตอนกระบวนการหลังการพิพากษาคดี

(1) ขั้นตอนกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี

(ก) กรมการปกครอง และสำนักงาน กพร. ได้เสนอให้มีการไกล่เกลี่ยในคดีอาญา โดยในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553 มีผลบังคับใช้ 120 วันหลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น จึงมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2554 กฎกระทรวงกำหนดให้อำเภอมีอำนาจไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมภายในเขตอำเภอ ขั้นตอนการดำเนินการของกฎกระทรวง คือ ให้มีการไกล่เกลี่ยความผิดที่ยอมความได้และมิใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศ

(ข) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดแผนพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดพันธกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในด้านการส่งเสริมให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม โดยดำเนินงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ทั่วประเทศเพื่อสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างประชาชนกับตำรวจ รวมทั้งทำให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในชุมชนเพื่อป้องกันปัญหาในพื้นที่

(ค) สำนักงานอัยการสูงสุด กำหนดแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2551-2554 ได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดทำหน้าที่พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพอาสาสมัครประนอมข้อพิพาทในชุมชนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทในการประนีประนอมข้อพิพาทและป้องกันเฝ้าระวังอาชญากรรม เพื่อลดปริมาณคดี และเพิ่มศักยภาพในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและระงับข้อพิพาทของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2547 สำนักงานอัยการสูงสุดยังได้ผลักดันการออกกฎหมายว่าด้วยการชะลอฟ้อง โดยในกรณีความผิดคดีอาญาที่ลักษณะการกระทำความผิดเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงและผู้กระทำรู้สึกสำนึกในความผิดโดยพยายามบรรเทาผล

แห่งความผิด หรือผู้เสียหายไม่ติดใจให้มีการดำเนินคดีต่อไป จะให้ชะลอการฟ้องโดยนำวิธีการคุมความประพฤติมาใช้เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน

(ง) สำนักงานศาลยุติธรรม กำหนดแผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2549-2552 ได้กำหนดแนวทางการอำนวยความยุติธรรมที่สำคัญได้แก่ การนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกอื่นนอกจากการพิจารณาคดีมาใช้เพื่อเป็นทางเลือกในการยุติความขัดแย้ง ก่อนที่จะเป็นคดีความเข้าสู่ศาลและยุติคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลให้ครบทุกศาล ทั้งนี้ การนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกอื่นที่สำคัญในขั้นตอนกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี ได้แก่ การพัฒนาอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ก.ช.) ซึ่งจะเป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้นำที่ได้รับการพัฒนาให้ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้ประนีประนอมยอมความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการยุติข้อพิพาท ข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยและประนีประนอมยอมความได้ โดยข้อพิพาทที่จะดำเนินการแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ 1) ข้อพิพาททางแพ่ง 2) ข้อพิพาททางอาญาที่ยอมความได้ตามที่กฎหมายกำหนด 3) ข้อพิพาทอื่น ๆ นอกจากนี้ศาลอาญาได้ออกระเบียบศาลอาญาว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2550 เพื่อกำหนดกระบวนการขั้นตอนการไกล่เกลี่ยในศาลอาญา[211]

(จ) กรมคุมประพฤติ มีบทบาทและพันธกิจที่สำคัญในการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและป้องกันอาชญากรรม ทั้งนี้กรมคุมประพฤติจะเป็นเจ้าภาพหลักทำหน้าที่สร้างเครือข่ายยุติธรรมชุมชนสำหรับรองรับการดำเนินงานในระดับพื้นที่ รวมทั้งจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนอันเป็นกลไกการทำงานร่วมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยเครือข่ายยุติธรรมชุมชนจะมีบทบาทในการลดข้อพิพาท ความขัดแย้งในชุมชน

(ฉ) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เดิมเป็นการดำเนินการตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 เพื่อหันเหคดีออกจากการฟ้องร้องในคดีอาญา และในปี พ.ศ. 2553 ได้มีการยกเลิกกฎหมายเดิม และได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนใหม่ตามมาตรา 86 โดยมีกระบวนการในการตรวจสอบโดยศาลเพิ่มขึ้น

(ช) สภาทนายความ ได้ดำเนินงานศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีกระบวนการขั้นตอนได้ดำเนินการจัดอบรมทนายความผู้ไกล่เกลี่ยให้มีความรู้ความเข้าใจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้บรรลุเป้าหมาย เปิดศูนย์บริการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้เดือดร้อนจากอรรถคดี พิจารณาข้อเท็จจริงของข้อพิพาทที่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยและตกลงกันได้ แจ้งให้ผู้ร้อง

---

[211] ระเบียบศาลอาญาว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2550.

ทราบ เพื่อให้แจ้งความประสงค์ขอประนีประนอมยอมความ จัดทนายความผู้ไกล่เกลี่ยตามความชำนาญเฉพาะเรื่อง

(2) ขั้นตอนกระบวนการระหว่างการพิจารณาคดี กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในขั้นตอนกระบวนการระหว่างการพิจารณาคดีเป็นการดำเนินงานของศาลยุติธรรมในด้านการนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ควบคู่กับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินงาน ได้แก่

(ก) สำนักงานศาลยุติธรรม ได้ออกระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระบบศาลและระเบียบศาลอาญาว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2550.

(ข) กรมคุมประพฤติ ได้นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในงานคุมประพฤติโดยดำเนินการในเชิงการสร้างสัมพันธภาพเพื่อให้ฝ่ายผู้กระทำผิดและผู้เสียหายได้มีโอกาสพบปะและเจรจาร่วมกันโดยมีเป้าหมายอยู่ที่ข้อตกลงร่วมกันในการเยียวยาหรือชดใช้ความเสียหายแก่ฝ่ายผู้เสียหายและประสานสัมพันธภาพระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย

(3) ขั้นตอนกระบวนการหลังการพิพากษาคดี กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในขั้นตอนกระบวนการหลังการพิพากษาคดี จะมีลักษณะเป็นยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินงาน ได้แก่ กรมราชทัณฑ์ ได้นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาประยุกต์ใช้ในเรือนจำโดยวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ต้องขังและผู้เสียหาย ญาติผู้เสียหาย รวมทั้งให้ผู้ต้องขังรู้สึกสำนึกผิดในการกระทำของตนเองและไม่กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก

4.3.2 การผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมุมมองของสังคม

นับตั้งแต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 ให้กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าของเรื่องรับไปศึกษาหาแนวทางและรูปแบบการดำเนินการเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลจนมาถึงปัจจุบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการะงับข้อพิพาททางอาญา คดีเด็กและเยาวชนกระทำความผิด คดีความรุนแรงในครอบครัว คดียาเสพติด ได้มีการบังคับใช้กฎหมายและมีการผลักดันให้เกิดกฎหมาย เพื่อการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมหลักในหลายมิติ

1) พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 เกิดขึ้นจากแนวคิดในการขยายขอบเขตของการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้ครอบคลุมถึงผู้เสพและมีไว้ในครอบครอง ผู้เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายและผู้เสพและผู้จำหน่ายเล็กน้อย รวมทั้งเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดดังกล่าว โดยกำหนดให้มีการขยายสถานที่เพื่อการตรวจพิสูจน์การ

เสพหรือการติดยาเสพติดแบบสถานที่เพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพให้กว้างขวางยิ่งขึ้นด้วย เช่น สถานที่ของหน่วยงานในราชการทหาร สถานพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขหรือโดยมีความร่วมมือระหว่างกรมคุมประพฤติและกระทรวงสาธารณสุข เพื่อระดมทรัพยากรเพื่อแก้ไขฟื้นฟู สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เดิมผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากความผิดของจำเลยจะต้องไปดำเนินคดีส่วนแพ่งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนด้วยตนเอง โดยพนักงานอัยการมีเพียงอำนาจในการเรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์บางประเภทเท่านั้น แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2548 ได้มีการเพิ่มเติมมาตรา 44/1 กำหนดให้ คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ถ้าผู้เสียหายได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากความผิดของจำเลย และมาตรา 44/2 กำหนดให้ศาลสามารถพิจารณาคดีอาญาไปก่อนแล้วพิจารณาคดีในส่วนแพ่งในภายหลังได้ เพื่อให้ผู้เสียหายมีสิทธิขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในคดีอาญาทุกประเภทที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์

3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ก็ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้และไม่ใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศ โดยได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 กำหนดกระบวนการขั้นตอนดังกล่าว ดังนี้

(1) ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาแจ้งความประสงค์ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ

(2) เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับคำร้อง ให้แจ้งคู่พิพาทอีกฝ่ายและสอบถามว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทหรือไม่ กรณีที่มีคู่พิพาทหลายฝ่ายให้แจ้งและสอบถามคู่พิพาททุกฝ่าย กรณีคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้นายอำเภอแจ้งให้คู่พิพาททราบ

(3) กรณีที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องได้ระงับไปตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วก่อนแจ้งความประสงค์หรือจะระงับไปก่อนวันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่ง ห้ามไม่ให้รับข้อพิพาทไว้ไกล่เกลี่ย และให้แจ้งผู้แจ้งความประสงค์โดยพลัน

(4) กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอม ให้ทำการบันทึกการยินยอมไว้ในสารบบลงลายมือชื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

(5) ดำเนินการสอบถามรายละเอียดและบันทึกรายละเอียดข้อพิพาท กระทำต่อหน้าทั้งสองฝ่าย ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่มาตามนัดโดยไม่มีเหตุอันสมควร จะกระทำลับหลังก็ได้ แต่ในการทำความตกลงให้กระทำต่อหน้าผู้เสียหายและผู้กล่าวหา

(6) นายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาเสนอข้อผ่อนผัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้ผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาผ่อนผันให้แก่กันก็ได้ แต่ห้ามมิให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท

(7) หากผู้เสียหายและผู้กล่าวหายินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยให้จัดทำเป็นหนังสือยินยอม และเมื่อได้ปฏิบัติตามข้อตกลงให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันและสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายอาญา หากไม่ได้ปฏิบัติตามความตกลงกันหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันให้จำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา

4) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 กำหนดขึ้น เพื่อกำหนดรูปแบบวิธีการขั้นตอนการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและปกป้องผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว โดยมุ่งให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับตัว และยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำเพื่อให้สามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีในครอบครัวไว้ได้ โดยในมาตรา 12 กำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดให้ใช้วิธีการฟื้นฟูบำบัดรักษาคุมความประพฤติผู้กระทำความผิด ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้เงินช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ทำงานบริการสาธารณะ หรือทำทัณฑ์บนแทนการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ และในมาตรา 15 ได้กำหนดหลักการให้ศาลพยายามเปรียบเทียบให้คู่ความยอมความกัน โดยมุ่งถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันในครอบครัวเป็นสำคัญ

5) ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ....

สำนักงานอัยการสูงสุด จัดทำร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... เพื่อให้มีมาตรการชะลอการฟ้องสำหรับการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงและไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2547 อนุมัติหลักการตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาต่อไป โดยร่างกฎหมายดังกล่าวมีการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ประกอบการพิจารณาสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการอย่างเป็นระบบ และมีการใช้อาสาสมัครคุมประพฤติ และต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยจัดทำร่างเป็น 2 แบบ ร่างแบบที่ 1 (กำหนดให้ศาลทำหน้าที่ควบคุมการใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องของพนักงาน

อัยการ) และร่างแบบที่ 2 (กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาชะลอการฟ้องทำหน้าที่ควบคุมการใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ) และกระทรวงยุติธรรมได้ยืนยันร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... แบบที่ 1 โดยสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติในแบบที่ 1 และแบบที่ 2 แล้ว ไม่เห็นชอบด้วย และได้เสนอร่างในแบบที่ 3 ซึ่งเป็นร่างเดิมที่สำนักงานอัยการสูงสุดยกร่างไว้ และขณะนี้ได้รวมเป็นร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

6) ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน พ.ศ. ....

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3 (ฝ่ายความมั่นคง) มีมติเห็นชอบในหลักการและมอบหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาทบทวนรายละเอียดร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น และให้นำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลดคดีไปสู่ศาล ทั้งในส่วนกระทรวงมหาดไทย ศาล อัยการ และตำรวจ มาพิจารณาให้สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ และนำเสนอต่อคณะกลั่นกรอง ฯ เพื่อพิจารณาต่อไป และกระทรวงยุติธรรมได้นำเรื่องเสนอต่อคณะอนุกรรมการด้านประสานงานและบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรรมการฯ ได้มีคำสั่งที่ 1/2550 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2550 แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่คณะกรรมการกลั่นกรองกำหนด เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และกระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2550 โดยคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการและส่งร่างให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งขณะนี้ได้ร่วมเป็นร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....

8) พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ กระบวนการพิจารณาคดีของศาลเยาวชนและครอบครัวเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบโดยเพิ่มเติมมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาและ

กำหนดวิธีการพิจารณาคดีเด็กและเยาวชนให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีกระบวนการในการตรวจสอบโดยศาลเพิ่มขึ้น

9) ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....

