

จากภาษิตกฎหมาย “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือการปฏิเสธความยุติธรรม”: “Justice delayed is justice denied” ที่เล็งเห็นว่าผู้ที่อยู่ในภาวะเป็นคดีความทุกฝ่ายย่อมต้องการได้รับความเป็นธรรมในเวลาอันรวดเร็ว รัฐซึ่งมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน จึงต้องหามาตรการทางกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อลดภาระการดำเนินคดีของประชาชน เป็นมาตรการที่จะทำให้คดีความเสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็วกว่าการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ รัฐจึงต้องจัดให้มี “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” ขึ้น

ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

“กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้เป็นมาตรการแบ่งเบาภาระคดี (Diversion) ออกจากกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็มาตรการที่นำมาใช้ในขั้นตอนใดของกระบวนการยุติธรรมก็ตาม เช่น การไกล่เกลี่ยคดีชั้นตำรวจ การชะลอฟ้องในชั้นอัยการ การคุมประพฤติ การทำงานบริการสังคมในชั้นศาล และการพักการลงโทษในชั้นราชทัณฑ์..... หลักการสำคัญคือการสร้างมาตรการ “ทางเลือก” แทนการใช้โทษจำคุกให้แก่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อนำไปใช้กับ “ผู้กระทำผิด”⁽¹⁾

หากพิจารณาความหมายตามรูปคำ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” จะต้องมีกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่สองทางขึ้นไป ที่สามารถนำมาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมเลือกปฏิบัติได้ กล่าวคือ โดยปกติจะมีกระบวนการยุติธรรมหลักที่ใช้กับคดีความส่วนใหญ่ทั่วไป แต่หากคดีใดที่เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดให้นำมาตรการอื่นมาใช้ได้ กรณีดังกล่าวก็ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั่นเอง

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกกับการเบี่ยงเบนคดี

เคียงคู่มากับคำว่ากระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือคำว่า การเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ซึ่งการเบี่ยงเบนคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกประการสำคัญ เพราะเล็งเห็นว่าหากให้ดำเนินคดีไปตามกระบวนการยุติธรรมหลักตามปกติจนมีการดำเนินคดีในชั้นศาล จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินคดีมาก อาจทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญาที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาตกอยู่ในฐานะ “ผู้ต้องหา” หรือ “จำเลย” อยู่ตลอดเวลาที่คดียังไม่ยุติ การหาทางยุติคดีโดยเร็วด้วยความพอใจของคู่กรณี จึงเป็นที่มาของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในแนวทางเบี่ยงเบนคดีนี้

(1) กิตติพงษ์ กิตยารักษ์,ดร.:ปลัดกระทรวงยุติธรรม : ปุจฉา-วิสัชนา ว่าด้วย “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์”

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกชั้นพนักงานอัยการ

การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ชั้นพนักงานอัยการ โดยยึดแนวทางการเบี่ยงเบนคดีที่จะเข้าสู่ศาล ก็คือการหามาตรการยุติคดีในชั้นพนักงานอัยการนั่นเอง

มาตรการยุติคดีในชั้นพนักงานอัยการดังกล่าว จะต้องเป็นมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และเป็นแนวทางที่แตกต่างไปจากมาตรการตามกระบวนการยุติธรรมหลักตามปกติ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกชั้นพนักงานอัยการตามความหมายนี้ สามารถนำมาใช้ได้กับคดีทุกประเภททั้งคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง

ยุติธรรมทางเลือกของอัยการในคดีอาญา

การยุติคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการนั้น หากดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมหลักก็คือการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาและการสั่งให้ความเห็นชอบในคดีเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

นอกจากมาตรการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีมาตรการอื่นตามกฎหมายที่สามารถทำให้คดียุติในชั้นพนักงานอัยการได้ เช่น การสั่งยุติคดีความผิดอันยอมความได้ที่ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความ โดยถูกต้องตามกฎหมาย การสั่งยุติคดีกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญาระงับกรณีอื่น ๆ คดีตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 คดีความผิดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 มาตรา 63 คดีความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 ฯลฯ เป็นต้น มาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจยุติคดีชั้นพนักงานอัยการ เหล่านี้ก็คือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกชั้นพนักงานอัยการในคดีอาญา

