

แนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ*

อดิศร ไชยคุปต์**

อนันต์ ธรรมชาลัย***

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากเอกสาร และจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2 ส่วน ซึ่งประกอบด้วย 1) การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดหรืออดีตผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 5 คน 2) การตอบแบบสอบถามของพนักงานอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านคดีอาญาหรือเคยปฏิบัติหน้าที่ด้านคดีอาญา ผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการ จำนวน 20 คน

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของไทยและในต่างประเทศมีความแตกต่างกัน ในต่างประเทศพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน และมีบทบาทในการแก้ปัญหาคดีล้นศาล และผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยใช้มาตรการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ (Diversion) แต่พนักงานอัยการของไทยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและไม่มีมาตรการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ ทำให้เกิดปัญหาคดีล้นศาล และจำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำ สรุปผลการวิจัยได้แนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ คือ การให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน และนำมาตรการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติโดยการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternatives to justice) มาใช้ เช่น การชะลอการฟ้อง เป็นต้น ทั้งนี้ บทความได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เชิงปฏิบัติ และการวิจัยในอนาคต

คำสำคัญ: การพัฒนา การบริหารงานยุติธรรมทางอาญา พนักงานอัยการ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “แนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ” คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนันต์ ธรรมชาลัย อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก และ พลตำรวจตรี ดร. สุพิศาล ภักดีตินถนาถ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์

** คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ

อีเมลล์ adisorn8946@hotmail.com

*** คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ

วันที่รับบทความ: 27 กันยายน 2564 วันที่แก้ไขบทความล่าสุด: 24 พฤศจิกายน 2564 วันที่อนุมัติการตีพิมพ์: 3 ธันวาคม 2564

Guidelines for Improving Thai Criminal Justice Process at the Prosecution Stage*

Adisorn Jayagupta**

Anan Thamchalai***

Abstract

This article aims to present the study on the guidelines to improve the justice system of Thailand for public prosecutors. The study applied the qualitative research method using documentation and interviews, which comprise 1) an in-depth interview of 5 current or former managerial public prosecutors in the Office of the Attorney General 2) surveys of public prosecutors who currently perform or used to perform an active role in criminal proceedings as well as the current or former executives in the relevant justice system agencies and academics, totaling 20 people.

The study shows that the administration of the criminal justice system in Thailand is different from that in foreign countries. Public prosecutors in foreign countries have investigative power and play a role in solving the backlog of court cases and prison overcrowding by applying Diversion. Thai public prosecutors, unfortunately, lack powers to investigate and to conduct Diversion resulting in overloaded cases in courts and overcrowding in prisons. The study concludes that the guideline for the improvement of the justice system in Thailand at the prosecutorial stage is to grant investigative power to the public prosecutors and to apply Diversion by exercising the Alternatives to Justice such as the deferred prosecution. This article presents and proposes the guidelines for improving Thai criminal justice process at the prosecution stage with suggestions on possible management, administration, and research in the future.

Keywords: Improvement, Criminal Justice Administration, Public Prosecutors

* This article is an excerpt from a Doctoral thesis “Guidelines for Improving Thai Criminal Justice Process at the Prosecution Stage”, School of Political Sciences, North Bangkok University.