เนื่องจากการบวนการยุติธรรมมีปัญหาในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน และมีร่างกฎหมายที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีข้อโต้แย้ง คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2551 มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านศึกษาและวิจัยและพัฒนากฎหมายและระบบงานในกระบวนการยุติธรรมดำเนินการพิจารณารวมร่างกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ต่อมากระทรวงยุติธรรมได้แจ้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอไว้ก่อน เนื่องจากคณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติมีมติให้รวมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกับร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... และร่างกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

โดยคณะอนุกรรมการด้านศึกษาและวิจัยและพัฒนากฎหมายและระบบงานในกระบวนการยุติธรรม ในการประชุม ครั้งที่ 3/2551 เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2551 มีมติมอบหมายให้สำนักงานกิจการยุติธรรม ในฐานะฝ่ายเลขานุการปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าว ให้สอดคล้องกับหลักการประนอมระงับข้อพิพาททางอาญา และนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) มาใช้ให้มีความครอบคลุมทั้งการระงับข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาลและการจัดองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ โดยควรพิจารณาหลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับ Criminal Mediation Act ประกอบการยกร่าง และให้นำหลักการของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ซึ่งได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มารวมไว้ และให้รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายด้วย ซึ่งสำนักงานกิจการยุติธรรมยกร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... โดยการรวบรวมจากหลักกฎหมายของต่างประเทศ เช่น หลักการพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยการดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญาปี ค.ศ.2002 กฎหมาย Act on Mediation in Criminal and Certain Civil Cases 2005 ของประเทศฟินแลนด์ กฎหมาย The Rules of Mediation in Criminal Proceedings ของประเทศโปรตุเกส กฎหมาย Mediation Act 1997 ของประเทศ

ออสเตรเลียหลักกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยของประเทศสหรัฐอเมริกา และแนวทางการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยของกลุ่มประเทศยุโรป เป็นต้น และนำมาปรับใช้เพื่อให้มีความสอดคล้องต่อกระบวนการยุติธรรมของไทยมากยิ่งขึ้น ต่อมารัฐมนตรีว่ากระทรวงยุติธรรมเสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2553 อนุมัติหลักการและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้พิจารณาความเห็นของกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานศาลยุติธรรมประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย โดยสรุปความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

(1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีข้อสังเกตว่า ผู้ไกล่เกลี่ยตามร่างพระราชบัญญัตินี้ควรเป็นคณะบุคคลและมีผู้แทนชุมชนเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย ควรกำหนดให้ความผิดลหุโทษเป็นความผิดที่อาจไกล่เกลี่ยได้ และควรกำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติยังมีเนื้อหาที่ไม่ครอบคลุมการไกล่เกลี่ยของทุกหน่วยงาน ทั้งฝ่ายปกครอง ตำรวจ อัยการ และศาล ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาในการเสนอร่างกฎหมาย เนื่องจากหากส่วนใดไม่ผ่านความเห็นชอบก็จะทำให้ร่างตกไปทั้งฉบับ

(2) กระทรวงมหาดไทยมีข้อสังกตว่า ควรกำหนดบทบัญญัติให้คู่กรณีสามารถเลือกแนวทางในการไกล่เกลี่ยตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือแนวทางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ก่อนผลการพิจารณาจะได้ข้อยุติที่ทำให้สิทธิการฟ้องคดีอาญาระงับหรือก่อนขาดอายุความ

(3) กระทรวงกลาโหมมีข้อสังกตว่า ควรกำหนดให้นายทหารชั้นสัญญาบัตรเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ด้วย คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหารจะดำเนินการได้หรือไม่ จึงควรให้รัฐมนตรีว่ากระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาการมีอำนาจในการออกประกาศ และควรกำหนดให้กรณีที่มีผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายหลายรายควรจะกำหนดให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไร สำหรับในความผิดปลอมแปลงเอกสารสิทธิ เอกสารราชการเป็นความผิดที่ให้ไกล่เกลี่ยได้ และควรกำหนดให้ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ควรให้นักสังคมสงเคราะห์หรือบุคคลที่เด็กร้องเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยด้วย นอกจากนี้ ควรกำหนดให้หากยุติการไกล่เกลี่ยแล้วควรคืนสิทธิให้ผู้เสียหายนำคดีมาฟ้องใหม่

(4) สำนักนายกรัฐมนตรีมีข้อสังกตว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และกรณีผู้เยาว์เป็นผู้เสียหายควรกำหนดมีนักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการเข้าร่วมเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(5) สำนักงานศาลยุติธรรมมีข้อสังเกตว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม ทำให้การเนินคดีอาญาใช้เวลานานเกินสมควรอาจขัดรัฐธรรมนูญ และกรณีผู้เยาว์เป็นผู้เสียหายควรมีผู้แทนโดยชอบธรรมเป็นผู้ทำการแทนด้วยเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้เยาว์ นอกจากนี้ การห้ามฟ้องคดีถือเป็นการขัดหลักการฟ้องคดีของผู้เสียหายและการสั่งจำหน่ายคดีก็ไม่ใช้เหตุผลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงควรกำหนดให้เข้าสู่กระบวนการนี้ได้เฉพาะเมื่อยังไม่มีการฟ้องคดีอาญาเท่านั้น และกำหนดให้การฟ้องคดีระงับเพราะผู้ต้องหาปฏิบัติตามข้อตกลงการไกล่เกลี่ยเป็นการคำนึงถึงประโยชน์ของเอกชน แต่ไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

(6) สำนักงานอัยการสูงสุดมีข้อสังกตว่า เมื่อมีการไกล่เกลี่ยเสร็จแล้วควรส่งเรื่องให้พนักงานอัยการมีคำสั่งเกี่ยวกับการคุมประพฤติ และสั่งยุติการดำเนินคดี นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติจะเป็นการทำลายเรื่องความผิดต่อแผ่นดิน ทำลายหลักการดำเนินคดีอาญาของแผ่นดิน ทำให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งอาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้ ไม่มีมาตรการในการแก้ไขปรับปรุงหรือฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้ต้องหาตามหลักทัณฑวิทยา อีกทั้งผู้ไกล่เกลี่ยไม่ใช่เป็นนักกฎหมาย อาจไกล่เกลี่ยในความผิดที่ไกล่เกลี่ยไม่ได้ และในคดีเยาวชนควรให้มีการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว นอกจากนี้ ควรเพิ่มเงื่อนไขที่จะให้ไกล่เกลี่ยได้ต้องเป็นผู้ต้องหาที่ไม่เคยได้รับการไกล่เกลี่ย ชะลอการฟ้อง กักกันหรือรับโทษมาแล้ว และในการไกล่เกลี่ยควรเพิ่มหลักการให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้พนักงานอัยการ และการตรวจสอบคำสั่งของพนักงานอัยการโดยอัยการสูงสุด

จะเห็นได้ว่า หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้มีความพยายามอย่างมากในการเสนอกฎหมายหรือแนวทางในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล แต่อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวได้ถูกคัดค้านอย่างรุนแรงจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จนทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่อาจเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ดังนั้น จึงต้องศึกษาและพัฒนาแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลอย่างรอบคลุมและครบถ้วน ทั้งในส่วนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และเพื่อลดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล จึงควรได้มีการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่จะนำมาใช้ในการลดคดีขึ้นสู่ศาล

4.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบมิติทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของไทยและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศเยอรมันเป็นประเทศภาคพื้นยุโรปที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่เคร่งครัดประเทศหนึ่ง แต่ยังเปิดโอกาสให้เอกชนฟ้องคดีอาญาได้บางฐานความผิด ซึ่งมีลักษณะความผิดที่เกี่ยวข้องกับเอกชนเป็นส่วนตัวเท่านั้น ดังนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงมีความสำคัญอย่างมากที่จะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา และผู้เสียหายในคดีอาญา แต่โดยที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศเยอรมนีเป็นกระบวนการที่มีมาตรฐาน ทั้งในกระบวนพิจารณาในชั้นตัดสินคดี กระบวนพิจารณาในชั้นบังคับคดี กล่าวคือ

ในชั้นการตัดสินคดีมีกระบวนการที่เป็นระบบ กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นเอกภาพ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีการร่วมมือกันสอบสวนคดีอาญาอย่างมีประสิทธิภาพ มีการกลั่นกรองคดี องค์กรทุกฝ่ายของรัฐในกระบวนการยุติธรรมต่างร่วมมือประสานงานกัน และค้นหาความจริงโดยไม่จำกัดรูปแบบ ซึ่งในแง่นี้ อาจจะต่างกับกระบวนการของไทย เนื่องจากองค์กรสอบสวนและฟ้องร้องมีลักษณะการทำงานที่แยกกันทำ ซึ่งให้การกระบวนการยุติธรรม ไม่มีเอกภาพและประสานงานกันในการค้นหาความจริงเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ศาลของเยอรมันยังมีบทบาทในการค้นหาความจริงอย่างมาก[212] การอ้างพยาน การซักถามพยานเป็นหน้าที่ของศาล คู่ความมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของศาลให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ทนาย และอัยการให้อยู่ในฐานะเป็นผู้ร่วมในการพิจารณาคดีเท่านั้น ทำให้บทบาทของทนายมีเพียงเป็นผู้ที่คอยปกป้องสิทธิของจำเลยหรือผู้ต้องหาในการดำเนินคดีอาญา กล่าวได้ว่าคู่ความในคดีเป็นเพียงผู้ช่วยศาลกระตุ้นการดำเนินคดี พยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยก็จะถูกนำมาแสดงโดยศาล อย่างไรก็ตาม การที่จะกระตุ้นให้ศาลพิจารณาคดีตามหลักของความยุติธรรมให้มีความเป็นธรรมและรวดเร็วนั้น การทราบข้อเท็จจริงของคู่ความอีกฝ่ายย่อมจะมีความสำคัญด้วย ซึ่งการที่ประเทศเยอรมันมีระบบการดำเนินคดีอาญาเน้นให้ศาลเป็นผู้ค้นหาความจริง จึงมีผลเป็นการจำกัดบทบาทในการซักถามพยานของทนายความและอัยการลงให้อยู่ในฐานะเป็นผู้ร่วมในการพิจารณาคดีเท่านั้น ทำให้บทบาทของทนายความมีเพียงเป็นผู้ที่คอยปกป้องสิทธิของผู้ต้องหา หรือจำเลยตามกฎหมายในคดีอาญาให้เป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม

---

[212] มาตรา 202 ก่อนการเปิดการพิจารณาคดี (the opening of main proceedings) ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาพิจารณาได้เองเพื่อความชัดเจนในประเด็นแห่งคดีว่ามีมูลที่จะเปิดการพิจารณาหรือไม่.

จะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมของประเทศเยอรมันมีประสิทธิภาพเป็นอันมาก ทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิด มีการคุ้มครองผู้เสียหาย ซึ่งจะทำให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ มีกระบวนการพิจารณาคดีที่มีมาตรฐาน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายบังคับโทษที่มีความทันสมัย แต่การที่กระบวนการยุติธรรมเกิดผลดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ประเทศเยอรมันได้มีการบริหารงานยุติธรรมที่มีความหลากหลาย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดนโยบายทางอาญาด้วยการตรากฎหมายให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการได้นำไปบริหารงานยุติธรรมทางอาญา ซึ่งในที่นี้ ผู้เขียนเรียกว่ามิติในทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล

ด้วยกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพดังกล่าวแล้วนั้น ทำให้กระบวนยุติธรรมของเยอรมันไม่ค่อยมีเรื่องปริมาณคดีล้นศาล และนักโทษล้นคุก โดยประเทศเยอรมันได้นำมาตรการที่ลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (Decriminalization) โดยใช้มาตรการอื่นๆ ทดแทน เช่น มาตรการทางปกครอง และมาตรการปรับทางปกครอง และกำหนดให้ความผิดลหุโทษไม่เป็นความผิดทางอาญา

การลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญา (Decriminalization) ในความผิดลหุโทษของเยอรมัน เกิดจากเหตุผลที่ความผิดลหุโทษเป็นความผิดเล็กน้อย เป็นการกระทำผิดพันธะที่มีต่อสังคมหรือเป็นเรื่องที่เป็นการทำผิดจารีตประเพณีที่เป็นแบบแผนอันดีของสังคม การทำให้โทษดังกล่าวไม่เป็นความผิดทางอาญา ทำให้ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลลดลงเป็นอันมาก เนื่องจากคดีเล็กน้อยดังกล่าวจะไม่ขึ้นไปสู่ศาล แต่จะมีมาตรการในการปรับทางปกครอง

การทำให้คดีเล็กน้อยไม่เป็นความผิดในทางอาญาดังกล่าว เป็นเรื่องที่ชอบด้วยหลักนิติรัฐ และระบอบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดนโยบายทางอาญาด้วยการตรากฎหมายให้ฝ่ายบริหารดำเนินการหรือการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากการทำให้คดีเล็กน้อยไม่เป็นความผิดทางอาญานั้น ได้มีการตราเป็นกฎหมาย ประกาศให้สาธารณชนซึ่งจะต้องถูกบังคับตามกฎหมายได้รับรู้ ผ่านการพิจารณาบัญญัติกฎหมายโดยผู้แทนของปวงชน มีการคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กระบวนการดังกล่าวจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทยจะมีความจำเป็นการกำหนดให้คดีอาญาเล็กน้อยไม่เป็นความผิดทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ ก็ควรมีการศึกษาความผิดพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญา ซึ่งมีประมาณ 353 ฉบับ ว่าควรมีการปรับลดโทษดังกล่าวหรือไม่เพียงใด ซึ่งควรจะมีการชั่งน้ำหนักระหว่างการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลกับการให้ความผิดบางอย่างไม่เป็นความผิดทางอาญา โดยประการสำคัญความผิดนั้นต้องไม่ใช่อาชญากรรมที่กระทบต่อการอยู่รวมกันของคนในสังคม เพราะถ้าปล่อยให้อาชญากร

เข้าสู่สังคมโดยไม่ผ่านกระบวนการบำบัดฟื้นฟูแล้ว ก็เป็นที่แน่นอนว่าสังคมจะเกิดความวุ่นวาย และไม่คุ้มค่ากับการนำมาตรการดังกล่าวมาลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล

นอกจากการลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญาแล้ว มาตรการที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินคดีอาญามีประสิทธิภาพคือ การชะลอการฟ้องตามมาตรา 153a ซึ่งทำให้คดีที่จะขึ้นสู่ศาลลดลงเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ จากการรวบรวมสถิติในปี ค.ศ. 2009 มีคดีที่มีการชะลอการฟ้องอย่างมีเงื่อนไขแห่งคดี 241,102 คดี คิดเป็นร้อยละ 4.9 คดีที่มีการชะลอการฟ้องอย่างไม่มีเงื่อนไข 1,053,645 คดี คิดเป็นร้อยละ 21.6 คดีที่มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ 1,293,152 คดี คิดเป็นร้อยละ 28.5 คดีที่ผู้ต้องหาพ้นจากความผิดอาญาเนื่องจากเสียชีวิต 8,651 คดี คิดเป็นร้อยละ 0.2 คดีที่สิ้นสุดลงด้วยสาเหตุอื่น 1,138,299 คดี คิดเป็นร้อยละ 23.3 และคดีที่มีการเปรียบเทียบปรับ 560,427 คดี คิดเป็นร้อยละ 11.5 และคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง 581,713 คดี คิดเป็นร้อยละ 11.9 เท่านั้น จะเห็นได้ว่าปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีเพียงสิบเอ็ดเปอร์เซ็นต์เท่านั้น