การสั่งยุติคดีกรณีความผิดอันยอมความได้

การสั่งยุติคดีกรณีความผิดอันยอมความได้ เป็นมาตรการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) ที่ว่า “ในคดีความผิดอันยอมความได้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย”

มาตรการนี้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการสั่งยุติคดีกรณีสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเอาไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 54 ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

โดยเหตุที่คดีความผิดอันยอมความได้มีเป็นจำนวนมาก โอกาสที่พนักงานอัยการจะนำมาตรการสั่งยุติคดีความผิดอันยอมความได้มาใช้ให้มากขึ้น มีมากกว่ามาตรการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 กรณีอื่น ๆ กอปรกับระเบียบปฏิบัติที่ใช้ในกรณีนี้คือ ระเบียบกรม

อัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ.2532 ได้ใช้มาเป็นเวลานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน และสอดคล้องกับนโยบายการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการให้มากขึ้น

สำนักงานอัยการสูงสุดจึงมอบหมายให้สำนักงานวิชาการดำเนินการในเรื่องนี้

การตั้งยุติคดีกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญาระงับ

นอกจากตั้งยุติคดีในคดีความผิดอันยอมความ ได้ดังที่ได้กล่าวข้างต้นอันเป็นการตั้งยุติคดีกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญาระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) แล้ว ยังมีกรณีที่พนักงานอัยการอาจตั้งยุติคดีที่สิทธิฟ้องคดีอาญาระงับกรณีอื่น ๆ อีก ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดระเบียบปฏิบัติเอาไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 54 ดังนี้

- (1) ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย
- (3) ในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา
- (4) เมื่อศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง
- (5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น
- (6) เมื่อคดีขาดอายุความ
- (7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ
- (8) เมื่อคดีเป็นความผิดต่อส่วนตัวและมีได้ร้องทุกข์ตามระเบียบ
- (9) เมื่อคดีเป็นความผิดต่อส่วนตัวและผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องแล้ว ไม่ว่าจะได้ยื่นฟ้องก่อนหรือหลังจากที่พนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนและไม่ว่าคดีที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องแล้วนั้นศาลจะพิพากษาแล้วหรือไม่
- (10) เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว และไม่มีหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหาได้

ความผิดตามกฎหมายฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่พนักงานอัยการเข้าไปมีส่วนสำคัญในกระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 โดยในระดับนโยบายอัยการสูงสุดเป็นกรรมการในคณะกรรมการฟื้นฟูซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและวางระเบียบต่าง ๆ ในระดับปฏิบัติปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ขอความร่วมมือให้สำนักงานอัยการสูงสุดจัดหาผู้แทนเพื่อแต่งตั้งให้เป็นประธานอนุกรรมการฟื้นฟูฯ ในแต่ละพื้นที่ และพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนก็มีหน้าที่ในการพิจารณาว่าผู้ต้องหาจะมีสิทธิที่จะได้รับการฟื้นฟูหรือไม่ (มาตรา 22)

สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดแนวทางในดำเนินคดีฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และเวียนแจ้งให้ถือปฏิบัติตามหนังสือ อส (สฟปผ) 0018/ว 46 ลงวันที่ 31 มกราคม 2546

คดีความผิดตามกฎหมายเยาวชนและครอบครัว

มาตรการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว มาตรา 63⁽²⁾ นี้ ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในชั้นพนักงานอัยการที่สามารถลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้

สำนักอัยการสูงสุดได้กำหนดระเบียบปฏิบัติการดำเนินการตาม มาตรา 63 นี้เอาไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547

คดีความผิดตามกฎหมายคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว

โดยเหตุที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้ความผิดฐานกระทำการอันเป็นความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดอันยอมความได้นอกจากนี้ยังได้บัญญัติให้หากการกระทำความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดฐานทำร้ายร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295 ซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินด้วย ก็ให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดอันยอมความได้

ดังนั้น ความผิดอันยอมความได้ตามกฎหมายฉบับนี้ จึงอยู่ในเกณฑ์ที่พนักงานอัยการอาจตั้งยุติคดีตามระเบียบปฏิบัติที่กล่าวข้างต้น อันเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกชั้นพนักงานอัยการได้