** Faculty of Political Science, North Bangkok University.

E-mail : adisorn8946@hotmail.com

*** Faculty of Political Science, North Bangkok University.

Received: September 27, B.E.2564. Revised: November 24, B.E.2564. Accepted: December 3, B.E.2564.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำมีจำนวนมากเป็นสภาพที่เกิดขึ้นทั่วโลก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น มีอัตราผู้ต้องขังสูงกว่าประเทศอื่นๆ เนื่องจากมีความเชื่อว่าการคุมขังผู้กระทำความผิดไว้ในเรือนจำสามารถลดอัตราการเกิดอาชญากรรมในสังคมได้ ซึ่งความเป็นจริงแล้วการศึกษาวิจัยพบว่าการคุมขังผู้กระทำความผิดไว้ในเรือนจำกลับส่งผลให้อัตราการเกิดอาชญากรรมในสังคมเพิ่มสูงขึ้น แม็คเคนซี และ ไวเอส (MacKenzie & Weiss, 2009) เมื่อเปรียบเทียบแนวคิดดังกล่าวกับแนวคิดของประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียพบว่า มีแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่แตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดในการช่วยเหลือฟื้นฟูเยียวยาผู้ต้องขังได้รับการพิสูจน์ว่าสามารถลดอัตราการเกิดอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดผลดีกับสังคมมากกว่าการเพ่งเล็งไปที่การจองจำนักโทษ เช่น ประเทศนอร์เวย์ เป็นต้น มีอัตราผู้ต้องขังเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น ที่ย้อนกลับมากระทำความผิดซ้ำภายในระยะเวลา 2 ปี ซึ่งอัตราดังกล่าวคิดเป็นสัดส่วนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของอัตราการกระทำความผิดซ้ำของผู้ต้องขังในหลายรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศสวีเดนซึ่งมีจำนวนผู้ต้องขังลดลงเรื่อยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 จนกระทั่งต้องปิดเรือนจำ จำนวน 56 แห่ง ในปี ค.ศ. 2013 เนื่องจากมีระบบการสนับสนุนช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังพ้นโทษที่มีประสิทธิภาพจำนวนหลายโครงการ เช่น โครงการช่วยเหลือผู้ติดสุราหรือยาเสพติด หรือโครงการบำบัดผู้ใช้ความรุนแรง โดยมีที่ปรึกษาและนักจิตวิทยาคอยให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด เป็นต้น ทำให้ผู้ต้องขังเหล่านี้ได้รับการฟื้นฟูเยียวยาและกลับตัวเป็นคนดีของสังคมได้ในที่สุดและไม่ไปกระทำความผิดซ้ำอีก เจมส์ (James, 2013) สำหรับประเทศไทยปัญหาจำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นปัญหาของการบริหารงานยุติธรรมทางอาญามาโดยตลอด จากสถิติเมื่อปี พ.ศ. 2500 มีผู้ต้องขังเพียง 10,900 คน ต่อมาในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2556 มีผู้ต้องขัง 292,743 คน เดือนธันวาคม พ.ศ. 2557 มีผู้ต้องขัง 325,653 คน เดือนธันวาคม พ.ศ. 2558 มีผู้ต้องขัง 314,683 คน เดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 มีผู้ต้องขัง 306,948 คน และเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 มีผู้ต้องขัง 322,634 คน โดยเป็นผู้ต้องขังในคดียาเสพติด 230,293 คน เท่ากับร้อยละ 72.08 ของผู้ต้องขังทั่วประเทศ แต่จำนวนเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศมีทั้งหมด 144 แห่ง สามารถรองรับผู้ต้องขังได้ราว 110,000 คน และเมื่อเทียบอัตราส่วนผู้ต้องขังกับจำนวนประชากรในประเทศไทยพบว่า จำนวนผู้ต้องขังสูงมากเป็นอันดับ 2 ของโลก รองจากสหรัฐอเมริกา และเป็นอันดับ 1 ในภูมิภาคอาเซียน สภาพปัญหาดังกล่าวนี้ได้เพิ่มทวีขึ้นเมื่ออัตรากำลังของเจ้าหน้าที่เรือนจำไม่ได้สัดส่วนกับผู้ต้องขัง พบว่าอัตราส่วนเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อจำนวนผู้ต้องขังของประเทศไทยห่างไกลมาตรฐานมาก โดยมาตรฐานสหประชาชาติคือ 1 ต่อ 5 แต่ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่เรือนจำประมาณ 11,000 คน แต่มีผู้ต้องขังประมาณ 325,129 คน ทำให้อัตราร้อยละของเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อจำนวนผู้ต้องขังอยู่ที่ราว 1 ต่อ 28 ที่สำคัญในการปฏิบัติงานภายในแดนเรือนจำจริงๆ จะมีเจ้าหน้าที่เรือนจำปฏิบัติหน้าที่น้อยลงไปอีกเพราะเจ้าหน้าที่เรือนจำอีกส่วนต้องปฏิบัติหน้าที่ภายนอกแดนหรืองานบริหารบนที่ทำการด้วย สำหรับปัญหาคดีล้นศาลพบว่า สถิติคดีและระยะเวลาค้างพิจารณาของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร มีคดีค้างพิจารณาของศาลชั้นต้นเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557-2561 โดยในปี พ.ศ. 2557 มีคดีค้างพิจารณา

จำนวน 166,898 คดี และในปี พ.ศ. 2556-2561 เพิ่มขึ้นเป็น 179,417 คดี 216,119 คดี 235,433 คดี และ 222,994 คดี ตามลำดับ สรุปได้ว่าปริมาณคดีที่ค้างการพิจารณาในศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรมีปริมาณเพิ่มขึ้นในทุกปี สำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยเมื่อมีข้อพิพาททางอาญาเกิดขึ้น ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายสามารถนำคดีไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้เอง แต่ศาลจะได้สวนมูลฟ้องก่อนว่าคดีมีมูลรับฟ้องไว้หรือไม่ หรือประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดจะนำข้อพิพาททางอาญาไปร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจคดีความก็จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา กล่าวคือ มีการสืบสวนสอบสวนและค้นหาความจริงโดยพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ฟ้องร้องโดยพนักงานอัยการ การพิจารณาคดีโดยศาล และเมื่อศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกก็จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นการอำนวยความยุติธรรมตามแนวคิดเชิงแก้แค้นทดแทน (Retributive Justice) จึงเป็นการดำเนินคดีที่มีลักษณะสายพาน กล่าวคือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมุ่งที่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล โดยถือว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มุ่งแต่การดำเนินคดีมีการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาคดีในชั้นศาลมากเกินไป ทั้งที่คดีบางประเภทสามารถจะมีมาตรการในการดำเนินการอื่น ๆ ที่ดีกว่าโดยไม่ต้องฟ้องต่อศาล ทำให้ศาลต้องรับภาระเกินสมควรจากคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ จนไม่สามารถพิจารณาคดีที่สำคัญได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในหลายกรณีมีแนวทางอื่นที่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้ดีกว่าการฟ้องต่อศาล โดยเฉพาะในคดีความผิดเล็กน้อย ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือโดยพลั้งพลาด หรือความผิดลหุโทษ มีการนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมมากเกินไป เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดให้นำโทษทางอาญามาใช้กับพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นจำนวนมาก แม้ว่าพฤติกรรมเหล่านั้นจะเป็นเพียงการกระทำที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดที่ไม่ใช่เป็นอาชญากรรมโดยแท้ อีกทั้งกระบวนการกลั่นกรองคดีก็ยังไม่มีประสิทธิภาพ การดำเนินคดีมีความล่าช้า ทำให้กระบวนการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยไม่อาจอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเมื่อผู้ต้องขังถูกควบคุมตัวเป็นเวลานานในระหว่างรอการพิจารณาคดีของศาลหากไม่ได้รับการประกันตัว ทำให้ผู้กระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงต้องถูกศาลพิพากษาลงโทษอันทำให้เสียประวัติมีมลทินติดตัวไปจนตายและเกิดปัญหาหาระยะยาวในการปรับตัวเข้ากับสังคมภายหลังการพ้นโทษ เสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลาของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ได้ก่อให้เกิดต้นทุนที่สูงต่อรัฐในรูปของงบประมาณเท่านั้น แต่ยังสร้างต้นทุนที่สูงต่อสังคมและน่าจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจไทยโดยรวมด้วย