จากสถิติจะเห็นได้ว่า การชะลอการฟ้องของประเทศเยอรมัน มีหลักเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการนำไปใช้กับความผิดอาญาที่มีโทษเบาหรือโทษปานกลาง โดยพนักงานอัยการจะพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหามีความน่าตำหนิหรือไม่ พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีผู้ต้องหานั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ โดยพนักงานอัยการต้องกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติได้ตามที่กฎหมายระบุเท่านั้น และพนักงานอัยการเห็นว่าเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นมานั้นเหมาะสมกับผู้ต้องหาโดยต้องขอความเห็นชอบจากศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี เว้นแต่เป็นคดีอาญาในความผิดเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งไม่เกินอัตราโทษขั้นต่ำ ตามมาตรา 153 (1) ก็ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากศาล และการดำเนินคดีอาญาจะถูกชะลอไว้ชั่วคราวก่อน โดยในระหว่างนั้นผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขพนักงานอัยการจะดำเนินคดีอาญาต่อไป แต่หากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการจะต้องออกคำสั่งไม่ดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาด โดยถือเป็นเงื่อนไขการระงับคดี

จะเห็นได้ว่ามาตรการทั้งสองมาตรการของประเทศเยอรมนีดังกล่าวนั้น ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความชอบธรรมในการบังคับใช้ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ผู้แทนปวงชนให้ความยินยอม จึงทำให้มาตรการดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงเป็นมิติทางนิติบัญญัติในการลดคดีขึ้นสู่ศาล สำหรับประเทศไทยเองจึงควรพิจารณามาตรการดังกล่าวมาเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งช่วยให้ลดภาระการพิจารณาคดีของศาล ลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมของคู่กรณี ลดงบประมาณภาครัฐ ส่งผลให้การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.5 วิเคราะห์เปรียบเทียบมิติทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของไทยและสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศฝรั่งเศสมีปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก เกิดภาวะคดีล้นศาลคนล้นคุก จึงได้มีความพยายามที่จะลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ซึ่งมีแนวทางตามวิธีพิจารณาความอาญา โดยการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ รวมถึงแนวทางในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งให้เกิดความยุติธรรมกับคู่กรณี ซึ่งจะเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกประการหนึ่ง

ในเบื้องแรกนี้ จะได้วิเคราะห์ถึงการใช้ดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศส ซึ่งเดิมระบบกฎหมายของฝรั่งเศส ไม่ได้ใช้ระบบการสั่งคดีโดยดุลพินิจ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ไว้วางใจการใช้อำนาจของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการโดยเกรงว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงบัญญัติให้ใช้หลักเกณฑ์การสั่งคดีตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาไต่สวนคดีอาญา ค.ศ. 1808[213] ไม่มีบทบัญญัติซึ่งกล่าวถึงระบบการสั่งคดีไว้ และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1958 บทบัญญัติมาตรา 40 วรรคแรกของประมวลกฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ชัดเจนยิ่งขึ้นถึงอำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี พนักงานอัยการจะมีอิสระในการสั่งคดีตามที่เห็นสมควร แต่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น พนักงานอัยการสามารถฟ้องคดีอาญาหรือยุติคดี นอกจากนี้เมื่อมีการฟ้องคดีแล้วพนักงานอัยการสามารถที่จะถอนฟ้องคดีได้ ดังนั้น พนักงานอัยการในระบบการสั่งคดีโดยดุลพินิจนี้จึงมีอิสระทั้งการสั่งคดีและการดำเนินคดี

สำหรับประเทศไทยนั้นแม้จะได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญามาจากประเทศตะวันตก หรือแม้แต่ประเทศฝรั่งเศสเองก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็มิได้บัญญัติถึงอำนาจการสั่งคดีโดยดุลพินิจมาบัญญัติอย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการพ.ศ. 2547 ส่วนที่ 5 การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง ข้อ 78 ซึ่งกำหนดให้ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง[214] ต่อมาได้มีการยกเลิกประกาศระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการ

---

[213] อุทัย อาทิเวช ข เล่มเดิม. หน้า 16.

[214] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการพ.ศ. 2547.

สั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 มาบังคับใช้

จะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าว เป็นการให้ดุลพินิจแก่พนักงานในการสั่งคดี แต่อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวก็มิได้บัญญัติเป็นกฎหมายที่ได้รับความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารในการบริหารกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น พนักงานอัยการของไทยจึงมีข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีอย่างมาก

การสั่งคดีโดยดุลพินิจของประเทศฝรั่งเศส มีความยืดหยุ่นในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา และสามารถแก้ปัญหาคดีล้นศาลอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้ดุลพินิจพนักงานอัยการฝรั่งเศสไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะในการสั่งฟ้องหรือยุติคดีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการยังใช้ดุลพินิจในการเลือกศาลที่จะฟ้องคดีได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คดีไปคั่งค้างอยู่ที่ผู้พิพากษาไต่สวน ซึ่งมีอำนาจดำเนินคดีในความผิดอุกฉกรรจ์ (Crime) และความผิดที่มีโทษปานกลาง หรือที่เรียกว่า “ความผิดมัชฌิมโทษ” (Délit) ที่ร้ายแรงบางประเภทได้ ในกฎหมายฝรั่งเศส ถ้าเป็นความผิดมัชฌิมโทษ พนักงานอัยการมีทางเลือกในการฟ้องคดีหลายทาง คือ อาจจะยื่นฟ้องคดีโดยตรง ต่อศาลมัชฌิมโทษ หรืออาจร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวนให้เปิดคดีก็ได้ ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะไม่ร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนดำเนินคดี นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังใช้ดุลพินิจในการฟ้องผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์บางคดีต่อศาลมัชฌิมโทษด้วย เพื่อลดความร้ายแรงของข้อหาในคดีอุกฉกรรจ์ลงเป็นข้อหาที่มีโทษปานกลางเพื่อให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลมัชฌิมโทษ ได้ การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการบริหารกระบวนการยุติธรรมและเป็นการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลอีกประการหนึ่ง

โดยสรุปการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสนั้น พนักงานอัยการอาศัยอำนาจของกฎหมายนี้ในการสั่งยุติคดี ปีละประมาณ ร้อยละ 85 ของจำนวนคดีทั้งหมด คดีที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีคำสั่งยุติคดีนี้ สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ คดีที่ไม่สามารถฟ้องได้ ได้แก่ คดีประเภทที่การกระทำไม่เป็นความผิด คดีที่มีเหตุตามกฎหมายที่ยกเว้นความรับผิด และคดีที่ไม่สามารถระบุตัวผู้กระทำความผิดได้ คดีที่พนักงานอัยการสั่งยุติคดีเนื่องจากสาเหตุเหล่านี้มีจำนวนประมาณ ร้อยละ 75 ของจำนวนคดีทั้งหมด และคดีที่สามารถฟ้องได้ กล่าวคือ เป็นคดีที่สามารถฟ้องได้แต่พนักงานอัยการสั่งยุติคดี กรณีนี้ถือว่า เป็นการสั่งคดีในระบบการสั่งคดีโดยดุลพินิจ ในกรณีที่สองนี้ ยังสามารถแบ่งย่อยออกได้เป็นสองประเภท คือ

(1) คดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงในการสั่งยุติคดี เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่มีประโยชน์ หรือมีเหตุที่ไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ร้องทุกข์ถอนคำร้องทุกข์ สภาพจิตของผู้ต้องหาไม่ปกติ ผู้เสียหายมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความผิดที่

เกิด ผู้เสียหายไม่สนใจคดีอีกต่อไป หรือความผิดที่เกิดมีความเสียหายหรือผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก เป็นต้น จำนวนคดีที่พนักงานอัยการสั่งยุติคดีตามข้อนี้ ประมาณร้อยละ 9 ของจำนวนคดีทั้งหมด

(2) คดีที่มีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี (Alternative Disputed Resolutions) เป็นคดีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งยุติคดีภายใต้ข้อกำหนดให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติ ในปี ค.ศ. 1998 มีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนออกจากการฟ้องคดีจำนวน 163,819 คดี คิดเป็นร้อยละ 3.6 ของคดีทั้งหมด มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดีที่ใช้ในกฎหมายฝรั่งเศสขณะนี้มีอยู่สองมาตรการ คือ การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท (Médiation pénale) และความตกลงทางอาญา (Composition pénale) มาตรการเบี่ยงเบนทั้งสองประการนี้เกิดขึ้นจากทางปฏิบัติภายใต้ระบบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการฝรั่งเศส ซึ่งปัจจุบันได้มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อพิจารณาการสั่งคดีของพนักงานอัยการของไทยพบว่า คดีที่พิจารณาเสร็จไปในปี พ.ศ. 2551 มีคดีที่พิจารณาเสร็จไปโดยสั่งฟ้องจำนวน 483,001 คดี ในขณะที่สั่งไม่ฟ้อง 9,113 คดี ปี พ.ศ. 2552 มีคดีที่พิจารณาเสร็จไปโดยสั่งฟ้องจำนวน 502,544 คดี ในขณะที่สั่งไม่ฟ้อง 8,535 คดี ปี พ.ศ. 2553 คดีที่พิจารณาเสร็จไปโดยสั่งฟ้องจำนวน 508,663 คดี ในขณะที่สั่งไม่ฟ้อง 9,390 คดี

จะเห็นได้ว่า พนักงานอัยการของไทยได้ใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับอัยการฝรั่งเศส ซึ่งอาจเกิดจากประมวลกฎหมายอาญาของไทยไม่ได้กำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างชัดแจ้ง และไม่มีกรณีที่ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาของประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการมีบทบาทอย่างมากในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี และพนักงานอัยการฝรั่งเศสก็อาศัยอำนาจของกฎหมายในการสั่งยุติคดี ซึ่งอาจจะเกิดจากกรณีที่เห็นว่าคดีไม่สามารถฟ้องร้องได้ หรือเป็นคดีที่สามารถฟ้องร้องได้แต่อัยการเห็นว่าตนอาจใช้ดุลพินิจในการยุติคดีได้ หรืออาจใช้มาตรการในการเบี่ยงเบนการฟ้องคดี

ประเด็นต่อไปจะได้พิจารณาถึงการเบี่ยงเบนการฟ้องคดี ซึ่งได้แก่ การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท และความตกลงทางอาญา

การไกล่เกลี่ยทางอาญาเป็นการดำเนินการที่เป็นคดีมีความผิดเล็กน้อย ให้พนักงานอัยการสามารถไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ในชั้นก่อนการฟ้องคดี แต่ต้องได้รับความยินยอมของผู้เสียหาย และผู้ต้องหา ซึ่งพนักงานอัยการต้องพิจารณาถึงการชดเชยค่าเสียหาย และการฟื้นฟูพฤตินิสัยของผู้ต้องหาประกอบด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าว ก็ไม่ได้ระบุฐานความความผิดไว้ ในแง่นี้จึงมีความแตกต่างกับความตกลงทางอาญา ซึ่งจะกำหนดฐานความผิดว่าให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจยื่นข้อเสนอทำความตกลงทางอาญาในความผิดใด นอกจากนี้แล้ว ในเรื่องการไกล่เกลี่ยทางอาญานั้นกฎหมายอาญาได้ให้ความสำคัญเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายมากถึงขนาดกำหนดเป็นเงื่อนไขก่อนที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญา ส่วนการใช้ความตกลงทางอาญานั้น แม้กฎหมายจะกำหนดหน้าที่ให้พนักงานอัยการต้องยื่นข้อเสนอต่อผู้ต้องหาให้ชดใช้ความเสียหายภายในกำหนดเวลา ไม่เกิน 6 เดือน และแจ้งให้ผู้เสียหายทราบกรณีดังกล่าว หมายถึงการยื่นข้อเสนอตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสมาตรา 41 – 2 วรรค 2 แต่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้คำนึงถึงความยินยอมของผู้เสียหายก่อนที่จะใช้มาตรการดังกล่าว ดังเช่นการไกล่เกลี่ยทางอาญา ดังนั้น กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะให้มาตรการตกลงทางอาญาเป็นเครื่องมือช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ในเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีอาญานั้น ถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่ให้อำนาจพนักงานอัยการอย่างเต็มที่ในการใช้มาตรการ เพราะไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรภายนอก ซึ่งจะต่างกับมาตรการตกลงทางอาญาที่มีกระบวนการให้ศาลพิจารณาให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของพนักงานอัยการ

จึงสรุปได้ว่า ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้มีการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาด้วยการยอมรับมาตรการใหม่ และผสมผสานกับระบบการสั่งคดีโดยดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสได้อย่างกลมกลืนและเหมาะสม มาตรการดังกล่าวจึงถือว่าเป็นมาตรการในทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติของฝรั่งเศสและออกมาเป็นกฎหมายด้วยแล้ว แต่สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายใดที่ให้อำนาจในทางนิติบัญญัติอย่างเช่นฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันก็ได้มีความพยายามในการบัญญัติมิติในทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสที่จะให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ดังที่ปรากฏในร่างพระราชบัญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... ซึ่งยังมีหลักเกณฑ์อีกหลายประการที่จะต้องพัฒนาให้สอดรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและแนวทางสากล

4.6 วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการนำมาตรการทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทย

จากการศึกษากระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยและกระบวนการยุติธรรมของเยอรมันและฝรั่งเศส พบว่าในหลายส่วนมีกระบวนการที่อาจจะไม่ได้แตกต่างกันมากนัก เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมของไทยก็ได้รับแนวความคิด ทฤษฎีกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมมาจากประเทศดังกล่าวอยู่พอสมควร แต่ก็มีหลายกระบวนการที่มีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมของไทยมีประสิทธิภาพทั้งในส่วนการสอบสวน ฟ้องร้อง และผลต่อเนื่องไปสู่ชั้นการพิจารณาคดี โดยมีกระบวนการขั้นตอนในหลายส่วนที่สามารถนำมาปรับใช้กับบริบทกฎหมายของประเทศไทยได้ ซึ่งจะทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีการคุ้มครองสิทธิของประชาชน มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และการพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