ชะลอการฟ้อง: ยุติธรรมทางเลือกอนาคต

นอกเหนือไปจากมาตรการตามกฎหมายที่ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกชั้นพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้น การชะลอการฟ้องก็เป็นมาตรการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ ได้มีการพิจารณาดำเนินการจนถึงขั้นเสนอร่างกฎหมายชะลอการฟ้องไปครั้งหนึ่งแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการให้มาตรการดังกล่าวออกมามีผลใช้บังคับได้ต่อไป

(2) **มาตรา 63** ในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิด เมื่อผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาโดยคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน และพฤติการณ์ต่าง ๆ แห่งคดีแล้วเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนอาจกลับตัวเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง และเด็กหรือเยาวชนนี้ยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมดูแลของสถานพินิจด้วยแล้ว ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจแจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยให้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นได้ คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นให้เป็นที่สุด

การควบคุมเด็กหรือเยาวชนในสถานพินิจตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดเวลาตามที่ผู้อำนวยการสถานพินิจเห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสองปี

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกเกินกว่าห้าปีขึ้นไป

ยุทธธรรมทางเลือกของอัยการในคดีแพ่ง และคดีปกครอง

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกชั้นพนักงานอัยการ ด้วยมาตรการเบี่ยงเบนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลหรือการยุติคดีชั้นพนักงานอัยการนั้น สามารถนำมาใช้ในคดีแพ่งและคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการได้ด้วย

การยุติคดีแพ่งและคดีปกครองในชั้นพนักงานอัยการนั้น มาตรการที่พนักงานอัยการปฏิบัติอยู่เป็นประจำ ก็คือ การประนีประนอมยอมความตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 40 รวมทั้งระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ.2532

เพิ่มมาตรการยุติคดีแพ่ง คดีปกครอง ชั้นพนักงานอัยการ

จากแนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้แจ้งเวียนให้ทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ นร 0505/ ว 184 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549 เรื่องการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง⁽³⁾

แนวทางในการดำเนินคดีแพ่งและคดีปกครองตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดมาตรการที่จะเบี่ยงเบนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลเอาไว้อย่างน้อย 3-4 ประการ กล่าวคือ การไม่ส่งคดีขาดอายุความให้พนักงานอัยการดำเนินการ การยุติคดีแพ่งชั้นพนักงานอัยการกรณีคดีเสียเปรียบ การยุติคดีปกครองชั้นพนักงานอัยการกรณีคดีเสียเปรียบ และการยุติคดีกรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเกิดข้อพิพาทระหว่างกัน

ไม่ส่งคดีขาดอายุความให้อัยการดำเนินการ

คณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักการเอาไว้ในแนวทางการดำเนินคดีดังกล่าวข้างต้น ข้อ 5 ดังนี้

“กรณีคดีขาดอายุความแล้ว แต่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจยังยืนยันให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ ทั้งที่เห็นได้ล่วงหน้าว่าหากดำเนินคดีต่อไปก็มีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ กล่าวคือ เสียค่าใช้จ่าย เสียเวลา เสียกำลังคนในการปฏิบัติงานโดยเปล่าประโยชน์ อีกทั้งการดำเนินคดีของรัฐไม่ควรดำเนินการในลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบเอกชน ด้วยการคาดหวังว่าเอกชนอาจไม่ยกอายุความขึ้นต่อสู้คดีเพราะความไม่รู้กฎหมายหรือความหลงลืม หรืออาจขาดนัดยื่นคำให้การ หรือขาดนัดพิจารณา เพราะมีผลให้การอำนวยความสะดวกของรัฐขาดความ

⁽³⁾ ดู “การดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ”: อนุชาติ คงมาลัย: บทความใน Website ของสำนักงานอัยการสูงสุด www.ago.go.th

นำเชื่อถือ ดังนั้น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ จึงไม่ควรนำคดีที่ขาดอายุความแล้วส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป”

ตัวอย่างการยุติคดีแพ่งชั้นพนักงานอัยการกรณีคดีขาดอายุความ

กรณีตามข้อหารือเลขรับที่ ห.224/2551 ดังต่อไปนี้ แสดงให้เห็นการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจยุติการดำเนินคดีแพ่ง ไม่รับดำเนินคดีที่ขาดอายุความโดยอ้างหลักเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้ในแนวทางการดำเนินคดีตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นพ้องด้วย