วัตถุประสงค์ของบทความวิจัยนี้คือ เพื่อนำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยบทความนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ ส่วนแรก นำเสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ส่วนที่สอง เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สาม เป็นระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย ส่วนที่สี่ แสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูล และส่วนสุดท้าย นำมาสรุปสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ขอบเขตของการวิจัยศึกษาเฉพาะกระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการเท่านั้น โดยศึกษาเฉพาะงานด้านอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งอยู่ในกระบวนการก่อนฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมาย

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในประเด็นเกี่ยวกับ 1) แนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดการ 2) แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ และ 3) แนวคิดการจัดการกระบวนการยุติธรรมชั้นพนักงานอัยการในต่างประเทศ สรุปได้ ดังนี้

1) ผลการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดการพบว่า แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพเพื่อเป็นการลดต้นทุนในการจัดการด้านการบริหารงานที่เกี่ยวข้องโดยใช้ทรัพยากรประหยัดที่สุด เพื่อให้เกิดผลการปฏิบัติงานได้ผลสูงสุดบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน มีความรวดเร็ว และความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ โดยการสร้างสรรค์กระบวนการทำงานใหม่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อการมีประสิทธิภาพในการควบคุมอาชญากรรมและรักษาความสงบสุขของสังคม การเคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การอำนวยความสะดวกด้วยความเสมอภาค รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม มีระบบการดำเนินงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ เปิดรับการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากประชาชน บุคลากรมีทัศนคติในการอำนวยความสะดวก มีภาพลักษณ์ของการให้บริการและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีการพัฒนาองค์ความรู้และวิทยาการจัดการให้เท่าทันต่อการพัฒนาสังคม และมีบทบาทชัดเจนในการเสริมสร้างความเชื่อถือและศรัทธาในหลักนิติธรรม และการจัดการองค์การตามแนวคิด POSDCoRB เป็นแนวคิดการจัดการตามหลักการบริหาร ซึ่งผู้ที่เป็นผู้บริหารองค์การ มีหน้าที่สำคัญอยู่ 7 ประการ คือ 1) การวางแผน (Planning) 2) การจัดองค์การ (Organizing) 3) การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing) 4) การอำนวยความสะดวก (Directing) 5) การประสานงาน (Coordinating) 6) การรายงาน (Reporting) และ 7) การงบประมาณ (Budgeting) และนำแนวคิดกลยุทธ์ SWOT องค์การมาใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้ โดยการจะกำหนดกลยุทธ์องค์การได้จำเป็นต้องรู้ถึงสถานการณ์หรือสภาวะขององค์การของตนเสียก่อน เทคนิคอย่างหนึ่งที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ คือ การวิเคราะห์ SWOT Analysis เพื่อนำผลที่ได้ในรูปแบบของ จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และภัยคุกคาม (Threat) มากำหนดเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในการวางแผนพัฒนาองค์การ ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด และเป้าหมายที่สอดคล้องกับกลยุทธ์นั้น ๆ รวมทั้งแผนงานและโครงการที่ควรมีเพื่อเอาไปพัฒนาองค์การสู่ภาพที่ต้องการในอนาคต ผลจากการวิเคราะห์ SWOT Analysis และการวิเคราะห์ TOWS Matrix ทำให้ได้แนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการออกมา 4 แนวทาง ตามการจับคู่ระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกได้แก่ แนวทางเชิงรุก (SO) แนวทางเชิงแก้ไข (WO) แนวทางเชิงรับ (ST) และแนวทางเชิงป้องกัน (WT) เพื่อให้้องค์การเกิดการพัฒนาไปในทางที่เหมาะสม

2) ผลการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการพบว่า แนวคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง อาจแบ่งได้ 2 แนว คือ 1) แนวคิดที่ว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย 2) แนวคิดที่ว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย โดยแนวคิดที่ว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยเกิดจากเดิมในสมัยโบราณการกระทำผิดต่อบุคคลหรือเอกชนยังไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ของบุคคลอื่นจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวแต่เป็นหน้าที่ของบุคคลผู้ถูกระบุชื่ายี่ายจะต้องหาพยานหลักฐานต่างๆ มาศาลเองเพื่อให้ศาลพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาจึงเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ถูกประทุษร้ายจะแก้แค้นทดแทนกันเป็นส่วนตัวและมักจะทวีความรุนแรงขึ้นโดยคู่ความแต่ละฝ่ายต่างก็มีพวกพ้องทำให้การแก้แค้นส่วนตัวขยายขอบเขตออกไปจนกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ส่วนแนวคิดที่ว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน เป็นต้น โดยถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา คือ พนักงานอัยการ อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียวในประเทศที่ใช้แนวคิดที่ว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย โดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นเอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้บ้างเช่นกันแต่จะจำกัดประเภทและฐานความผิดไว้โดยพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องอันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น สำหรับประเทศไทยมีลักษณะผสมผสานกันระหว่างกรณีที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและรัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยคือให้สิทธิเอกชนฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง ขณะเดียวกันมีพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีอาญาด้วยเช่นกัน และหลักการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่นานาประเทศใช้อยู่ในปัจจุบัน อาจแบ่งได้เป็น 2 หลัก คือ 1) หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principles) 2) หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principles) ส่วนกรณีที่ประเทศใดถือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายหรือหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจก็แล้วแต่นโยบายทางอาญาของประเทศนั้น ๆ โดยหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีหลักอยู่ว่าเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนแล้วเมื่อพนักงานอัยการเห็นว่ามีความผิดเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายพนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องศาลเสมอ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องคดีของพนักงานอัยการและเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลแล้ว หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายจะมีศาลเป็นองค์กรหลักโดยศาลจะมีอำนาจและบทบาทตั้งแต่ขั้นสอบสวนตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งคดี ศาลสอบสวน (Investigating Magistrate) จะควบคุมการสอบสวนอย่างใกล้ชิดโดยพนักงานสอบสวนจะต้องรายงานความคืบหน้าในการสอบสวนคดีทุกระยะ การจับกุมและตรวจค้นจะกระทำต่อเมื่อมีหมายศาลเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือไม่จะขึ้นอยู่กับพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดในกฎหมายครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาได้ว่าการกระทำเข้าองค์ประกอบความผิดดังกล่าวแล้วพนักงานอัยการก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอไป และในบางกรณี

ที่แม้พนักงานอัยการจะได้วินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องแล้วศาลยังมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากศาลมีความเห็นแตกต่างจากพนักงานอัยการ ศาลก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมาย และมีผลโดยตรงที่ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค แต่หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีผลเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่นและทำให้ใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไป ดังนั้นแม้ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายก็ได้เคร่งครัดจนปราศจากข้อยกเว้นหากแต่ได้มีการผ่อนคลายเป็นหลักนี้ตามสมควร เช่น ในประเทศเยอรมันที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายก็ได้มีการผ่อนคลายเป็นความเข้มงวดลงโดยได้บัญญัติให้มีกรณีต่างๆ ที่เจ้าพนักงานอาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีหรือไม่ฟ้อง เป็นต้น ส่วนหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจมีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือถือว่าการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ส่วนฝ่ายตุลาการถือว่าเป็นอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี (adjudication) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นคนละส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจจึงเป็นระบบที่ให้เจ้าพนักงานในฝ่ายบริหารมีบทบาทเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ (Indispensable Organ) ในกระบวนการยุติธรรม การดำเนินคดีทั้งปวงตั้งแต่ขั้นจับกุมสอบสวนและบังคับคดีจะอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ส่วนศาลจะมีบทบาทเกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น จับกุม คุมขัง ตรวจค้นและวินิจฉัยสั่งคดี เป็นต้น เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริงเจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลแต่ละคดีไป การฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาได้เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอย่างกว้างขวาง โดยพิจารณาถึงภูมิหลังของอาชญากรสิ่งแวดล้อมตลอดจนรัฐประศาสนนโยบาย พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีบางคดีได้แม้จะปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง โดยให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นเรื่อยๆ ไป ซึ่งในการพิจารณาทางด้านสังคม ด้านรัฐประศาสนนโยบาย และด้านอาชญาวิทยา จะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อพิจารณาด้านกฎหมาย ตลอดจนเมื่อมีการยื่นฟ้องแล้วพนักงานอัยการอาจพิจารณาถอนฟ้องในภายหลังได้ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่าเมื่อพนักงานอัยการมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายพนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแต่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุผลสมควร ดุลพินิจในลักษณะนี้ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ได้ก้าวไปไกลถึงขนาดให้มีการต่อรองที่จะยื่นฟ้องในข้อหาที่เบากว่าโดยให้จำเลยรับสารภาพ (Plea Bargaining) ทั้งนี้เพื่อหวังผลเกี่ยวกับความสะดวกรวดเร็วและความแน่นอนในการลงโทษผู้กระทำผิด การพิจารณาคดีรูปแบบและเนื้อหาของคดีพิจารณาคดีเป็นลักษณะของระบบกล่าวหา (Accusatorial หรือ Adversary System) เป็นส่วนใหญ่ เปิดโอกาสให้มีการต่อสู้เพื่อความจริงปรากฏโดยพนักงานอัยการและทนายความจะมีบทบาทที่สำคัญและมีผู้พิพากษาเป็นผู้รักษาคดี โดยศาลไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบ (Review) ดุลพินิจของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร การควบคุมดุลพินิจดังกล่าวกระทำในรูปของการควบคุมภายในองค์การหรือควบคุมตามสายงาน การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดภายหลังการพิพากษาคดีในระบบนี้ภาระหน้าที่ของศาล

