บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

เมื่อมนุษย์รวมกลุ่มกันเป็นสังคมโดยอาศัยการมีถิ่นฐานเดียวกัน มีขนบธรรม-เนียมประเพณีและวัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน ต่อมาได้มีการกำหนดเขตแดน มีประชากร มีการปกครอง จึงก่อตั้งเป็นรัฐขึ้น ดังนั้นการจัดระเบียบและควบคุมความประพฤติของคนในสังคมโดยผู้มีอำนาจสูงสุดหรือผู้เป็นประมุขของรัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ผู้ใดฝ่าฝืนกฎระเบียบของสังคมก็จะถูกลงโทษ หรือชดใช้ค่าเสียหายให้กับสังคม แต่เมื่อเวลาผ่านไปสังคมได้มีวิวัฒนาการที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น รัฐจึงมีหน้าที่ปกครองและบริหารงานให้สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าและการเติบโตของสังคม สิ่งที่เป็นปัญหาและสร้างความยุ่งยากให้แก่รัฐคือ รัฐจะบริหารงานอย่างไรที่ทำให้ประชากรส่วนใหญ่ในสังคมอยู่ด้วยความสงบเรียบร้อยและเสมอภาคกัน รัฐจึงจำเป็นต้องใช้กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบให้ประชากรในสังคมปฏิบัติไปในทางเดียวกันซึ่งในลักษณะนี้เรียกว่า “นิติรัฐ” (Legal State) แต่ด้วยการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ และการดำรงตนอยู่ในสังคม ทำให้บุคคลที่ขาดการควบคุมฉกฉวยโอกาสแสวงหาประโยชน์และความต้องการที่มากระทบต่อสิทธิผู้อื่นจนถึงขั้นละเมิด นอกจากการสร้างความเดือดร้อนและความไม่สงบให้กับสังคมยังสร้างภาระให้แก่รัฐที่จะต้องสร้างกระบวนการยุติธรรมเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่กระแสของกระบวนการยุติธรรมทางอาญากำลัง

ประสบกับปัญหาเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก สำหรับปัญหาที่มีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทยที่พบมีดังนี้[1]

1) ระบบและโครงสร้างในกระบวนการยุติธรรมที่ถูกวางในลักษณะที่ไม่มีการบริหารงานยุติธรรมในภาพรวม ทำให้ขาดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในภาพรวม ซึ่งไม่สามารถกำหนดนโยบายทางอาญา และนำนโยบายทางอาญาไปปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผล ขาดความร่วมมือในหน่วยงานย่อยในกระบวนการยุติธรรม ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี และส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานย่อยในกระบวนการยุติธรรมตามมา

2) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ที่มีลักษณะนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมมากเกินสมควร และในขณะเดียวกันก็ไม่มีกระบวนการกลั่นกรองหรือเบี่ยงเบนคดี (Screening or Diversion) ออกจากขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมตามปกติ แต่จะส่งเรื่องทุกประเภทไปสู่ศาล ก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาล และผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ขาดการจัดการอย่างเหมาะสมกับการกระทำความผิดแต่ละระดับ

3) การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด เนื่องจากนักกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังคงผูกติดกับการวินิจฉัยข้อถูกผิดของผู้กระทำความผิด ของการกระทำ และมุ่งผลักดันให้ผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือนจำ ระบบการกำหนดโทษยังมิได้คำนึงถึงภูมิหลังของผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง และระบบราชทัณฑ์ยังไม่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง

4) เกิดจากการปฏิบัติโดยไม่ชอบจากบุคคลในกระบวนการยุติธรรมอันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น การคุกคามสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา การละเลยไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้เสียหายหรือพยาน เช่น การเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

---

[1]กิตติพงษ์ กิติยารักษ์, **ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544), หน้า 27-43.

5) เกิดจากกระบวนการยุติธรรมขาดการมีส่วนร่วมและสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งทำให้ขาดการตรวจสอบ ร่วมกับทราบปัญหาอุปสรรคและร่วมกันกำหนดนโยบายทางอาญา อันเป็นหัวใจของความสำเร็จในกระบวนการยุติธรรม

6) กระบวนการการยุติธรรมขาดองค์ความรู้และศักยภาพในการพัฒนา

7) บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมขาดจิตสำนึกและขาดทัศนคติที่ดีในการให้การบริการความยุติธรรมแก่ประชาชน อันเนื่องมาจากยังติดในระบบเจ้าขุนมูลนาย

จากสภาพปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่กล่าวมาเป็นต้นเหตุของปัญหากระบวนการยุติธรรมซึ่งเรียกว่า "กระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธี"[2] ที่มุ่งเน้นการปราบปรามเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธีจะมีความจำเป็นต้องกระทำเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิของกฎหมาย เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่สังคมเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ แต่กระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธีก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาหรือทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องหรือสังคมได้ จึงเกิดเป็นที่มาของแนวความคิดกระบวนการยุติธรรมที่ดีนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ให้คุณค่าความเป็นมนุษย์มากกว่ารูปแบบหรือโครงสร้างเท่านั้น ฉะนั้นกระบวนการยุติธรรมแนวคิดใหม่จึงต้องมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเหยื่อ การบำบัดฟื้นฟู การป้องกัน การปรับตัวคืนสู่สังคมของเหยื่อและผู้กระทำความผิด มาใช้เพื่อยุติคดี เพื่อหลีกเลี่ยงโทษจำคุก อันเป็นกระบวนการยุติธรรมซึ่งเรียกว่า "กระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือ Alternative Dispute Resolution--ADRs" ที่เกิดขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหาความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทอย่างหนึ่งที่อาศัยบุคคลที่เป็นกลางมาช่วยเหลือกำกับ หรืออำนวยกระบวนการเพื่อให้คู่พิพาทได้เจรจาตกลงในปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันแทนการพิจารณาและการตัดสินคดีของศาล ประโยชน์ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ไม่เพียงแต่จะลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่อศาลเท่านั้น แต่ยังมีส่วนร่วมช่วยเสริมให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคู่ความ อันก่อให้เกิด

---

[2]กุลพล พลวัน, "อัยการกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในประเทศไทย," **วารสารอัยการ** 22, 251 (เมษายน-มิถุนายน): 38.

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่สร้างสรรค์และเกิดความสมานฉันท์ระหว่างคู่กรณี ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้เป็นมาตรการแบ่งเบาภาระคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะนำมาใช้ในขั้นตอนใดของกระบวนการยุติธรรม (Diversion) หลักการที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือ สร้างมาตรการที่เป็น "ทางเลือก" แทนการใช้โทษจำคุกให้แก่ เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมและนำมาตรการดังกล่าวไปใช้กับ "ผู้กระทำความผิด" ให้เหมาะสมกับความผิดแต่ละประเภท

เมื่ออัยการเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมและมีภาระหน้าที่หลัก คือ การฟ้องคดีอาญา จึงทำให้พนักอัยการเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจชั้นสุดท้ายว่าสมควรฟ้องผู้กระทำความผิดเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษหรือไม่ จึงถือได้ว่าพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการกลั่นกรองและเบี่ยงเบนคดีความผิดไม่ร้ายแรงมิให้คดีขึ้นมาสู่ศาล อันเป็นสาเหตุของปัญหาเรื่องคดีล้นศาล ผู้ต้องขังล้นคุก ซึ่งประเทศไทยกำลังประสบปัญหานี้ เนื่องจากปัจจุบันพบว่ามีการนำคดีทุกประเภทส่งมาให้พนักงานอัยการดำเนินการในแต่ละปีมีจำนวนสูงมาก แต่มาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการในการกลั่นกรองและเบี่ยงเบนคดีเพื่อยุติคดีในความผิดที่ไม่ร้ายแรง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่มีโทษปรับ หรือโทษจำคุกระยะสั้นและใช้สำหรับการละเมิดกฎหมายเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่มิได้ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรง แต่จำเป็นต้องมีไว้เพื่อประโยชน์ในการจัดวางระเบียบกฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกันของสังคม แต่มาตรการทางกฎหมายที่ใช้เป็นทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญาและสามารถยุติคดีอาญา คือ การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลเพื่อประโยชน์สาธารณะ[3] การยอมความ[4] และเปรียบเทียบคดีอาญา[5] แต่มาตรการดังกล่าวยังเป็นปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคสำหรับ

---

[3]พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553, มาตรา 21; และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 78.

[4]ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 39.

[5]เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37-39.

พนักงานอัยการในการนำมาใช้เพื่อยุติคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการให้สัมฤทธิผลมีดังนี้

1) ปัจจุบันพนักงานอัยการใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามมาตรา 143 การฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาว่ามีผลเป็นการแก้ไขและปรับปรุงผู้กระทำความความผิดหรือไม่ และผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิตและอนาคตผู้กระทำความผิดได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำไปแล้วหรือไม่ โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์การลงโทษเป็นสำคัญ หากการฟ้องไม่เกิดประโยชน์แก่ผู้กระทำความผิดและสังคม อัยการสูงสุดจึงใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องซึ่งเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งเพียงคนเดียว โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติ-องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรค 2 “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการ-สูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการ-สูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.” ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาตามลำดับชั้นมากและเกรงข้อครหาในความไม่สุจริตในการสั่งคดี พนักงานอัยการโดยทั่วไปจึงมักจะสั่งฟ้องคดีไปเพื่อตัดปัญหาดังกล่าว และปัจจุบันอัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณชนนั้น แม้จะมีประโยชน์มากแก่ประชาชน แต่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางที่ชัดเจนอันนำไปสู่การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่แตกต่างกันอันทำให้ประชาชนที่ได้กระทำความผิดอาญาเล็กน้อยได้รับความยุติธรรมที่แตกต่างในการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้ อันก่อให้เกิดข้อครหาอันไม่เป็นผลดีต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประชาชน อีกทั้งการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเป็นการสั่งไม่ฟ้องโดยเด็ดขาดไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่มาแก้ไขบำบัด ฟื้นฟูพฤติกรรมผู้กระทำความผิดรวมทั้งเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหาย ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดและสังคม

2) การประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดการยอมความกัน เป็นมาตรการหนึ่งสำหรับพนักงานอัยการใช้ยุติการดำเนินคดีอาญาในคดีความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัว หากคู่กรณีสามารถเจรจาตกลงกันได้และไม่ติดใจว่ากล่าวเอาความกันอีกจึงมี

การยอมความกัน อันมีผลทำให้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาระงับไปตามมาตรา 39 อนุมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและการยอมความเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการระงับการดำเนินคดีอาญาสำหรับพนักงานอัยการ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2547ในข้อ 54 ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งยุติคดีได้ตามระเบียบ นอกจากการที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีการเจรจาตกลงกันเองเพื่อระงับคดีด้วยการยอมความกันแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดได้นำคดีความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัวเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทเพื่อระงับข้อพิพาทตามที่ได้บัญญัติไว้ในระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 และระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533 ซึ่งในการจัดให้มีการประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ แม้ว่าการประนอมข้อพิพาทจะเป็นทางเลือกสำหรับพนักงานอัยการในการใช้เบี่ยงเบนคดีที่เป็นความผิดอันยอมความได้ แต่การใช้ระเบียบดังกล่าวไม่สามารถลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลให้ลดลงได้อย่างมีประสิทธิผล อันเนื่องมาจากข้อขัดข้องในทางปฏิบัติหลายประการกล่าวคือ

ประการแรก ประเภทคดีที่นำเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาท มีข้อจำกัดให้คดีที่ประนอมข้อพิพาททางอาญาได้เฉพาะความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัวเท่านั้น ส่วนความผิดอาญาแผ่นดินอื่นที่มีอัตราโทษไม่ร้ายแรงและคู่กรณีสามารถตกลงกันได้มิอาจนำเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทและสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคมได้ อาทิเช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ยกเว้นคดีผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว ลักทรัพย์ที่มีราคาเล็กน้อย หรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ฯลฯ หรือแม้แต่ความผิดอาญาร้ายแรงแต่ลักษณะของการกระทำเป็นละเมิดเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย หากได้มีการเจรจาเพื่อประนีประนอมข้อพิพาทโดยการชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งซึ่งผู้เสียหายพอใจและไม่ติดใจเอาความกับผู้กระทำความผิดนั้นไม่อาจยุติคดีได้

ประการที่สอง กระบวนการประนอมข้อพิพาท ปัจจุบันประชาชนไม่นิยมและสมัครใจเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาท แต่เลือกที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล เนื่องจากใช้เวลาในการดำเนินกระบวนพิจารณาสั้นและไม่ต้องอยู่ภายใต้

การควบคุมหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขเป็นเวลานาน หากจำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาศาลมักจะพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามฟ้องลงโทษจำคุกและปรับ ส่วนโทษจำคุกให้รอไว้ซึ่งผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการบำบัด ฟื้นฟู และแก้ไขพฤติกรรม ปัญหาอีกกรณีเป็นการกระทำความผิดหลายกรรมมีทั้งความผิดที่ยอมความได้และความผิดอาญาแผ่นดิน หากเป็นการกระทำเฉพาะความผิดที่ยอมความกันได้แล้วมักจะมีการยอมความกันมาก่อนในชั้นสอบสวน แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้ประนอมข้อพิพาทกรณีการกระทำความผิดหลายกรรมมีความผิดอาญาแผ่นดินด้วยนั้นไม่อาจจัดให้มีการประนอมข้อพิพาทในชั้นนี้ เนื่องมาจากปัญหาข้อขัดข้องในเรื่องการฟ้องคดี การขอผัดฟ้องและฝากขังในระหว่างรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งถ้าหากผู้ต้องหาที่ไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวต้องอยู่ในการควบคุมของกรมราชทัณฑ์ และปัญหาอายุความในการดำเนินคดีอาญาในระหว่างดำเนินการประนอมข้อพิพาท ปัญหาดังกล่าวมาจึงทำให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบไม่มีบทบาทหรือไม่สามารถจัดให้มีการประนอมข้อพิพาทได้ตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบดังกล่าว