“กรม พ. แจ้งว่าอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแรงงานเขต 3 พิจารณาว่าคดีกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานของ กรม พ. ขาดอายุความและไม่รับว่าต่างให้ โดยอ้างมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2549 ข้อ 5 การดำเนินคดีที่ขาดอายุความ หากกรม พ. ไม่สามารถส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการได้ หรือในกรณีส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการแล้ว แต่สำนักงานอัยการสูงสุดแจ้งฐานะคดีว่าไม่สามารถรับว่าต่างคดีให้ได้เนื่องจากคดีขาดอายุความแล้วนั้น กรม พ. จะต้องดำเนินการอย่างไร หรือมีแนวทางแก้ไขอย่างไร เพื่อมิให้ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2549 และเพื่อมิให้ทางราชการเสียหาย

สำนักงานอัยการสูงสุดตอบว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ที่แจ้งเวียนตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ นร 0505/ว 184 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549 กำหนดไว้ชัดเจนอยู่แล้วว่า ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจไม่ควรนำคดีที่ขาดอายุความแล้วส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการ กรมฯ จึงควรถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้โดยเคร่งครัด ในส่วนของมูลหนี้ของสัญญาที่ขาดอายุความ กรมฯ ควรพิจารณาดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานว่าด้วยการให้กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.2551 หมวด 4 หลักเกณฑ์การชำระเงินกู้ยืมคืนกองทุน และหมวด 5 การประนอมหนี้และการตัดหนี้สูญ หากระเบียบดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงมูลหนี้ในคดีขาดอายุความ กรมฯ ก็ชอบที่จะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวต่อไป และหากเห็นว่ากรณีคดีขาดอายุความดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ กรมฯ ก็ชอบที่จะดำเนินการหาผู้รับผิดชอบแพ่งรวมทั้งทางวินัยตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”⁽⁴⁾

การยุติคดีแพ่งชั้นพนักงานอัยการกรณีคดีเสียเปรียบ

ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ที่ได้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่กับเอกชนในทางแพ่งหรือกรณีจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล และในกรณีที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ

(4) หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ค่วนมากที่ อส 0026/2219 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง หรือแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางแก้ไขกรณีคดีขาดอายุความ

เวียนแจ้งให้ทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0027(ปค)/ว 109 ลงวันที่ 24 เมษายน 2552 เรื่อง แนวทางปฏิบัติหรือแนวทางแก้ไขกรณีคดีขาดอายุความ

และรัฐวิสาหกิจ ถูกเอกชนฟ้องคดีแพ่ง ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการที่มีอำนาจหน้าที่เรื่องนั้นโดยตรง ดำเนินการ (ข้อ 1.2.1 วรรคแรก)

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าคดีนั้นตัวความอยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้ หรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ให้พนักงานอัยการแจ้งฐานะคดีให้ตัวความพิจารณาว่าควรยุติ การดำเนินคดี หากตัวความเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการเป็นอันยุติการดำเนินคดีใน เรื่องนั้น (ข้อ 1.2.2)

(การแจ้งฐานะคดีว่าเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้หรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิด ประโยชน์ตามข้อ 1.2.2 นี้ จะต้องไม่รวมถึงคดีขาดอายุความ ซึ่งคณะรัฐมนตรีไว้วางแนวทางปฏิบัติ เอาไว้โดยเฉพาะในข้อ 5 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว)

ถ้าตัวความมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการ ให้แจ้งความเห็น ไปยังพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ดังนี้

(ก) ถ้าตัวความเป็นส่วนราชการอันมิใช่ราชการส่วนท้องถิ่น ให้พนักงานอัยการส่ง เรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย ถ้าอัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดให้ดำเนินคดีต่อไปตามความเห็นของตัวความ ให้แจ้งพนักงานอัยการดำเนินการไปตามนั้น แต่หากอัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดเห็นพ้องกับความเห็น ของอัยการว่าควรยุติการดำเนินคดี ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่ง ของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) วินิจฉัยชี้ขาดว่าควรยุติการดำเนินคดีเรื่องนั้นหรือไม่ กรณีคณะกรรมการสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการ ต่อไป หากคณะกรรมการสั่งให้ยุติเรื่อง ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ กรณีนี้ให้พนักงานอัยการส่ง เรื่องคืนตัวความ