กระบวนการยุติธรรมของไทย เยอรมัน ฝรั่งเศส เป็นระบบที่มีการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ ประเทศเยอรมันใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด เพียงแต่เปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องคดีอาญาได้เพียงบางฐานความความผิด ในกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับเอกชนเป็นส่วนตัวโดยตรงเท่านั้น ส่วนประเทศฝรั่งเศส การฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐ เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ แต่ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนได้ ในกรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีหรือกรณีที่อัยการไม่สั่งคดีภายในสามเดือนนับแต่วันที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องไปที่อัยการ ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนได้เอง หรือหากผู้เสียหายได้ฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาที่ศาลไต่สวนแล้ว ศาลไต่สวนจะส่งเรื่องไปให้อัยการเพื่อให้อัยการทำคำฟ้องคดีอาญา แต่อัยการก็มีเงื่อนไขที่สามารถไม่ฟ้องคดีอาญาได้มากขึ้น คือ อัยการสามารถยื่นคำขอให้ศาลสั่งคดีไม่มีมูล ซึ่งมีผลทำให้ศาลไม่ต้องไต่สวนและสั่งคดีไม่มีมูลได้หากมีหลักฐานว่าข้อเท็จจริงที่ผู้เสียหายกล่าวอ้างไม่มีอยู่จริง สำหรับกระบวนการฟ้องคดีของไทยจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ พนักงานอัยการมีสิทธิฟ้องคดีต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้ตัดสิทธิผู้เสียหายในการดำเนินคดีด้วยตนเอง

นอกจากนี้ ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย เยอรมัน และฝรั่งเศส ยังเป็นหลักการที่ดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ กล่าวคือ พนักงานอัยการมีดุลพินิจอย่างมากในการดำเนินคดีอาญา แม้แต่เดิมเยอรมันจะกำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ภายหลังก็ได้ผ่อนคลายให้อัยการมีดุลพินิจมากขึ้น โดยได้บัญญัติให้มีกรณีต่างๆ ที่เจ้าพนักงานอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้อง โดยการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้นก็มีบทบัญญัติหลายๆ ส่วนที่ให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี

จะเห็นได้ว่า หลักการดำเนินคดีอาญาของไทยกับของประเทศที่ศึกษา เป็นหลักการที่สอดคล้องกันพอสมควร กล่าวคือ หลักการฟ้องคดีโดยรัฐ กระบวนการสอบสวนฟ้องร้อง หรือดุลพินิจของพนักงานอัยการ ดังนั้น ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจึงสามารถนำวิธีการและรูปแบบในการดำเนินคดีอาญาของประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสมาใช้ได้ในหลายกรณี กล่าวคือ ในการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานสามารถที่จะนำแนวคิดในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลตามมาตรการในทางนิติบัญญัติของประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสมาใช้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง ทั้งกรณีการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข และการสั่งฟ้องโดยมีเงื่อนไข การไกล่เกลี่ยคดีอาญา และการลดทอนความเป็นอาชญากรรม กล่าวคือ

1) การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข ในประเทศฝรั่งเศสจะเป็นกรณีพนักงานอัยการเห็นว่าการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่มีประโยชน์ หรือมีเหตุที่ไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ร้องทุกข์ถอนคำร้องทุกข์ สภาพจิตของผู้ต้องหาไม่ปกติ ผู้เสียหายมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความผิดที่เกิด ผู้เสียหายไม่สนใจคดีอีกต่อไป หรือความผิดที่เกิดมีความเสียหายหรือผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 40 วรรคแรก

ส่วนเยอรมันจะเป็นกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า ความผิดคดีอาญามีโทษน้อยการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตามมาตรา 153 อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่ศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำตามมาตรา 153b กรณีความผิดเกี่ยวพันกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 154 และมาตรา 154a คดีความเกี่ยวพันกับเขตอำนาจของศาลต่างประเทศตามมาตรา 154 และมาตรา 153c คดีความผิดอาญาที่เกี่ยวพันกับความมั่นคงแห่งรัฐ ข้อหากบฏตามมาตรา 153d วรรคหนึ่ง หรือการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐตามมาตรา 153c วรรคสอง หรือคดีที่ผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้ายตามมาตรา 153e คดีเหยื่อในความผิดอาญาฐานกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์ตามมาตรา 154c

โดยประเทศไทยอาจเทียบเคียงได้กับการสั่งไม่ฟ้องตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 ซึ่งยกเลิกโดยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่อาศัยอำนาจตามมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม[215] แห่งพระราชบัญญัติองค์กร

---

[215] มาตรา 21 วรรคสอง กำหนดให้ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ..

อัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดให้ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นพ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แต่อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 จะกำหนดให้อำนาจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจนและมีการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพิ่มเติม แต่กรณีดังกล่าวเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่พนักงานอัยการ และให้เกิดความเชื่อมั่นกับประชาชนเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และให้เป็นกระบวนการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย จึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดหลักการสั่งไม่ฟ้องไว้ในระเบียบดังกล่าว เนื่องจากเป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ในทางบริหารเท่านั้น จึงไม่ควรกำหนดหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ควรบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นเดียวกับประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส

2) การสั่งฟ้องโดยมีเงื่อนไข ในประเทศฝรั่งเศสอาจจะเทียบเคียงได้กับมาตรการความตกลงทางอาญา ซึ่งจะเป็นกรณีพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าในความผิดที่ไม่ร้ายแรงหรือความผิดลหุโทษ กล่าวคือ เป็นความผิดที่มีการระบุฐานความผิดไว้ในกฎหมาย พนักงานอัยการอาจยื่นข้อเสนอให้ผู้ต้องหาพิจารณาว่า ผู้ต้องหาจะปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อไม่ต้องฟ้องคดีอาญาเข้าสู่การพิจารณาของศาลหรือไม่ หากผู้ต้องหารับสารภาพและยินยอมรับข้อเสนอของพนักงานอัยการโดยไม่มีการขู่เข็ญ พนักงานอัยการก็จะไม่ฟ้องผู้ต้องหา โดยพนักงานอัยการจะต้องนำข้อเสนอดังกล่าวเสนอต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาให้ความชอบ หากศาลเห็นชอบและผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข คดีก็จะระงับ แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คดีอาญาก็จะไม่ระงับ

ในส่วนประเทศเยอรมันอาจเทียบเคียงได้แก่ การชะลอการฟ้อง การนำไปใช้กับความผิดอาญาที่มีโทษเบาหรือโทษปานกลาง โดยหากพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีผู้ต้องหานั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ พนักงานอัยการอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติและขอความเห็นชอบจากศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี หากศาลพิจารณาเห็นชอบ จะถือว่าการ

ดำเนินคดีอาญาจะถูกชะลอไว้ชั่วคราวก่อน โดยในระหว่างนั้นผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการจะดำเนินคดีอาญาต่อไป แต่หากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการจะต้องออกคำสั่งไม่ดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาด โดยถือเป็นเงื่อนไขการระงับคดี

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยสามารถนำความตกลงทางอาญาของฝรั่งเศสหรือการชะลอการฟ้องของเยอรมันมาใช้ในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของไทยได้ ดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญาเป็นกระบวนการที่จะลดคดีเข้าสู่ระบบสายพานไม่ให้คดีขึ้นสู่ศาล ดังนั้น กระบวนการขั้นตอนจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักหรือทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ การชะลอการฟ้องจะต้องมีบทบัญญัติที่สอดคล้องต่อหลักการดำเนินคดีอาญา และแนวคิดในเรื่องกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ จึงควรมีการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการดังกล่าวด้วย โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

(1) เจตนารมณ์ เนื่องจากปัจจุบันมีคดีอาญาที่มีลักษณะของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรง และผู้กระทำความผิดรู้สำนึกในความผิดโดยพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น และผู้เสียหายไม่ติดใจที่จะดำเนินคดีต่อไป การลงโทษจำคุกจำเลยในคดีความผิดดังกล่าวย่อมไม่มีประโยชน์ทั้งต่อตัวผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และสังคมโดยรวม ดังนั้น การให้มีมาตรการชะลอการฟ้อง โดยนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้ในชั้นการดำเนินการของพนักงานอัยการ จะเป็นประโยชน์ในการที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตนเองและทำให้ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายมีความสมานฉันท์กัน ลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในกระบวนการยุติธรรม ลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ลดค่าใช้จ่ายของคู่กรณีและงบประมาณภาครัฐ

(2) ความสอดคล้องกับแนวความคิดสากล กล่าวคือ แนวคิดเรื่องการชะลอการฟ้องได้มีการนำมาใช้ในหลายประเทศ เช่น กฎหมายประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สอดคล้องกับแนวความคิดสากลในหลายประการ กล่าวคือ ความผิดที่อาจชะลอการฟ้องได้ ซึ่งในหลายประเทศได้กำหนดให้มีการชะลอการฟ้องได้แม้ในความผิดที่ร้ายแรง กระบวนการสมานฉันท์ การคุมประพฤติ การแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัย การเยียวยาผู้เสียหาย ความรับผิดชอบต่อสังคม รวมถึงกระบวนการในการตรวจสอบถ่วงดุล

(3) ควรมีการบัญญัติประเภทคดีที่ให้ชะลอการฟ้องได้อย่างชัดเจน โดยต้องไม่เป็นคดีที่มีความร้ายแรงของการกระทำ เช่น คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีจะมีโทษปรับหรือไม่ก็ตาม หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท เนื่องจากคดีความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ คดีความผิดอันยอมความได้ เป็น

คดีที่ไม่กระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมายที่ร้ายแรง ไม่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี มีอัตราโทษไม่มาก ส่วนคดีประมาทนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ได้กระทำโดยเจตนา ส่วนคดีที่มีโทษไม่เกินห้าปี บางคดีก็มีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการชะลอการฟ้อง เช่นคดีลักทรัพย์ในเวลากลางคืนและมีพฤติการณ์ที่สมควรไม่ลงโทษ เช่น การกระทำเนื่องจากความยากไร้อันแสนสาหัส

(4) ผู้ต้องหารับสารภาพและความยินยอม ให้มีการชะลอการฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากการชะลอการฟ้องเป็นกระบวนการที่ต้องฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด ลดความขัดแย้งของคู่กรณี ให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน และเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุข จึงควรกำหนดให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้ให้ความยินยอมให้ใช้กระบวนการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ นอกจากนี้เหตุผลที่ต้องให้ผู้ต้องหายินยอมในกระบวนการชะลอการฟ้อง เนื่องจากกระบวนการชะลอการฟ้องผู้ต้องหาอาจต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติที่พนักงานอัยการกำหนด ซึ่งส่วนหนึ่งก็กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของผู้ต้องหา จึงต้องกำหนดให้ผู้ต้องหายินยอม แต่หากผู้ต้องหาได้ต่อสู้คดีในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักผู้ต้องหาอาจไม่ต้องรับโทษหรือดำเนินการที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของผู้ต้องหา จึงต้องกำหนดให้ผู้ต้องหายินยอมในกระบวนการชะลอการฟ้อง

(5) การสั่งชะลอการฟ้องพนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติ เช่น ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำของตนเองโดยการชดใช้ค่าเสียหายหรือกระทำตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนด เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำผิดซ้ำ ซึ่งหากผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนด พนักงานอัยการก็มีอำนาจมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป กล่าวคือ อัยการต้องสั่งฟ้องคดีตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดครบถ้วนก็ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี ซึ่งจะมีผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

(6) กระบวนการตรวจสอบถ่วงดุล ควรมีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งภายในและภายนอกองค์กร กล่าวคือ การตรวจสอบภายในองค์กร โดยการให้อัยการสูงสุดควรตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการในทุกคดี เพื่อให้การชะลอการฟ้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้อัยการสูงสุดพิจารณาว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย และการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และ

สังคมหรือไม่ หากการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งเห็นชอบ แต่หากคำสั่งชะลอการฟ้องไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหายและสังคม ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่เห็นชอบและให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป

การตรวจสอบภายนอกองค์กร กล่าวคือ การตรวจสอบโดยศาล โดยให้อัยการนำสำนวนต่างๆ ที่อัยการสูงสุดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเห็นชอบแล้วรายงานให้ศาลทราบ เช่นเดียวกับการตรวจสอบตามมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาตามมาตรา 86 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 แต่อย่างไรก็ดี ในการตรวจสอบโดยศาลดังกล่าวใช้เฉพาะในความผิดที่มีโทษเกินสามปีแต่ไม่เกินห้าปีเท่านั้น เนื่องจากคดีเล็กน้อย เป็นการกระทำที่กระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมายไม่มากเหมือนคดีที่มีโทษเกินกว่าสามปี

นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลโดยผู้เสียหาย กล่าวคือ ในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญา หากผู้เสียหายไม่ยินยอมกับการชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายอาจฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้ศาลนำเหตุที่มีการชะลอการฟ้องและพฤติการณ์ของจำเลยในระหว่างที่มีการชะลอการฟ้องมาพิจารณาประกอบด้วย ในการนี้ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอีกประการหนึ่ง และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ยังกำหนดให้อัยการสูงสุดและพนักงานอัยการอาจถูกถอดถอนโดยวุฒิสภาให้ออกจากตำแหน่งได้หากมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งในการยุติธรรม จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(7) ในการชะลอการฟ้องควรมีกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา การจัดให้มีทนายความในการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งล่าม เนื่องจากการชะลอการฟ้องเป็นการใช้อำนาจของรัฐอย่างหนึ่งในการจัดการคดี และเป็นเรื่องที่กระทบสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นอันมาก

3) การไกล่เกลี่ยคดีอาญา ซึ่งเป็นหลักการของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเห็นว่าสามารถนำมาบัญญัติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

(1) เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดกลไกทางกฎหมายให้คู่กรณีมีโอกาสได้ยุติความขัดแย้งในทางอาญาด้วยความสมัครใจ โดยส่งเสริมให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้มีโอกาสพบและเจรจา

เพื่อตกลงหาข้อยุติในคดีหรือตกลงเยียวยาความเสียหายเพื่อระงับคดีอาญาร่วมกัน โดยมีบุคคลฝ่ายที่สามหรือผู้ไกล่เกลี่ย เข้ามาร่วมในการเจรจาและอำนวยความสะดวกให้กับคู่กรณี ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของคู่กรณีที่รัฐกำหนดกระบวนการขั้นตอนทางกฎหมายเพื่อเสริมกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งจะทำให้ผู้ต้องหาได้แสดงความสำนึกในความผิด บรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น และไม่มีมลทินติดตัว ในขณะที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดใช้เยียวยาตามสมควร และสามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ควรมีการบัญญัติประเภทคดีที่นำมาใช้ในกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยการกำหนดความผิดที่มีโทษไม่เกินสามปีและไม่กระทบคุณธรรมทางกฎหมายที่มีความรุนแรง เมื่อคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ และพฤติการณ์แห่งคดีแล้วเห็นว่าควรที่จะปราณีก็อาจนำมาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญามาใช้ทั้งในชั้นของพนักงานสอบสวน และชั้นพนักงานอัยการซึ่งจะเป็นการเปิดช่องทางให้คู่กรณีมีความสมานฉันท์