จะสิ้นสุดลงเมื่อได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นแล้ว เว้นแต่จะมีเหตุอันต้องมีการรื้อฟื้นคดีใหม่ การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดด้วยมาตรการใดๆ ส่วนใหญ่กฎหมายจะกำหนดให้เป็นเรื่องของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหารผู้มีความชำนาญในส่วนนั้นๆ เช่น พนักงานคุมประพฤติ เป็นต้น กรณีที่ปรากฏชัดที่สุดในหลายประเทศคือเมื่อศาลได้พิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษบุคคลคนหนึ่งแล้ว หากกรณีมีเหตุผลพิเศษทางรัฐประศาสน์นโยบายประมุขของฝ่ายบริหารอาจดำเนินการอภัยโทษหรือนิรโทษกรรมสำหรับบุคคลนั้นได้ หลักการป้องคดีอาญาตามดุลพินิจเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมาย อันเนื่องมาจากทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนไปประเทศต่างๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้น (Retribution Theory) และเห็นว่า การลงโทษควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันทั่วไป” (General Prevention) กล่าวคือการลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกันกับเห็นว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดประสงค์เพื่อ “การป้องกันพิเศษ” (Special Prevention) กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำผิดเพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเองไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีกและเพื่อให้เขากลับสู่สังคมอีกได้ หลักการป้องคดีอาญาตามดุลพินิจนี้มีผลดีที่ตรงทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างยืดหยุ่นปรับเข้ากับ ความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้เป็นอย่างดีและลดความกระด้างของกฎหมายไปได้ในตัว เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดอย่างเต็มที่ในทุก ๆ คดีอาจมีผลทำให้ผู้ที่อยู่ร่วมด้วยในสังคมเช่นนั้นรู้สึกว่าเขาตนเองได้รับโทษตามกฎหมายไปด้วยเพราะคงจะไม่มีใครที่ยืดถ้อยอย่างเคร่งครัดว่าต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่ในทุกกรณีเสมอไป ซึ่งประเทศไทยใช้หลักการป้องคดีอาญาตามดุลพินิจ สำหรับแนวคิดและวิวัฒนาการของการลงโทษและวัตถุประสงค์ในการลงโทษในยุคปัจจุบันได้เปลี่ยนจากสมัยโบราณที่ใช้ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นให้แก่สังคม (Retribution) มาเป็นแนวความคิดที่จะแก้ไขผู้กระทำความผิดตามทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian Theory) ซึ่งการลงโทษมีเป้าหมายพื้นฐานเพื่อรักษาไว้ซึ่งสังคมโดยต้องเลือกรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพหนักเบาของความผิดและบุคลิกภาพของผู้กระทำความผิด ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งเฉยกับการกระทำเช่นนั้นและเป็นการเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมว่าถ้ามีการกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน ซึ่งถือว่าเป็นการลงโทษแบบป้องกันทั่วไป (General Prevention) แต่อีกกรณีหนึ่งเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วเพื่อให้โอกาสแก่เขาแก้ไขไม่กระทำความผิดอีกและสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ หลักการคือมุ่งหมายจะป้องกันไม่ให้บุคคลที่ได้กระทำความผิดขึ้นแล้วกลับมากระทำความผิดขึ้นอีกโดยการแก้ไขปรับปรุงบุคคลผู้กระทำความผิดนั่นเอง หลักการนี้มีแนวความเห็นว่าการลงโทษซึ่งเป็นผลร้ายนั้นไม่น่าจะทำให้บุคคลกลับตัวเป็นคนดีได้ ดังนั้นในระยะหลังจึงเกิดการตื่นตัวในความคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (Noninstitutional Treatment) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน (Community-based Corrections) การลดการใช้โทษจำคุก (Deinstitutionalization) และการใช้วิธีการลงโทษแบบอื่นแทนการจำคุก (Alternative to Imprisonment) ทั้งนี้โดยมุ่งที่จะสลัดหรือหันเหผู้กระทำความผิดออกไปจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion from Criminal Justice System) ซึ่งวิธีการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการหรือการชะลอการฟ้องก็เป็นวิธีการอย่างหนึ่ง การป้องคดี

อาญาของพนักงานอัยการในปัจจุบันจึงต้องคำนึงด้วยว่าการฟ้องนั้นมีผลเป็นการแก้ไขปรับปรุงผู้กระทำผิดด้วยหรือไม่ ประการสำคัญที่สุดต้องคำนึงเสมอว่าผลร้ายที่จะเกิดขึ้นแก่ชีวิตและอนาคตของผู้กระทำผิดนั้นได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำไปแล้วหรือไม่ และการฟ้องคดีนั้นเป็นผลดีแก่สังคมอย่างไรหรือไม่