(ข) ถ้าตัวความเป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ให้ พนักงานอัยการนำความเห็นของตัวความประกอบการพิจารณาการสั่งคดี หากยังเห็นว่าคดีนั้นตัวความ อยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้และการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ให้พนักงานอัยการใช้ ดุลพินิจไม่รับว่าต่างแก้ต่างได้

กรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่รับว่าต่างแก้ต่างให้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน ของรัฐและรัฐวิสาหกิจ มีสิทธิว่าจ้างทนายความดำเนินคดีในศาลได้ (ข้อ 1.2.3)

การยุติคดีปกครองชั้นพนักงานอัยการกรณีคดีเสียเปรียบ

ในกรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ ดำเนินคดีแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจ ถ้าพนักงานอัยการมีความเห็นว่า หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวอยู่ในฐานะเสียเปรียบไม่สามารถชนะคดีได้ หรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิด ประโยชน์ ไม่ควรที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินคดีในเรื่องนั้น ให้พนักงาน อัยการแจ้งฐานะคดี และดำเนินการต่อไปเพื่อให้อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาด และนำเสนอให้

คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) โดยให้ปฏิบัติตามข้อ 1.2.3 (ก) โดยอนุโลม (ข้อ 2.2)

การยุติคดีกรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเกิดข้อพิพาทระหว่างกัน

เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างกัน มิให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจฟ้องคดีต่อศาล แต่ให้ส่งสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อทำความเห็นเสนอคณะกรรมการชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่ง (กยพ.) วินิจฉัยชี้ขาดและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามข้อ 6.2 ดังนี้

“กรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเกิดข้อพิพาทระหว่างกันมิให้ฟ้องคดีต่อศาล ให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความ เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.)

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาและมีความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาคัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดส่งคำตัดสินชี้ขาดและมติคณะรัฐมนตรีแจ้งให้คู่กรณีทราบและถือปฏิบัติ หากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจใดเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดดังกล่าวข้างต้นให้นำเรียนเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เหมาะสม”

พนักงานอัยการเฝ้าศึกษาและร่วมใจนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้

การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ ก่อให้เกิดผลดีหลายประการทั้งในด้านองค์กร พนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องในคดีความเหล่านั้น กล่าวคือ ส่งผลให้องค์กรอัยการเป็นที่น่าเชื่อถือในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ลดภาระค่าใช้จ่ายและระยะเวลาการดำเนินคดีให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และประหยัดกำลังทรัพยากรบุคคลในการดำเนินคดี ประการสำคัญที่สุดคือทำให้ทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้รับความยุติธรรมที่เหมาะสมภายในระยะเวลาที่รวดเร็วขึ้น

พนักงานอัยการจึงควรเฝ้าศึกษาหากระบวนวิธีการนำมาตราการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นอัยการ และร่วมมือร่วมใจกันนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ให้เกิดผลเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างสมบูรณ์

สัมมนาอัยการทั่วประเทศ

จากนโยบายของรัฐดังกล่าวมาข้างต้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้กำหนดเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ.2551-2554 ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างการบังคับใช้

กฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการนำ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” มาใช้ในชั้นพนักงานอัยการให้มากขึ้น เพื่อลดภาระการดำเนินคดีให้แก่ประชาชน

ในปีงบประมาณ 2552 นี้ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้มอบหมายให้สำนักงานวิชาการ จัดให้มีการสัมมนาพนักงานอัยการทั่วประเทศทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อระดมความคิดเห็นในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการให้มากขึ้น โดยมุ่งเน้นมาตรการไต่ถามข้อพิพาทในคดีทุกประเภท ทั้งคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง ตลอดจนมาตรการยุติคดีในชั้นพนักงานอัยการอื่น ๆ เพื่อนำมากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ ตลอดจนคู่มือการปฏิบัติราชการให้พนักงานอัยการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ปวงชนชาวไทยต่อไป