(3) กระบวนการต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่กรณี กล่าวคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญามีแนวคิดเช่นเดียวกับกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ ที่เหยื่อต้องสมัครใจที่จะเจรจาพูดคุยกับผู้กระทำความผิดในการไกล่เกลี่ย ในขณะผู้กระทำความผิดต้องการแสดงความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองได้กระทำไปและพร้อมที่จะเยียวยาผู้เสียหายในรูปค่าเสียหายและอาจรวมถึงการชดเชยต่อสังคม ดังนั้น รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่อาจบังคับให้คู่กรณีไกล่เกลี่ยกันได้ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ นอกจากนี้ หากคู่กรณีเห็นว่าการไกล่เกลี่ยไม่เป็นไปตามกฎหมาย มีการข่มขู่ หรือมีการกระทำอันฝ่าฝืนความสมัครใจคู่กรณี หรือหากผู้ไกล่เกลี่ยมีเหตุอันควรสงสัยว่าความตกลงมิได้เป็นไปด้วยความสมัครใจ คู่กรณีหรือผู้ไกล่เกลี่ยก็อาจยุติการไกล่เกลี่ยได้ในทุกขั้นตอนของการไกล่เกลี่ย ซึ่งคู่กรณีมีสิทธิที่จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต่อไปได้

(4) การไกล่เกลี่ยคดีอาญาควรเกิดขึ้นเมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องขอและคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมหรือเมื่อพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่าการไกล่เกลี่ยคดีอาญาจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายของคู่กรณี และคู่กรณีให้ความยินยอมแล้ว พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการก็จัดให้มีผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา กล่าวคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาสามารถเกิดขึ้นได้ในชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส แต่จะต่างกันอยู่ที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นการสอบสวนฟ้องร้องของไทยจะแยกจากกัน และเพื่อเป็นการเปิดกว้างให้การไกลี่ยเกลี่ยเกิดขึ้นได้ทุกขั้นตอนจึงกำหนดให้ก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการอาจกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยผู้ไกล่เกลี่ย กล่าวคือ ให้มีการไกล่เกลี่ยในชั้นการสอบสวน และการไกล่เกลี่ยในชั้นฟ้อง

(5) ให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด โดยคู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกผู้ไกล่เกลี่ย แต่หากเลือกผู้ไกล่เกลี่ยไม่ได้ จะกำหนดให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการเป็นผู้เลือก ซึ่งจะทำให้คู่กรณีได้รับความเป็นธรรมจากผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากบุคคลที่คู่กรณีเป็นผู้เลือกจะมีความเป็นกลาง แต่อย่างไรก็ตาม หากคู่กรณีเลือกกันไม่ได้ก็ต้องให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ เป็นผู้เลือก เนื่องจากไม่ควรให้ระยะเวลาหรือขั้นตอนการไกล่เกลี่ยเนิ่นนานออกไป จึงกำหนดให้เมื่อมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนหหรือพนักงานอัยการจัดให้มีการประชุมระหว่างคู่กรณีเพื่อแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย นับแต่วันที่พนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา ถ้าคู่กรณีไม่อาจตกลงเลือกผู้ไกล่เกลี่ยได้ ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย

(6) กระบวนการไกล่เกลี่ยต้องมีการคุ้มครองคู่กรณีที่เป็นผู้เยาว์โดยจะต้องได้รับการช่วยเหลือและแนะนำจากบิดา มารดา ผู้ปกครองหรือผู้แทนโดยชอบธรรมอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ คู่กรณีจะต้องได้รับการช่วยเหลือจากที่ปรึกษากฎหมาย ทนายความ และล่ามการไกล่เกลี่ยนั้นจะต้องเกิดขึ้นโดยความสมัครใจและความตกลงของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย การกำหนดอายุความสะดุดหยุดอยู่ การจัดให้มีการเจรจาเป็นการลับและมิให้รับฟังข้อมูลในการไกล่เกลี่ยเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล การไกล่เกลี่ยนั้นควรจะต้องดำเนินการในระยะเวลาอันสมควร เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการประวิงคดี หรือเมื่อคู่ความไม่อาจเจรจาไกล่เกลี่ยได้ หรือไม่มีการปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างครบถ้วนจะต้องนำคดีนั้นกลับเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการโดยไม่ชักช้า

(7) พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการที่เห็นควรให้ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่คู่กรณีที่จะได้รับจากการไกล่เกลี่ยคดีอาญา กล่าวคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นหลักประกันในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และยุติปัญหาที่เกิดจากการกระทำความผิด และมีส่วนช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนเข้าสู่สังคม โดยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเพื่อปรับปรุงผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมและไม่กระทำความผิดซ้ำอีก นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวยังช่วยให้ลดงบประมาณภาครัฐ ที่ต้องนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณในการป้องกัน ปราบปราม ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ งบประมาณของศาล อัยการ รวมถึงงบประมาณที่ใช้ในการแก้ไขฟื้นฟู และการบังคับโทษในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก กล่าวคือ งบประมาณของการคุมประพฤติ การบังคับโทษในเรือนจำ หรือการพินิจและคุ้มครองเด็ก

(8) การตรวจสอบการไกล่เกลี่ยโดยพนักงานอัยการ เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ยชอบด้วยกฎหมาย ถูกต้อง และมีความโปร่งใส จึงควรมีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ โดยกำหนดให้เมื่อคู่กรณีได้มีข้อตกลงแล้ว ให้ผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการบันทึกข้อตกลงนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และให้คู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ยลงลายมือชื่อไว้ และให้ผู้ไกล่เกลี่ยส่งบันทึกดังกล่าว พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังพนักงานอัยการ เพื่อตรวจสอบว่าการไกล่เกลี่ยเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ แต่หากพนักงานอัยการเห็นว่าการไกล่เกลี่ยนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมาย ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่เห็นชอบ และส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

4) การลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญา (decriminalization) ในประเทศเยอรมันใช้ในความผิดลหุโทษ ซึ่งเกิดจากเหตุผลที่ความผิดลหุโทษเป็นความผิดเล็กน้อย เป็นการกระทำผิดพันธะที่มีต่อสังคมหรือเป็นเรื่องที่เป็นการทำผิดจารีตประเพณี ที่เป็นแบบแผนอันดีของสังคม การทำให้โทษดังกล่าวไม่เป็นความผิดทางอาญา ทำให้ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลลดลงเป็นอันมาก เนื่องจากคดีเล็กน้อยดังกล่าวจะไม่ขึ้นไปสู่ศาล แต่จะมีมาตรการในการปรับทางปกครอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนประเทศฝรั่งเศสได้นำแนวคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญาเป็นครั้งแรกในกฎหมายการขนส่งเมื่อปี ค.ศ. 1938 และนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญามากขึ้นโดยในปัจจุบันฝรั่งเศสนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายภาษีอากร กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายกำกับดูแลการประกอบกิจการ วิทยุโทรทัศน์ กฎหมายกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม กฎหมายการแข่งขันทางการค้า กฎหมายหลักทรัพย์ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลสารสนเทศ

สำหรับประเทศไทยก็ได้มีแนวคิดในการกำหนดให้ความผิดในทางอาญาไม่เป็นความผิดทางอาญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา[216] โดยคำนึงถึงต้นทุนในทางเศรษฐศาสตร์ในการพิจารณาคดีในชั้นศาล โดยมีผลการศึกษาโดยสรุป กล่าวคือ การยกเลิกโทษทางอาญาในคดีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คและคดีหมิ่นประมาท โดยใช้การดำเนินคดีทางแพ่งแทน จะทำให้ต้นทุนในการดำเนินคดีในความผิดดังกล่าวลดลงจาก 76,612 บาท เหลือเพียง 7,995 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้น ซึ่งจะทำให้สามารถ ลดต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมได้ประมาณ 1,189 ล้านบาทต่อการยกเลิกพระราชบัญญัติไพ่ พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 จะทำให้คดีในความผิดทั้งสองฐานดังกล่าวนั้นไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทางเลือกนี้จะทำให้สามารถลด

---

[216] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. (2554). **ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา**. หน้า 67.

ต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมได้ประมาณ 68 ล้านบาทต่อปี และการยกเลิกโทษอาญาในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 โดยให้ใช้การลงโทษทางปกครองแทน[217] จะทำให้ต้นทุนของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาลดลงจาก 76,612 บาท เหลือเพียง 48,574 บาทต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น และสามารถลดต้นทุนรวมได้ประมาณ 210 ล้านบาทต่อปี อย่างไรก็ตาม หากสมมติให้มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เนื่องจากมีผู้คัดค้านการปรับทางปกครองดังกล่าว ประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนคดีในปัจจุบันจะทำให้เกิดต้นทุนแก่ศาลปกครองเฉลี่ย 73,996 บาทต่อคดี ซึ่งทำให้รัฐสามารถลดต้นทุนที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมได้เหลือเพียงประมาณ 13 ล้านบาทต่อปี โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอให้มีการยกเลิกความผิดอาญาให้เป็นความผิดทางปกครองหรือการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ ดังนี้

(1) ความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ให้มีการยกเลิกความผิดอาญาเป็นความผิดทางปกครอง เนื่องจากเป็นเรื่องที่ไม่ใช่เป็นความผิดอาญาโดยแท้ แต่ให้เป็นความผิดทางปกครอง ได้แก่ มาตรา 367 ฐานไม่ยอมบอกชื่อที่อยู่หรือแกล้งบอกอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน มาตรา 368 ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานโดยไม่มีเหตุอันสมควร มาตรา 369 ฐานทำให้ภาพโฆษณาหรือเอกสารของเจ้าพนักงานหลุดฉีก มาตรา 383 ฐานไม่ช่วยเมื่อเกิดเพลิงไหม้หรือสาธารณภัย ซึ่งความผิดฐานต่าง ๆ เหล่านี้จะมีลักษณะเป็นการละเมิดต่อคำสั่งของรัฐเทียบเยอรมัน มาตรา 111 หรือความผิดตามมาตรา 370 ฐานส่งเสียงทำให้เกิดเสียงหรือความอื้ออึง มาตรา 372 ฐานทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในที่สาธารณะ ซึ่งความผิดฐานดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการละเมิดต่อระเบียบสาธารณะในส่วนที่ว่าด้วยการก่อให้เกิดเสียงรบกวนโดยไม่ได้รับอนุญาต เทียบเยอรมัน มาตรา 117 หรือมาตรา 373 ฐานให้ผู้วิกลจริตออกเที่ยวโดยลำพัง มาตรา 375 ฐานทำให้ทางระบายน้ำเกิดขัดข้อง มาตรา 376 ฐานยิงปืนที่ใช้ดินระเบิดในเมืองหรือหมู่บ้าน 378 ฐานเสพสุราหรือของเมาอย่างอื่นอยู่ในถนนสาธารณะหรือสาธารณสถาน มาตรา 379 ฐานชักหรือแสดงอาวุธในการวิวาท มาตรา 380 ฐานทำให้เกิดปฏิกูลแก่บ่อน้ำสาธารณะ มาตรา 384 แกล้งบอกเล่าความเท็จให้เลื่องลือจนเป็นเหตุให้ประชาชนตื่นตกใจกลัว มาตรา 385 ฐานกีดขวางทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 386 ฐานขุดหลุมหรือรางหรือปลูกปักหรือวางสิ่งของเกะกะไว้ในทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 387 ฐานแขวนติดตั้งหรือวางสิ่งใดไว้โดยน่าจะตกหรือพังลง มาตรา 389 ฐานกระทำการลามกต่อหน้าธารกำนัล มาตรา 394 ฐานทำให้สัตว์เข้าไปในสวนหรือไร่นาของผู้อื่น มาตรา 395 ฐานปล่อยปล่อยปะละเลยให้สัตว์เข้าไปในสวนไร่หรือนาของผู้อื่น มาตรา 396 ฐานทิ้งซากสัตว์ในทางสาธารณะ มาตรา 397 ฐานกระทำการอันเป็นการรังแกหรือข่มเหงผู้อื่นในที่

[217] แหล่งเดิม.

สาธารณสถาน ซึ่งความผิดฐานต่าง ๆ เหล่านี้จะมีลักษณะเป็นการละเมิดต่อระเบียบสาธารณะในส่วนที่ว่าด้วยการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือเป็นอันตรายต่อประชาชนและทำให้ระเบียบสาธารณะเสียหายเทียบเยอรมัน มาตรา 118 หรือมาตรา 377 ฐานปล่อยปละละเลยสัตว์ดุร้าย ความผิดฐานดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการละเมิดต่อระเบียบสาธารณะในส่วนที่ไม่ควบคุมดูแลสัตว์ดุร้าย เทียบเยอรมัน มาตรา 121 และมาตรา 382 ฐานใช้สัตว์ทำงานจนเกินสมควร ความผิดฐานดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 18 พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ของเยอรมัน ซึ่งถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดต่อระเบียบ

(2) ประมวลกฎหมายอาญาหมวด 3 ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้เป็นความผิด เว้นแต่เป็นกรณีเป็นการกระทำของนายแพทย์ เป็นการกระทำเนื่องจากสุขภาพหญิง หรือเนื่องจากการกระทำความผิดอาญา โดยในเรื่องนี้กฎหมายการทำแท้งของฝรั่งเศส และประเทศเยอรมันได้มีกฎหมายการทำแท้ง[218] มาตรา 218 A เหตุยกเว้นโทษจากการยุติการตั้งครรภ์หากว่า หญิงผู้ตั้งครรภ์ร้องขอการยุติการตั้งครรภ์ และได้มีการเข้ารับคำปรึกษาแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญเป็นเวลาอย่างน้อยสามวันก่อนการดำเนินการยุติการตั้งครรภ์ มาแสดงต่อแพทย์ มีการยุติการตั้งครรภ์กระทำโดยแพทย์ และอายุครรภ์ไม่เกิน 12 สัปดาห์ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของไทย แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากเรื่องนี้อาจกระทำต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งต้องมีการศึกษาวิจัยและทำประชาพิจารณ์ให้คนในสังคมรับรู้และกำหนดแนวทางร่วมกัน

(3) นอกจากความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วยังมีความผิดอื่นในพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอีกประมาณ 353 ฉบับ ซึ่งอาจจะต้องมีการศึกษาเพื่อไม่ให้เป็นความผิดอาญา และให้เป็นความผิดทางปกครองแทน กล่าวคือ การเสพใบกระท่อมหรือกัญชาในปริมาณเล็กน้อย ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 การฝ่าฝืนกฎหมายการแข่งขันทางการค้า และการฝ่าฝืนกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การยกเลิกพระราชบัญญัติไพ่ พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติสุราพ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 เป็นต้น

โดยส่วนมากความผิดอื่นในพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาจะเป็นความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย สำหรับประเภทคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย พบว่า ในระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553 คดียาเสพติดเป็นคดีที่จับได้มากที่สุด สำหรับปีงบประมาณ โดยปีงบประมาณ 2550-2553 จับได้ 129,521 คดี 192,762 คดี 221,270 คดี และ 252,183 คดี ตามลำดับ คดีที่จับได้รองลงมา คือ คดีการ

---

[218] Germany Penal Code.