3) ผลการศึกษาแนวความคิดการจัดการกระบวนกรยุติธรรมชั้นพนักงานอัยการในต่างประเทศพบว่าการจัดการกระบวนกรยุติธรรมชั้นพนักงานอัยการในต่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำมีจำนวนมากมีด้วยกันในหลายประเทศทั่วโลก แต่การจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในแต่ละประเทศมีแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนกรยุติธรรมทางอาญาที่แตกต่างกัน วิธีการจัดการแก้ไขปัญหายังแตกต่างกันไปคือ

ประเทศญี่ปุ่น มีแนวความคิดการเบี่ยงเบนหันเหคดียอกจากกระบวนกรยุติธรรมตามปกติ (Diversion) ภายใต้แนวความคิดหลักเพื่อการให้ความช่วยเหลือผู้กระทำความผิดในสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับคืนสู่สังคมได้โดยไม่ต้องเข้าสู่เรือนจำ โดยให้มีกระบวนกรที่พนักงานอัยการมีดุลพินิจไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดเป็นคดีต่อศาล เช่น การชะลอการฟ้อง เป็นต้น

ประเทศเยอรมัน พนักงานอัยการไม่ถือเป็น “คู่ความ” ดังนั้นพนักงานอัยการจึงไม่ได้รวบรวมพยานหลักฐานเฉพาะที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น แต่มีหน้าที่ที่จะต้องค้นหาข้อเท็จจริงในคดีที่เป็นผลดีแก่ผู้ถูกกล่าวหา และสามารถยื่นอุทธรณ์ฎีกาที่เป็นผลดีแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ด้วย รวมถึงสามารถยื่นคำร้องขอให้มีการพิจารณาคดีใหม่โดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะให้ศาลปล่อยตัวผู้ที่ศาลเคยตัดสินลงโทษแล้วได้ หน้าที่ของพนักงานอัยการจะต้องทำการสืบสวนสอบสวนคดีเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงทั้งในด้านที่เป็นผลร้ายและผลดีแก่ผู้ต้องหา ในกรณีที่เป็นการผิดเล็กน้อย ๆ น้อย ๆ แทนที่จะใช้วิธียื่นคำฟ้องต่อศาล พนักงานอัยการจะใช้วิธียื่นคำร้องต่อศาลที่เรียกว่า คำร้องขอให้มีการปล่อยตัวผู้ต้องหาในทางอาญา การยุติกระบวนกรพิจารณาคดีมีคดีจำนวนมากที่ได้มีการดำเนินการในขั้นตอนของการสืบสวนสอบสวนแล้วไม่ได้นำไปสู่การยื่นฟ้องคดี เพราะการสงสัยว่าได้มีการกระทำความผิดอย่างเพียงพอหรือผลการสอบสวนพิสูจน์ไม่ได้ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น นอกจากนี้ถ้าจะเป็นเพราะว่าการลงโทษจำเลยไม่เป็นสิ่งจำเป็นเพราะจำเลยมีความชั่วร้ายเพียงเล็กน้อยหรือจำเลยได้ชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้เสียหายแล้ว หรือได้ดำเนินการอื่นๆ ให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนที่จะได้มีการกระทำความผิดแล้ว การกลับกรองคดีถือเป็นการกิจที่สำคัญด้านหนึ่งของพนักงานอัยการและเป็นการลดภาระคดีให้แก่ศาลส่งผลให้จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำลดลง และพนักงานอัยการถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ในการบังคับโทษด้วย กล่าวคือพนักงานอัยการเป็นผู้ที่จะตัดสินใจในการเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นในอันที่จะนำไปสู่การควบคุมการบังคับตามคำพิพากษาของศาลได้ถึงที่สุดแล้ว ซึ่งจะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับโทษจำคุกและวิธีการเพื่อความปลอดภัย และได้มีการนำกระบวนกรยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการในการที่จะจัดการกับคดีที่เกิดขึ้นในแนวทางอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการให้อำนาจพนักงานอัยการในการที่จะใช้ดุลพินิจในการที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีบางประเภท การถอนฟ้องภายหลังยื่นคำฟ้องแล้ว การให้อำนาจพนักงานอัยการในการที่จะดำเนินการให้ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายได้กลับมาคืนดีกัน ผงรวมตลอดถึงการให้อำนาจพนักงานอัยการในการต่อรองคำรับสารภาพและการสั่งชะลอการฟ้องด้วย

ประเทศฝรั่งเศส พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งคดีอาญา 3 ทาง คือ สั่งฟ้อง (Poursuivre) สั่งไม่ฟ้อง (classer sans suite) และสั่งให้ใช้กระบวนกรทางเลือก (Mettre en oeuvre une procédure