ประการที่สาม คุณสมบัติของผู้ประนอมข้อพิพาท ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ดำเนินการประนอมข้อพิพาท คือ พนักงานอัยการผู้รับมอบหมายจากสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน หรือสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำจังหวัด (สคช.) เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ภาระหน้าที่ตามที่ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดไว้มีด้วยกันหลายภารกิจ หากให้พนักงานอัยการเป็นผู้จัดให้มีการประนอมข้อพิพาททุกคดีอย่างจริงจังไม่อาจดำเนินการได้ทุกคดีและอาจถูกตั้งคำถามในความเป็นกลางในการประนอมข้อพิพาท จึงมอบหมายให้ทนายความอาสา เป็นผู้ดำเนินการแทนเพื่อช่วยเหลือในการจัดให้มีการประนอมข้อพิพาทได้อย่างทั่วถึง แต่การดำเนินการนั้นเกิดปัญหาจากทนายความอาสาไม่เข้าใจถึงบทบาทในการประนอมข้อพาท จึงทำให้เกิดการปฏิบัติงานความลักลั่นกันไป เนื่องจากขาดกฎหมายรองรับกระบวนการคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติมาทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาทให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นที่พอใจแก่คู่กรณีรวมทั้งผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด

3) การเปรียบเทียบคดีความผิดลหุโทษตามมาตรา 37, 38, 39 อนุมาตรา (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2547 ข้อ 54 ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งยุติคดีได้ตามระเบียบ กรณีในคดีที่เปรียบเทียบได้นั้นบทบาทของอัยการปกติจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการเปรียบเทียบที่พนักงานสอบสวน ได้เปรียบเทียบแล้วเสนอมาให้อัยการพิจารณา ตามมาตรา 142 วรรคท้ายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะพนักงานอัยการมิได้ร่วมสอบสวนคดีอาญา เพียงแต่มีหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเท่านั้น ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีบทบาทในการเจรจาเพื่อให้มีการเปรียบเทียบน้อยมาก แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติมาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้พนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบคดีที่สามารถเปรียบเทียบกันได้แทนการฟ้องคดีต่อศาลตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ในส่วนที่ 7 คดีที่เปรียบเทียบ ข้อ 86 (หลักการปฏิบัติในคดีเปรียบเทียบ) และข้อ 87 (การสั่งคดีเปรียบเทียบ) เพียงแต่พนักงานอัยการได้ใช้อำนาจตามมาตรา 144 และตามระเบียบดังกล่าวนี้น้อยมาก จึงควรมีการส่งเสริมให้พนักงานอัยการได้ใช้ประโยชน์จากบทบัญญัติมาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2547 ให้มากยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมในอัตราโทษปรับสำหรับความผิดลหุโทษซึ่งในปัจจุบันมีอัตราโทษปรับในระดับเดียวกันทุกมาตรา คือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 1,000 บาท ควรมีการแก้ไขเฉพาะอัตราโทษปรับให้มีแตกต่างกันตามลักษณะของความผิด ส่วนโทษคุกให้คงไว้เช่นเดิม ซึ่งการแก้ไขอัตราโทษปรับจะทำให้สามารถตกลงกันได้มากยิ่งขึ้น และบัญญัติมาตรการทางเลือกอื่นเพิ่มเติมนอกจากการเปรียบเทียบ เช่น ประเทศเยอรมัน ญี่ปุ่น นำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ ประเทศฝรั่งเศสใช้มาตรการความตกลงทางอาญา ประเทศอังกฤษใช้มาตรการเตือน มาใช้เพื่อระงับข้อพิพาททางอาญาในชั้นอัยการให้มากยิ่งขึ้น