พนัน โดยในปีงบประมาณ 2549 จับได้ 83,414 คดี สำหรับปีงบประมาณ 2550-2553 จับได้ 83,001 คดี 78,169 คดี 71,272 คดี และ 65,714 คดี ตามลำดับ[219]

ตารางที่ 4.13 จำนวนคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย จำแนกตามประเภทความผิด ประจำปีงบประมาณ 2549 – 2553

คดีที่รัฐเป็นผู้เสียหาย	2550		2551		2552		2553	
	จับได้ (รายคดี)	จับได้ (คน)	จับได้ (รายคดี)	จับได้ (คน)	จับได้ (รายคดี)	จับได้ (คน)	จับได้ (รายคดี)	จับได้ (คน)
ยาเสพติด	129,521	137,084	192,762	203,753	221,270	233,378	252,183	266,741
การพนัน	83,001	257,586	78,169	232,045	71,272	199,861	65,714	172,294
ค้าประเวณี	44,106	44,261	30,619	30,792	36,827	36,897	30,088	30,197
อาวุธปืน	20,970	22,022	23,352	24,362	25,602	26,447	22,286	23,096
วัตถุลามก	2,272	2,303	1,404	1,438	1,207	1,252	853	889

ที่มา : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

โดยหากมีการยกเลิกความผิดอาญาดังกล่าว คนในสังคมอาจมีการโต้แย้งคัดค้าน เนื่องจากความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่กำหนดไว้กฎหมายไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งล้วนแต่มีประวัติศาสตร์และความเป็นมาทั้งสิ้น ซึ่งต้องมีการศึกษาวิจัยและทำประชาพิจารณ์ให้คนในสังคมรับรู้และกำหนดแนวทางร่วมกันเช่นเดียวกับเรื่องการทำแท้ง

จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้คดีอาญาเล็กน้อยไม่เป็นความผิดทางอาญา เพียงปีละสิบเปอร์เซ็นต์ จะทำให้ปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลลดลงเป็นจำนวนมาก และยังทำให้ลดงบประมาณภาครัฐหรือค่าใช้จ่ายของประชาชนในการดำเนินคดีได้มากเช่นเดียวกัน แต่การใช้มาตรการดังกล่าวต้องไม่เป็นการปล่อยอาชญากรเข้าสู่สังคม ดังนั้น จึงต้องพิจารณามาตรการดังกล่าวอย่างรอบคอบ

ดังนั้น การลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน เป็นมาตรการที่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรการดังกล่าวจึงเป็นมาตรการในทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดนโยบายในทางอาญาด้วยการตรากฎหมายมาบังคับใช้ กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่ได้ผ่านความยินยอมจากผู้แทนของปวงชน ซึ่งจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และหลักการดังกล่าวสามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้อง

[219] สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

กล่าวคือ ตำรวจและอัยการ ได้มีมาตรการในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของไทย เพื่อให้เป็นการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของคู่กรณี มาตรการที่นำมาใช้ที่จะให้คดีดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม จะต้องเป็นมาตรการที่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

DPU

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ผ่านมา พบว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ การหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลหรือผู้ต้องหาและคุ้มครองผู้เสียหาย มิให้สิทธิของบุคคลถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่ความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมของไทยจึงต้องสร้างความสมดุลในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา โดยไม่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งมากเกินไป

ระบบการดำเนินคดีอาญาที่รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรมมีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม พบว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการค้นหาความจริง ความล่าช้า และการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควร และสิ่งที่จะเป็นแนวทางสำคัญที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวก็คือการส่งเสริมให้มีมาตรการในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลหรือการลดปริมาณคดีเข้าสู่ระบบสายพาน หมายถึงการปรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนฟ้องให้เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการให้ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือการปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed, justice denied) ดังนั้น จึงต้องมีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยมีแนวทางปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมสำคัญในการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลอยู่สองแนวทางหรือสองมิติ กล่าวคือ ลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (Decriminalization) โดยใช้มาตรการอื่นๆ ทดแทน เช่น มาตรการทางปกครอง และมาตรการปรับทางปกครอง ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้ความผิดลหุโทษไม่เป็นความผิดทางอาญา เป็นต้น และมาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมให้มีมาตรการที่เป็นทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งนอกระบบยุติธรรมตามปกติ (Alternative dispute resolutions) ให้มากขึ้น เช่นการส่งเสริมให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและความผิดเล็กน้อย หันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักไม่

ว่าจะเป็นในส่วนของฝ่ายปกครอง เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการหรือศาล แต่ในส่วนที่มีการศึกษาได้แก่ชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง กล่าวคือในขั้นตอนของตำรวจและอัยการ

การดำเนินคดีอาญาในชั้นการสอบสวนฟ้องร้องของไทยได้แยกหน้าที่สอบสวนและหน้าที่ฟ้องร้องออกจากกัน กล่าวคือ ในการสอบสวนให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจหรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจสอบสวนอื่นเป็นผู้รับผิดชอบหน้าที่ในการสอบสวน และในการฟ้องร้องให้พนักงานอัยการเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบ ซึ่งแตกต่างกับการสอบสวนฟ้องร้องในต่างประเทศ เช่น การสอบสวนฟ้องร้องของเยอรมัน ฝรั่งเศส หรือประเทศญี่ปุ่นที่กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกมิได้ โดยทุกฝ่ายร่วมมือกันในการค้นหาความจริง เพื่อเสนอพยานหลักฐานต่อศาล ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องในบางกรณีอาจนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างองค์กร แต่บางกรณีก็เป็นสิ่งที่ดี เนื่องจากการแบ่งขั้นตอนดังกล่าวจะทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกันในกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินคดีในชั้นการสอบสวนฟ้องร้องในปัจจุบันของไทยยังมุ่งนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลพบว่าปริมาณคดีที่พนักงานสอบสวนดำเนินการเสร็จในปี พ.ศ. 2549 – 2553 มีเพิ่มสูงขึ้น 402,164 คดี 476,028 คดี 555,660 คดี 656,768 คดี และ610,180 คดี ตามลำดับ ขณะนี้ปรากฏว่า มีพนักงานสอบสวนเพียง 7,849 นาย[220] หรือ 3.9 % ของตำรวจทั้งหมด โดยเฉลี่ยแล้ว พนักงานสอบสวนแต่ละคนต้องรับสำนวนถึง 78 คดีต่อปี ใช้งบประมาณในการสอบสวน 37,648 บาทต่อคดี ในชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งมีภารกิจในการฟ้องร้องคดีต่อศาล พบว่ามีปริมาณคดีที่เพิ่มสูงขึ้น โดยในระหว่างปี พ.ศ. 2549 – 2553 พบว่า สำนวนความอาญาไม่ปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา มีจำนวนคดีมากที่สุด โดยในปี พ.ศ. 2549 มีคดีที่รับมาดำเนินการ 3,385,573 คดี สำหรับในปี พ.ศ. 2550-2552 มีจำนวน 2,517,204 คดี 2,895,425 คดี 3,057,985 คดี และ 2,552,951 คดี ตามลำดับ และพบว่า ในปี พ.ศ. 2551 มีคดีที่อัยการดำเนินการพิจารณาเสร็จไปโดยสั่งฟ้องจำนวน 483,001 คดี ในขณะที่สั่งไม่ฟ้อง 9,113 คดี และมีคดีค้างไป 187,108 คดี สำหรับในปี พ.ศ. 2552 มีคดีที่พิจารณาเสร็จไปโดยสั่งฟ้องจำนวน 502,544 คดี ในขณะที่สั่งไม่ฟ้อง 8,535 คดี และมีคดีค้างไป 17,537 คดี เมื่อเทียบคดีที่พิจารณาเสร็จไปทั้งหมดในปี พ.ศ. 2552 จำนวน 531,951 คดี คิดเป็นร้อยละ 96.81 ของคดีที่รับมาดำเนินการ ในขณะที่ปี พ.ศ. 2553 คดีเสร็จไปลดลงจากปี พ.ศ. 2552 เป็น 508,663 คดี ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนอัยการ 3,155 คน โดยเฉลี่ยแล้วพนักงานอัยการแต่ละคนต้องรับสำนวนถึง 161 คดีต่อปี ดังนั้น การลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในชั้นพนักงานอัยการจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณานำมาปรับใช้เป็นอย่างยิ่ง

---

[220] ข้อมูลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

สำหรับในการพิจารณาของศาลชั้นต้น พบว่า คดีที่ขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น ในปี 2550 มีคดีขึ้นสู่การพิจารณาถึง 562, 545 คดี ปี 2551 มีคดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาในศาล จำนวน 547,057 คดี ปี 2552 มีคดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาในศาลจำนวน 679,259 คดี ปี 2553 มีคดีอาญาที่ขึ้นสู่การพิจารณาในศาล จำนวนมากถึง 636,715 คดี โดยมีคดีที่ค้างพิจารณาประมาณร้อยละสิบต่อปี โดยเฉพาะในศาลฎีกามีปริมาณคดีที่ค้างพิจารณาในอัตราส่วนที่สูงมาก กล่าวคือในศาลฎีกามีคดีอาญาที่รับใหม่เพิ่มสูงขึ้น ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549-2552 โดยในปี พ.ศ. 2549 มีคดีรับใหม่จำนวน 6,962 คดี และในปี พ.ศ. 2550-2552 เพิ่มขึ้นเป็น 7,571 คดี 7,880 คดี และ 8,620 คดี ตามลำดับ และพบว่าปริมาณคดีที่ค้างการพิจารณาในศาลฎีกาจะเพิ่มสูงขึ้เป็นอันมาก กล่าวคือ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2549-2552 มีปริมาณคดีค้าง 13,478 คดี 15,690 คดี 16,536 คดี 19,124 คดี ตามลำดับสำหรับพิจารณาคดี พบว่า ในปี พ.ศ. 2553 การพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น คดีส่วนใหญ่จะพิจารณาเสร็จภายใน 1 ปี แต่ก็มีคดีอีก 20,563 คดีที่มีระยะเวลาการพิจารณาเกิน 1 ปี และมีบางคดีที่ใช้ระยะเวลาพิจารณาถึง 5 ปี[221] และหากมีการพิจารณาถึงศาลฎีกา บางคดีต้องใช้ระยะเวลานานถึง 10 ปี ผลที่ตามมา คือต้องมีการคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีที่ยาวนาน โดยพบว่าสถิติจำนวนนักโทษเด็ดขาดในเรือนจำกับผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาที่ถูกควบคุมตัวในเรือนจำแสดงให้เห็นว่าในประเทศไทยมีสัดส่วนผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีในอัตราที่สูงมาก ใน 5 ปีย้อนหลังมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 25 โดยคิดเป็นอัตราเฉลี่ยในช่วง 5 ปี ร้อยละ 26.3 เมื่อเทียบกับจำนวนนักโทษเด็ดขาดในเรือนจำ ซึ่งถือเป็นจำนวนที่สูงมาก ยังพบด้วยว่าระยะเวลาในการคุมขังระหว่างพิจารณาคดีโดยภาพรวมเฉลี่ยอยู่ที่ 1 ปี 2 เดือนและในคดียาเสพติมีระยะเวลาคุมขังนาถึง 1 ปี 9 เดือน ระยะเวลาการถูกคุมขังระหว่างมีผลกระทบต่อสังคมและผู้ต้องขัง ทำให้ต้องขังต้องสูญเสียอิสรภาพ กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ว่างงาน ขาดรายได้ สูญเสียโอกาสต่างๆ ทางสังคม ครอบครัวเดือดร้อน และหากคดียกฟ้องก็จะไม่ได้รับความเป็นธรรม แม้ว่าปัจจุบันจะมีการชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ต้องขังที่ถูกยกฟ้อง แต่กระบวนการขั้นตอนก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก เช่น ต้องเป็นคดีที่อัยการเป็นผู้ฟ้องร้อง นอกจากนี้การเป็นผู้ต้องขังระหว่างทำให้เสียโอกาสในการเลื่อนชั้น เพราะการเลื่อนชั้นต้องเป็นนักโทษที่คดีเสร็จเด็ดขาด

ในส่วนของการใช้งบประมาณภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พบว่า ในปี 2553 ใช้งบประมาณในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเฉพาะสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และกรมราชทัณฑ์ ทั้งหมดรวมประมาณ 94,199.00 ล้านบาท และในปี 2554 ได้งบประมาณถึง 105,305.97 ล้านบาท (ไม่รวมงบประมาณกรมสอบสวนคดีพิเศษ ปปง. ปปส. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) ซึ่งมากกว่างบประมาณของกระทรวง

[221] ข้อมูลจากกลุ่มระบบข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม.