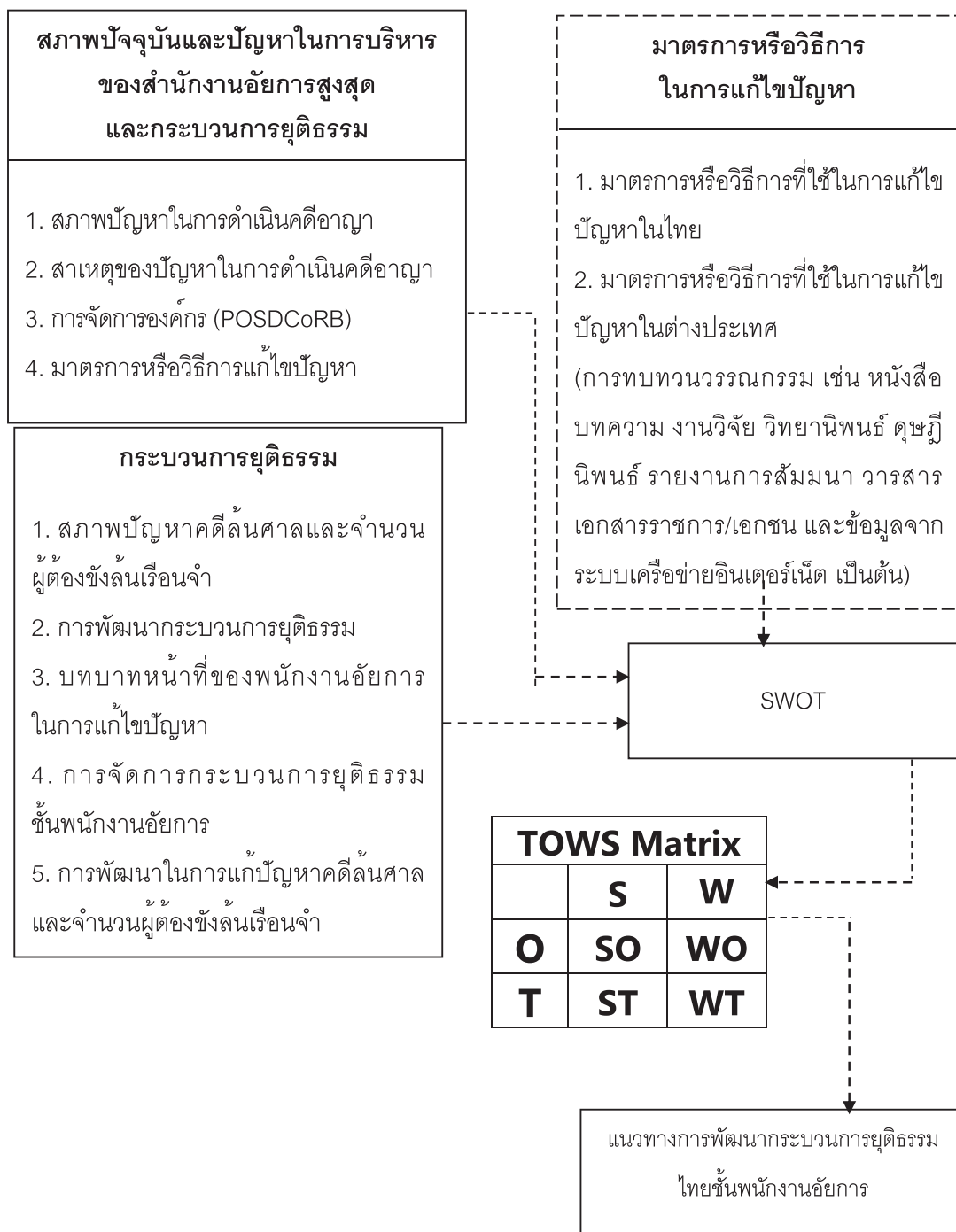
alternative aux poursuites) โดยกระบวนการทางเลือก มี 5 รูปแบบคือ การไกล่เกลี่ยคดีอาญา ความตกลงทางอาญาหรือการชะลอการฟ้องคดีอาญา การต่อรองคำรับสารภาพ การเยียวยาทางอาญา และการลงโทษเชิงเยียวยา เพื่อใช้ลดปัญหาปริมาณคดีชั้นศาลซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม และส่งผลให้ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

ประเทศอังกฤษ การฟ้องคดีอาญาในอังกฤษและเวลส์ ถือหลักการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ซึ่งต่างจากการฟ้องคดีอาญาในระบบกฎหมายเยอรมัน ญี่ปุ่น และในสหรัฐอเมริกา ที่ให้พนักงานอัยการเป็นองค์การที่ฟ้องคดีอาญาในนามของรัฐ อำนาจของพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีอาญาหรือไม่ดำเนินคดีอาญาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน The Code of Crown Prosecutors ซึ่งระบุเปรียบเทียบกล่าวออกโดย The Director of Public Prosecution โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 ของ The Prosecution of Offences Act 1985 เพื่อให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการถือปฏิบัติในการพิจารณาออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี และหลักเกณฑ์ The Full Code Test ที่พนักงานอัยการจะใช้ในการวินิจฉัยคดีก่อนที่จะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น แยกได้ออกได้สองขั้นตอน ขั้นตอนแรก The Evidential Stage ซึ่งพิจารณาว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องหรือไม่ และขั้นตอนที่สอง The Public Interest Stage ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาว่าการดำเนินคดีต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) โดยพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี คือ 1) พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะเหตุผลไม่เป็นประโยชน์สาธารณชน (Public Interest) 2) พนักงานอัยการหรือตำรวจออกคำสั่งเตือนแทนการฟ้องคดี (Caution or Conditioncaution) 3) การต่อรองให้จำเลยรับสารภาพ (Plea Bargaining) 4) อำนาจของพนักงานอัยการที่จะยุติคดีที่เอกชนฟ้อง (Private Prosecution)