ด้วยปัญหาข้อขัดข้องดังได้กล่าวมาข้างต้น อันมีสาเหตุเนื่องจากกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่เปิดช่องให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับข้อพิพาทและยุติคดี ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาญาให้คดีบางประเภทที่ไม่ร้ายแรงเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทเพื่อระงับข้อพิพาทก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล ตลอดจนระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2547 ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 และระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533 ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่ให้นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์หรือประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์กฎหมายในประเทศต่าง ๆ บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่พนักงานอัยการในการใช้มาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญากว้างกว่ากฎหมายไทย อาทิเช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษมีการนำมาตรการการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทมาใช้เป็นมาตรการทางเลือกในการยุติคดีอาญาได้อย่างสัมฤทธิ์ผล หรือในประเทศเยอรมัน ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอมริกานำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ระงับข้อพิพาทโดยมีเงื่อนไขคุมความประพฤติในการยุติคดีอาญา ส่วนประเทศฝรั่งเศสที่ได้รับแนวคิดการต่อรองคำรับสารภาพจากประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมเป็นมาตรการความตกลงทางอาญา เป็นต้น จากการการศึกษามาตรการทางเลือกอื่นแทนการดำเนินคดีอาญาในต่างประเทศ หรือการนำมาตรการที่มีอยู่ในกระบวนการยุติธรรมของประเทศ-ไทยมาใช้ เช่น การแก้ไขบำบัดฟื้นฟู การกำหนดให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขเยียวยาความเสียหาย เป็นต้น หากประเทศไทยต้องการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไปในทิศทางเดียวกันโดยการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้แทนการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดในชั้นพนักงานอัยการ มาตรการทางเลือกเพื่อยุติคดีนั้นจะต้องเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กฎหมายบัญญัติอำนาจและหน้าที่ไว้และเป็นแนวทางที่แตกต่างไปจากกระบวนการยุติธรรมหลักตามปกติ และนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทยเพื่อให้พนักงานอัยการได้นำมาใช้เป็นทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญา อันนำมาสู่การยุติคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการให้มากยิ่งขึ้นด้วยความสมานฉันท์ สามารถ

ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ด้วยความโปร่งใส รวดเร็ว และเป็นธรรมอันจักเป็นการแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างบูรณาการให้สัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้นไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการทางเลือกในคดีอาญา ตลอดจนบทบาท อำนาจ หน้าที่ของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการทางเลือกในคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมไทยและกระบวนการยุติธรรมต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับมาตรการทางเลือกในคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่ควรนำมาแก้ไขปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมไทย

2.4 เพื่อศึกษาหามาตรการทางเลือกในคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการแทนการฟ้องคดีอาญาที่เหมาะสมกับกระบวนการยุติธรรมไทย

3. สมมติฐานของการศึกษา

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกชั้นพนักงานอัยการเพื่อใช้แทนการดำเนินคดีอาญาที่มีความผิดไม่ร้ายแรงตามกฎหมายไทยที่พบในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการพ.ศ. 2553 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 ประกอบกับระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พ.ศ. 2533 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2547 มีเพียงดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ การยอมความ และการเปรียบเทียบคดี แต่หลักกฎหมายและระเบียบดังกล่าวยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่

สำหรับพนักงานอัยการในการนำมาตรการทางเลือกมาใช้แทนการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด อันเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่สำหรับพนักงานอัยการหลายประการ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจึงควรบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาญา และระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญา เพื่อให้พนักงานอัยการนำไปใช้ยุติการดำเนินคดีอาญาให้มากยิ่งขึ้นและเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคมต่อไป

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาถึงสภาพปัญหาการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีอาญาเพื่อยุติคดีในชั้นพนักงานอัยการ อีกทั้งหาแนวทางและมาตรการทางเลือกอื่นแทนการดำเนินคดีอาญา ตลอดจนบทบาทของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการทางเลือกแทนการดำนินคดีอาญาที่เหมาะสม เพื่อประโยชน์สูงสุดในการยุติคดีกันได้ด้วยความสมานฉันท์และเป็นที่พอใจกับทุกฝ่าย

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้อยู่ในประเภทการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากตำรา หนังสือ เอกสาร บทความ วารสารกฎหมาย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางราชการ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้มาจากหน่วยงานราชการตลอดจนความเห็นของนักกฎหมาย เพื่อรวบรวมข้อมูลนำมาประกอบการวิเคราะห์ และสรุปหามาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาในการวิจัยและข้อเสนอแนะต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1ทำให้ทราบถึง หลักการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

6.2 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการใช้มาตรการทางเลือกในคดีอาญา ตลอดจนบทบาท อำนาจ หน้าที่ของพนักงานอัยการในการใช้มาตรการทางเลือกในคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมไทยและกระบวนการยุติธรรมต่างประเทศ

6.3 ทำให้ทราบถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับมาตรการทางเลือกในคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่ควรนำมาแก้ไขปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมไทย

6.4 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางเลือกในคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการแทนการฟ้องคดีอาญาที่เหมาะสมกับกระบวนการยุติธรรมไทย