สาธารณสุขถึงหนึ่งเท่าครึ่ง และมากกว่างบประมาณของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ถึงสิบเอ็ดเท่า ซึ่งเป็นการใช้งบประมาณที่มากกว่าภารกิจของรัฐในด้านอื่นๆ ยกเว้นในเรื่องการศึกษา โดยพบว่าใช้งบประมาณเกือบร้อยละ 10 ของงบประมาณของประเทศ

การที่มีจำนวนคดีที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมมากเกินควร มีสาเหตุมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น มีการนำเอากฎหมายอาญาและโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการควบคุมพฤติกรรมมากเกินสมควร ซึ่งปัจจุบันพบว่านอกจากประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดโทษในทางอาญาแล้วยังพีพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญาอีกประมาณ 353 ฉบับ มุ่งเน้นการปราบปรามโดยให้ความสำคัญกับการป้องกันอาชญากรรมน้อยเกินไป ปัญหาสภาวะของเศรษฐกิจและปัญหาสังคม รวมทั้งขาดมาตรการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเล็กน้อย หรือแนวคิดการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolutions หรือเรียกชื่อย่อว่า ADRs) ซึ่งอาจเรียกชื่อหรือกระบวนการที่ต่างๆ กัน เช่น การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยชุมชน (community-base correction) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (noncustodial treatment of offender) การหันเหผู้กระทำผิดออกจากระบบเรือนจำ (diversion from custodial) การใช้ทางเลือกอื่นแทนการกักขัง (alternatives to incarceration) การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษจำคุก (alternatives to prison) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้ระบบที่เป็นทางการ (non-institutional treatment of offender) และการดำเนินคดีอาญาอย่างไม่เป็นทางการ (informal justice) ซึ่งต่อมามีแนวคิดใหม่เกิดขึ้นและได้รับการจัดเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเช่นกัน ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ยุติธรรมชุมชน (community justice) และมาตรการลงโทษระดับกลาง (intermediate sanction) เป็นต้น การที่ไม่มีกระบวนการดังกล่าวทำให้เกิดผลที่ตามมาคือ ทำให้คดีทุกประเภทเข้าสู่ระบบงานยุติธรรม

จะเห็นได้ว่า ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญ ข้อหนึ่งเกิดจากการที่ขาดมาตรการที่หลากหลายในการที่จะจัดการกับคดีหลายประเภทที่เข้ามาสู่ระบบงานยุติธรรม ซึ่งจากการศึกษาพบว่า คดีที่เข้ามาสู่ระบบไม่ว่าเป็นคดีซึ่งเกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือโดยประมาท คดีที่เป็นการกระทำความผิดโดยอาชญากรมืออาชีพ หรือคดีร้ายแรงที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ก็จะมีการดำเนินการในชั้นเจ้าพนักงาน หรือการดำเนินการในชั้นศาลที่มีในลักษณะที่คล้ายกัน กล่าวคือ พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นการสั่งคดีมาสู่พนักงานอัยการ และพนักงานอัยการก็จะพิจารณาสำนวนและพยานหลักฐาน ถ้ามีพยานหลักฐานพอฟ้องก็จะฟ้องคดีไปสู่ศาล ทำให้กระบวนการในการดำเนินคดีเกือบทั้งหมดจึงต้องไปยุติลงที่ศาล และปัญหาที่ตามมาก็คือ ทำให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลทั้งๆ ที่คดีบางประเภทสามารถจะมีมาตรการในการดำเนินการอื่นๆ ที่ดีกว่าโดยไม่ต้องส่งไปที่ศาล

ทำให้ศาลต้องรับภาระเกินสมควรจากคดีเล็กๆ น้อยๆ จนไม่สามารถพิจารณาคดีที่สำคัญ นอกจากนี้ คดีที่มีปริมาณมากเช่นนี้ ยังก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดี กล่าวคือ ต้องสูญเสียเสรีภาพระหว่างการสอบสวนฟ้องร้อง และต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ซึ่งในหลายกรณีมีวิธีการอื่นที่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้ดีกว่าการฟ้องต่อศาล โดยเฉพาะในเรื่องความผิดเล็กน้อย ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือโดยพลั้งพลาด หรือความผิดลหุโทษ

การขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมของไทยทั้งระบบดังกล่าวนำมาสู่การหาแนวทางในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในสองมิติดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งทั้งสองมิติดังกล่าวได้มีการศึกษาจากแนวทางในการกำหนดมาตรการในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน โดยพบว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในกฎหมายและได้บัญญัติเป็นกฎหมายที่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากมาตรการในการลดคดีขึ้นสู่ศาลทั้งสองมิติดังกล่าวนั้น เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในทางที่จะลดทอนอำนาจในการวินิจฉัยคดีของฝ่ายตุลาการ มาตรการดังกล่าวจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามระบอบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจในวิถีทางประชาธิปไตย มาตรการที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาจึงถือว่าเป็นมาตรการในทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล

ในประเทศเยอรมันพบว่ามีการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลโดยสองมิติด้วยกัน กล่าวคือ การลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (Decriminalization) โดยใช้มาตรการอื่นๆ ทดแทน เช่น มาตรการทางปกครอง และมาตรการปรับทางปกครอง และกำหนดให้ความผิดลหุโทษไม่เป็นความผิดทางอาญา และมาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) โดยการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข และการสั่งฟ้องโดยมีเงื่อนไข ในส่วนการสั่งฟ้องโดยมีเงื่อนไขพนักงานอัยการสามารถสั่งไม่ฟ้องได้ในกรณีความผิดคดีอาญามีโทษน้อยการดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตามมาตรา 153 อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่ศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำตามมาตรา 153b กรณีความผิดเกี่ยวพันกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 154 และมาตรา 154a คดีความเกี่ยวพันกับเขตอำนาจของศาลต่างประเทศ ตามมาตรา 154 และมาตรา 153c คดีความผิดอาญาที่เกี่ยวพันกับความมั่นคงแห่งรัฐ ข้อหากบฏตามมาตรา 153d วรรคหนึ่ง หรือการกระทำที่กระบทต่อความมั่นคงของรัฐตาม 153c วรรคสอง หรือคดีที่ผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้ายตามมาตรา 153e คดีเหยื่อในความผิดอาญาฐานกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์ตามมาตรา 154c และโดยการสั่งฟ้องโดยมีเงื่อนไขหรือการชะลอการฟ้อง

ในประเทศฝรั่งเศสได้มีมิติในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลโดยการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข ในกรณีพนักงานอัยการเห็นว่าการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่มีประโยชน์ หรือมีเหตุที่ไม่

สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ร้องทุกข์ถอนคำร้องทุกข์ สภาพจิตของผู้ต้องหาไม่ปกติ ผู้เสียหายมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความผิดที่เกิด ผู้เสียหายไม่สนใจคดีอีกต่อไป หรือความผิดที่เกิดมีความเสียหายหรือผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 40 วรรคแรก คดีที่มีการใช้มาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี โดยปัจจุบันมีอยู่สองมาตรการ คือ การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท (Médiation pénale) และความตกลงทางอาญา (Composition pénale) มาตรการเบี่ยงเบนทั้งสองประการนี้เกิดขึ้นจากทางปฏิบัติภายใต้ระบบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการฝรั่งเศส ซึ่งปัจจุบันได้มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

โดยสรุปแล้ว ในสองประเทศที่ได้ดำเนินการศึกษาพบว่า ได้มีมาตรการเกี่ยวกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในสองมิติ กล่าวคือ การลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (Decriminalization) และประสิทธิภาพ และมีมาตรการในการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ซึ่งเป็นมิติในทางนิติบัญญัติดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว

สำหรับประเทศไทยยังไม่ได้มีแนวคิดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (Decriminalization) แต่ได้มีแนวทางในการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) จากระบบยุติธรรมปกติ และจากการศึกษาก็พบว่าได้มีความพยายามในหลายประการที่จะลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล หรือปรับกระบวนการพิจารณาคดีให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ตั้งแต่เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าภาพในการศึกษาเรื่องการลดปริมาณคดีขึ้นศาล และเมื่อวันอังคารที่ 10 กรกฎาคม 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบในหลักการสาระสำคัญของแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยให้รับความเห็นเพิ่มเติมของกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ก.พ. สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงบประมาณไปพิจารณาดำเนินการด้วย ต่อจากนั้นกระทรวงยุติธรรมได้รายงานสรุปผลการดำเนินงานและความก้าวหน้าของการดำเนินงานการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2546 โดยเป็นการสรุปผลการนำมาตรการทั้ง 10 มาตรการที่นำมาใช้ กล่าวคือ มาตรการปรับ มาตรการระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มาตรการความผิดอันยอมความได้ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ มาตรการชะลอการฟ้อง มาตรการคุมประพฤติ มาตรการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรการเพื่อความปลอดภัย มาตรการพักการลงโทษ มาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชนและครอบครัว เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวยังไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ต่อมาหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้ดำเนินการเสนอกฎหมายและร่างกฎหมายหลายฉบับ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ เช่น พระราชบัญญัติ

ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... ซึ่งจะเห็นได้ว่า หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้มีความพยายามอย่างมากในการเสนอกฎหมายหรือมิติทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล แต่อย่างไรก็ตามความพยายามดังกล่าวได้ถูกคัดค้านอย่างรุนแรงจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมด้วยพิจารณาเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางเลือกดังกล่าวมีความแตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการ ซึ่งอาจขัดหรือแย้งกับหลักหรือทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญาไม่สอดคล้องต่อหลักการดำเนินคดีอาญา หรืออาจจะไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพทำให้บุคลากรหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมไม่มีความมั่นใจในการใช้มาตรการทางเลือกแทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และแนวคิดในเรื่องกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ในบางประเด็น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม การไกล่เกลี่ย การสั่งไม่ฟ้อง การชะลอการฟ้อง แนวคิดเรื่องยุติธรรมสมานฉันท์ การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หลักเกณฑ์ในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในต่างประเทศ ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทย ความเชื่อมั่นในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในต่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น จึงได้มีการศึกษากระบวนการขั้นตอนในการบริหารงานยุติธรรมของต่างประเทศ เพื่อให้ทุกภาคส่วนยอมรับกระบวนการขั้นตอนที่มีประสิทธิภาพของต่างประเทศ โดยได้ศึกษามาตรการในทางนิติบัญญัติในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลของประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสโดยพบว่า มีกระบวนการขั้นตอนในหลายมิติที่สามารถนำมาปรับใช้กับบริบทกฎหมายของประเทศไทยได้ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีการคุ้มครองสิทธิของประชาชน มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และการพิจารณาคดีเป็นไปโดยความรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราห์จะเห็นได้ว่า กระบวนการยุติธรรมทางการดำเนินคดีอาญาของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการค้นหาความจริง ความล่าช้า และการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควร แต่สิ่งที่จะเป็นแนวทางสำคัญที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวก็คือ การส่งเสริมให้มี

มาตรการในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลหรือการลดปริมาณคดีเข้าสู่ระบบสายพาน ซึ่งหมายถึง การปรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนฟ้อง ให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม ดังนั้นจึงได้เสนอแนะมิติหรือแนวทางในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ให้เป็นกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ โดยมิติในทางนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดนโยบายในทางอาญา ให้ฝ่ายบริหารหรือตุลาการบังคับใช้ ในการนี้ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ดังนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยการกำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งคดีอย่างชัดเจน กล่าวคือ การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งเดิมกำหนดไว้ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 ซึ่งยกเลิกโดยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ในกรณีนี้เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้อำนาจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจนและมีการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไว้แล้วก็ตาม แต่กรณีดังกล่าว เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่พนักงานอัยการ และให้เกิดความเชื่อมั่นกับประชาชนเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และให้เป็นกระบวนการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย จึงเห็นว่า ไม่ควรกำหนดหลักการสั่งไม่ฟ้องไว้ในระเบียบที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่และโครงสร้างในทางบริหารเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กร แต่ควรบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(2) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อกำหนดหลักการสั่งฟ้องโดยมีเงื่อนไข หรือการชะลอการฟ้องหรือมาตรการความตกลงทางอาญา โดยให้ชะลอการฟ้องในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีจะมีโทษปรับหรือไม่ก็ตาม หรือคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท และผู้ต้องหารับสารภาพและความยินยอมให้มีการชะลอการฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากการชะลอการฟ้องเป็นกระบวนการที่ต้องฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด ลดความขัดแย้งของคู่กรณี ให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน และเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกัน

อย่างเป็นสุข และกำหนดให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติ เช่น ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำของตนเองโดยการชดใช้ค่าเสียหายหรือกระทำตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนด เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำซ้ำ ซึ่งหากผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนด พนักงานอัยการก็มีอำนาจมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป และมีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งภายในและภายนอกองค์กร กล่าวคือ การตรวจสอบภายในองค์กร โดยการให้อัยการสูงสุด การตรวจสอบภายนอกองค์กร กล่าวคือ การตรวจสอบโดยศาล และผู้เสียหาย

(3) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อกำหนดหลักการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้เป็นกลไกทางกฎหมายให้คู่กรณีมีโอกาสได้ยุติความขัดแย้งในทางอาญาด้วยความสมัครใจ โดยส่งเสริมให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้มีโอกาสพบและเจรจาเพื่อตกลงหาข้อยุติในคดีหรือตกลงเยียวยาความเสียหายเพื่อระงับคดีอาญาร่วมกัน โดยมีบุคคลฝ่ายที่สามหรือผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามาร่วมในการเจรจาและอำนวยความสะดวกให้กับคู่กรณี ในคดีความผิดที่มีโทษไม่เกินสามปี โดยนำมาใช้ทั้งในชั้นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ซึ่งจะเป็นการเปิดช่องทางให้คู่กรณีมีความสมานฉันท์ โดยจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่คู่กรณีที่จะได้รับจากการไกล่เกลี่ยคดีอาญา กล่าวคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นหลักประกันในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และยุติปัญหาที่เกิดจากการกระทำความผิด และมีส่วนช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนเข้าสู่สังคม โดยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเพื่อปรับปรุงผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมและไม่กระทำความผิดซ้ำอีก นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวยังช่วยให้ลดงบประมาณภาครัฐ ที่ต้องนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณในการป้องกัน ปราบปราม ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ งบประมาณของศาล อัยการ รวมถึงงบประมาณที่ใช้ในการแก้ไขฟื้นฟู และการบังคับโทษในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก กล่าวคือ งบประมาณของการคุมประพฤติ การบังคับโทษในเรือนจำ และกำหนดให้มีการตรวจสอบการไกล่เกลี่ยโดยพนักงานอัยการ เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ยชอบด้วยกฎหมาย ถูกต้อง และมีความโปร่งใส โดยกำหนดให้เมื่อคู่กรณีได้มีข้อตกลงแล้ว ให้ผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการบันทึกข้อตกลงนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและให้คู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ยลงลายมือชื่อไว้ และให้ผู้ไกล่เกลี่ยส่งบันทึกดังกล่าว พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังพนักงานอัยการเพื่อตรวจสอบว่าการไกล่เกลี่ยเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ แต่หากพนักงานอัยการเห็นว่า การไกล่เกลี่ยไม่เป็นไปตามกฎหมาย ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่เห็นชอบ และส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

(4) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา โดยการลดบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญา (Decriminalization) ในความผิดลหุโทษ ตามแนวทางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งได้เลือกใช้วิธีการที่ทำให้ความผิดเล็กน้อย สิ้นสภาพของการเป็นความผิดทางอาญา (Entkriminalizierung หรือ Decriminalization) ซึ่งเป็นวิธีการในทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ เป็นการบัญญัติให้การกระทำที่เห็นว่า โดยเนื้อหาไม่ควรเป็น “ความผิดทางอาญา” (Kriminalstraftat) เพราะการกระทำนั้นกระทบกระเทือนคุณธรรมทางกฎหมายที่ยังด้อยในคุณค่า (Rechtsgut der unteren Wertungsschicht) แต่ก็ควรมีสภาพบังคับบ้างให้เป็น “การกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ” (Ordnungswidrigkeit) และถือว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบนี้เป็นความผิดในทางปกครองและมาตรการบังคับที่ใช้สำหรับกระทำดังกล่าวนี้ คือการชำระเงิน โดยกำหนดให้ความผิดมาตราดังต่อไปนี้สิ้นสภาพเป็นความผิดอาญา กล่าวคือ มาตรา 367 ฐานไม่ยอมบอกชื่อที่อยู่หรือแกล้งบอกอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน มาตรา 368 ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานโดยไม่มีเหตุอันสมควร มาตรา 369 ฐานทำให้ภาพโฆษณาหรือเอกสารของเจ้าพนักงานหลุดฉีก มาตรา 383 ฐานไม่ช่วยเมื่อเกิดเพลิงไหม้หรือสาธารณภัย มาตรา 370 ฐานส่งเสียงทำให้เกิดเสียงหรือความอื้ออึง มาตรา 372 ฐานทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในที่สาธารณะ มาตรา 373 ฐานให้ผู้วิกลจริตออกเที่ยวโดยลำพัง มาตรา 375 ฐานทำให้ทางระบายน้ำเกิดขัดข้อง มาตรา 376 ฐานยิงปืนที่ใช้ดินระเบิดในเมืองหรือหมู่บ้าน มาตรา 378 ฐานเสพสุราหรือของเมาอย่างอื่นอยู่ในถนนสาธารณะหรือสาธารณสถาน มาตรา 379 ฐานชักหรือแสดงอาวุธในการวิวาท มาตรา 380 ฐานทำให้เกิดปฏิกูลแก่บ่อน้ำสาธารณะ มาตรา 384 แกล้งบอกเล่าความเท็จให้เลื่องลือจนเป็นเหตุให้ประชาชนตื่นตกใจกลัว มาตรา 385 ฐานกีดขวางทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 386 ฐานขุดหลุมหรือรางหรือปลูกปักหรือวางสิ่งของเกะกะไว้ในทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 387 ฐานแขวนติดตั้งหรือวางสิ่งใดไว้โดยน่าจะตกหรือพังลง มาตรา 389 ฐานกระทำการลามกต่อหน้าธารกำนัล มาตรา 394 ฐานทำให้สัตว์เข้าไปในสวนหรือไร่นาของผู้อื่น มาตรา 395 ฐานปล่อยปล่อยปละละเลยให้สัตว์เข้าไปในสวนไรหรือนาของผู้อื่น มาตรา 396 ฐานทิ้งซากสัตว์ในทางสาธารณะ มาตรา 397 ฐานกระทำการอันเป็นการรังแกหรือข่มเหงผู้อื่นในที่สาธารณสถาน มาตรา 377 ฐานปล่อยปละละเลยสัตว์ดุร้าย และมาตรา 382 ฐานใช้สัตว์ทำงานจนเกินสมควร นอกจากนี้ อาจแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา หมวด 3 ความผิดฐานทำให้แท้งลูกในบางมาตราไม่เป็นความผิดในกรณีมีการยุติการตั้งครรภ์กระทำโดยแพทย์ และอายุครรภ์ไม่เกิน 12 สัปดาห์

นอกจากความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วยังมีความผิดอื่นในพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอีกประมาณ 353 ฉบับ ซึ่งอาจจะต้องมีการศึกษาเพื่อไม่ให้เป็นความผิดอาญา หรือให้เป็นความผิดทางปกครองแทน กล่าวคือ การเสพใบกระท่อมหรือกัญชาใน

ปริมาณเล็กน้อยตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 การฝ่าฝืนกฎหมายการแข่งขันทางการค้า และการฝ่าฝืนกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การยกเลิกพระราชบัญญัติไพ่ พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 แต่การกำหนดความผิดดังกล่าวควรจะมีการชั่งน้ำหนักระหว่างการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลกับการให้ผู้กระทำความผิดบางฐานความผิดไม่เป็นความผิดทางอาญา โดยประการสำคัญความผิดนั้นจะต้องไม่ใช่อาชญากรรมที่กระทบต่อศีลธรรมอันดีและการอยู่รวมกันของคนในสังคม ทั้งจะต้องไม่เป็นการปล่อยให้อาชญากรเข้าสู่สังคมด้วย แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากเรื่องนี้อาจกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงควรมีการศึกษาวิจัยและทำประชาพิจารณ์ให้คนในสังคมรับรู้และกำหนดแนวทางการกำหนดความผิดและโทษร่วมกันต่อไป

DPU

บรรณานุกรม

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2545). **ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย.** กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

กิตติพงษ์ กิติยารักษ์. (2545). **กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย.** กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2546). **คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1.** (พิมพ์ครั้งที่ 8) กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กุลพล พลวัน. (2544). **การบริหารกระบวนการยุติธรรม** (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

คณิต ณ นคร. (2551). **กฎหมายอาญาภาคทั่วไปความอาญา** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

คณิต ณ นคร. (2549)**. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คณิต ณ นคร. (2540). “คุณธรรมทางกฎหมายกับการใช้กฎหมายอาญา”. **รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด.** กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.

ชุมพล จันทราทิพย์. (2538). **พระธรรมนูญศาลยุติธรรม**. (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์. (2550)**. กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : จากทฤษฎีสู่ทางปฏิบัติในนานาชาติ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.

ธานี วรภัทร์. (2547). **ประสิทธิภาพของศาลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย**. ทุนมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ธานี วรภัทร์. (2553). **หลักกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน

ธานี วรภัทร์. (2554). **วิกฤตราชทัณฑ์ วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน

บวรศักดิ์ อวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิตวิธี**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ปรีดี เกษมทรัพย์. (2543). **นิติปรัชญา.** โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542**. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.

สมยศ เชื้อไทย. (2542). **ความรู้กฎหมายทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2543). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**. . กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2545). **รวมคำบรรยายหลักวิชาชีพนักกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2549). **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับอ้างอิง** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บทความ

ดุษฎี ห์ลีละเมียร. (2548). "กว่าจะมาเป็นศาลยุติธรรมในวันนี้" **หนังสือที่ระลึกวันศาลยุติธรรม.**

สุรสิทธิ์ แสงวิโรจนพัฒน์. (2548) ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน. **ดุลพาห, 55, 1.**

อุดม รัฐอมฤต. (2535)**. "**การฟ้องคดีอาญา **". วารสารนิติศาสตร์**, **22, 2**.

อุทัย อาทิเวช. (2546). "การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส" **(1) วารสารยุติธรรม**, **3, 6**.

อุทัย อาทิเวช. (2546). "การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส" **(2) วารสารยุติธรรม**, **4, 1**.

วิทยานิพนธ์

เกษมาวดี ศุภภิญโญพงศ์. (2549). **การปรับเปลี่ยนความผิดลหุโทษที่มีลักษณะเป็นความผิดอาญาโดยแท้เป็นความผิดต่อระเบียบของสังคม ศึกษาเฉพาะความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ณภัทร กตเวทีเสถียร. (2547). **การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ศึกษาเฉพาะความผิดที่มีผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ณฐวรรณ พุทธเจริญลาภ. (2550). **การไกล่เกลี่ยในศาลฎีกา : ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตสาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

วิภาพร เนติจิรโชติ. (2548). **การบัญญัติความผิดลหุโทษให้เป็นความผิดอาญาภาคทั่วไป ศึกษาเฉพาะความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ศิระ บุญผกา. (2548). **สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรมในชั้นอุทธรณ์ฎีกา**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ศุภกิจ แย้มประชา. (2543). **บทบาทของอัยการในการกันผู้กระทำความผิดออกจากการฟ้องคดีต่อศาล.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สัญลักษ์ ปัญวัฒนลิขิต. (2540). **การพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุธาสินี สัณหรัติ. (2551). **การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สหธน รัตนไพจิตร. (2527). **ความประสงค์ของการลงโทษอาญา ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2524)**. ผู้เสียหายในคดีอาญา.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรรสิทธ์ กันมล. (2549). **ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่นๆ

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2552). **สรุปคำกล่าวเปิดประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 7 การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม** (เอกสารประกอบการประชุม). กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

โกเมน ภัทรภิรมย์. (2528). **สิทธิของจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจาณาความอาญา**. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายวิธีสบัญญัติ.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (2549). **โครงการติดตามประเมินผล และพัฒนารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (2550). **โครงการติดตามประเมินผล และพัฒนารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลประจำปีงบประมาณ 2550** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. (2553). **โครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการไต่สวนมูลฟ้องในคดีอาญา** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ . (2553). **โครงการศึกษาสถานการณ์ปัญหาและพัฒนารูปแบบแนวทางของกฎหมายบังคับโทษจำคุกในประเทศไทย** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2553). **การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ และคณะ. (2545). **รายงานการวิจัย การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์และคณะ. (2548). **รายงานการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ พร้อมทั้งสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับระบบศาลและวิธีพิจารณาคดีเล็กน้อยทั้งในและต่างประเทศ** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2540). **สิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2549) **การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2554). **การจัดแบ่งกลุ่มความผิดและโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา (Classification of Crime)** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เพลินใจ แต้เกษม. และคณะ. (2547). **ระยะเวลาในการถูกคุมขังของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์.

สริยา เนตรบารมี. (2548). **การพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม : ศึกษาความเหมาะสมในการนำมาใช้ในคดีความผิดเล็กน้อย**. สารนิพนธ์ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. (2554). **ทางเลือกในการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สัญลักษ์ ปัญวัฒนลิขิต. (2552). **ประสิทธิภาพการดำเนินคดีอาญา : ศึกษาการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล.** นิติศาสตร์ดุษฎีบัญฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรศักดิ์ สิขสิทธิ์วัฒนกุล . (2551). **โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ (2554). **การบังคับใช้โทษประเภทอื่นที่มิได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ปฏิรูปกระบวนการกำหนดโทษและมาตรการอื่นๆ ทางอาญา** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

เอกสารการสอนชุดวิชา**.** (2550)**. การบริหารงานยุติธรรม.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เอกสารการสอนชุดวิชา**.** (2538). **ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ.** นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

คู่มือบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานหลักประกันสุขภาพ

ข้อมูลและสถิติสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

ข้อมูลและสถิติสำนักงานอัยการสูงสุด. กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.

ข้อมูลและสถิติกรมราชทัณฑ์. กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ 1948.

แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. พ.ศ. 2552 – 2555.

รายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ. (2550). **บันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เอกสารประกอบการสัมมนา. (2552). **ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .....** กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ. (2550). **การแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยวิธีการสมานฉันท์จากกระบวนการยุติธรรมสู่โรงเรียน**. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.

คำแปลหลักการพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยการดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญา ปี ค.ศ. 2002.

ตารางเปรียบเทียบการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในนานาชาติ ถอดความและเรียบเรียงโดย ชาติ ชัยเดชสุริยะ.

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน พ.ศ. ....

ประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผู้พิพากษาประจำศาลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลชั้นต้น พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546

คำสั่ง ตร.ที่ 960/2537 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2537.

รายงานต้นทุนผลผลิตหลักแยกตามแหล่งผลิต พ.ศ. 2554 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

คำแถลงนโยบายรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช เมื่อวันจันทร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551.

คำแถลงนโยบายรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เมื่อวันอังคารที่ 7 ตุลาคม 2551.

คำแถลงนโยบายรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันจันทร์ที่ 28 ธันวาคม 2551.

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันอังคารที่ 10 กรกฎาคม 2544.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

ประมวลกฎหมายอาญา.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553.

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2548.

พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาคดีอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2517.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549.
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550.
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551.
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552.
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553.
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554.
กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553
ระเบียบศาลอาญาว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2550.
ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554.
ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Franklin E. Zimaing and Richard S. Frase. (1975). **The criminal Justice System : Materials on the Administration and Reform of the Criminal Law.** Boston and Toronto : Little, Borown and Company.

Joel Feinberg. (1973). **Social Philosophy**. Englewood Cliffs : Prentice-Hall Inc.

J.S. Mill. (1977). **Utilitarianlism On Liberty, Representative Government**. Dent and Duttn.

Jay A.Siglar. (1979). **The Prosecutor A comparative Functional Aanalyis.** In The Prosecutor.California : Sage Pubication.

Klaus Sessar. (1979). **Prosecutorial Discretion in Germany**. In The Prosecutor. California Sage Publications

Peter J.P. Tak. (1986). **The Legal Scope of Non – prosecution in Europe.** Unheunl Publication Series.

Thomas J Gardner and Terry M. Anderson. (n.d.) **Criminal Law** (8 th ed.). Wadsworth : Thomson Wadsworth.

Wayne R. Lafave and Austin W.Scott, Jr. (1986). **Criminal Law** (2 nd ed.). St. Paul, Minn. :West Publishing Co., Ltd.

LAWS

Criminal Procedure Code of France.

Criminal Procedure Code (Strafprozeßordnung, StPO).

DPU

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล	นายวัฒนากร สั้นนุ้ย
วัน เดือน ปี	4 พฤษภาคม 2524
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ตำแหน่งและถานที่ทำงานปัจจุบัน	นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

DPU