ประเทศสหรัฐอเมริกา การฟ้องคดีอาญาในสหรัฐอเมริกาพนักงานอัยการในสหรัฐและในมลรัฐมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ ทั้งนี้เพราะในแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายอาญาและกระบวนการพิจารณา ตลอดจน ศาล พนักงานอัยการ ตำรวจ ของตนเอง แต่ในบางความผิดอาจมีการฟ้องคดีทั้งในมลรัฐและในสหรัฐ อย่างไรก็ตาม ในความผิดที่ร้ายแรงส่วนใหญ่จะฟ้องคดีในสหรัฐ เช่น ความผิดฐานค้ายาเสพติด อาชญากรรมที่กระทำโดยองค์กร หรือความผิดเกี่ยวกับการเงิน การฉ้อโกงเงินจำนวนมาก หรือความผิดที่กระทำต่อเจ้าหน้าที่ของสหรัฐ หรือต่อประโยชน์ของสหรัฐ เป็นต้น แต่ความผิดที่ฟ้องในแต่ละมลรัฐจะเป็นความผิดที่กระทำต่อตัวบุคคล หรือทรัพย์สิน เช่น การฆ่า ทำร้าย หลักทรัพย์ เป็นต้น การดำเนินคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการถือเป็นการดำเนินคดีโดยฝ่ายบริหาร โดยพนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งคดีคือ 1) การสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูล 2) การต่อรองเพื่อให้รับสารภาพ (Plea Bargaining)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ และใช้หลักการและแนวคิดมาประยุกต์ใช้ในการเก็บข้อมูล เพื่อศึกษาค้นหาแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้กรอบแนวคิด ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1. กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ ใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยกระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ ผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดหรืออดีตผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุด ตั้งแต่พนักงานอัยการ ชั้น 7-8 (ระดับตำแหน่ง อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ตรวจการอัยการ) จำนวน 18 คน และพนักงานอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านคดีอาญาหรือเคยปฏิบัติหน้าที่ด้านคดีอาญา ตั้งแต่พนักงานอัยการ ชั้น 5-6 (ระดับตำแหน่ง อธิบดีอัยการ/อธิบดีอัยการภาค รองอธิบดีอัยการ/รองอธิบดีอัยการภาค อัยการพิเศษฝ่าย อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ อัยการผู้เชี่ยวชาญ) ผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการ จำนวน 1,152 คน โดยผู้วิจัยทำการสุ่มตัวอย่างด้วยการโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) กลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 1 เป็นตัวแทนจากผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดหรืออดีตผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งสิ้น 5 คน กลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 2 เป็นตัวแทนจากพนักงานอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านคดีอาญาหรือเคยปฏิบัติหน้าที่ด้านคดีอาญา ผู้บริหารหรืออดีตผู้บริหารหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง และนักวิชาการ รวมทั้งสิ้น 20 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1. แบบสัมภาษณ์ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structure Interview) ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 ส่วน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้บริหาร

ส่วนที่ 2 กระบวนการยุติธรรม

ส่วนที่ 3 สภาพปัญหาในการดำเนินคดีอาญา สาเหตุ การจัดการ มาตรการหรือวิธีการแก้ไข ปัญหาของสำนักงานอัยการสูงสุด

ส่วนที่ 4 การจัดการองค์กรหรือวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคดีชั้นศาลและผู้ต้องขัง ล้นเรือนจำ

ส่วนที่ 5 มาตรการหรือวิธีการแก้ไขปัญหาของสำนักงานอัยการสูงสุด

ส่วนที่ 6 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

2. แบบสอบถาม ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ ดังนี้

1) สภาพปัญหาคดีชั้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมอย่างไร

2) กระบวนการยุติธรรมไทยควรจะต้องพัฒนาและปรับปรุงเพื่อแก้ปัญหาคดีล้นศาลทำให้การพิจารณาคดีอาญาล่าช้า และผู้ต้องขังล้นเรือนจำอย่างไร

3) พนักงานอัยการควรมีบทบาทในการแก้ปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำอย่างไร

4) แนวทางการจัดการกระบวนการยุติธรรมชั้นพนักงานอัยการในต่างประเทศ ในการแก้ปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำมีแนวทางการจัดการอย่างไร

5) แนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ ในการแก้ปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ควรมีแนวทางอย่างไร

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

การตรวจสอบคุณภาพของแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม

ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา (Content Validity) ของแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม โดยส่งให้ผู้เชี่ยวชาญ 6 คน เพื่อตรวจสอบคำถามมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ โดยวิธีการประเมินค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามเป็นรายข้อกับวัตถุประสงค์ (Index of Item Objective Congruence: IOC) พิจารณาให้เห็นเกี่ยวกับความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามเป็นรายข้อกับวัตถุประสงค์ โดยมีเกณฑ์การให้คะแนนไว้ คือ ให้คะแนน + 1 หมายถึง แน่ใจว่าข้อคำถามวัดได้ตรงตามวัตถุประสงค์ ให้คะแนน 0 หมายถึง ไม่แน่ว่าข้อคำถามวัดได้ตรงตามวัตถุประสงค์ ให้คะแนน - 1 หมายถึง แน่ใจว่าข้อคำถามวัดได้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ หลังจากผู้เชี่ยวชาญพิจารณาถึงความเห็นเกี่ยวกับความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามเป็นรายข้อกับวัตถุประสงค์เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยได้นำผลมาประเมินหาค่า IOC ของคำถามแบบสัมภาษณ์ได้ค่าเท่ากับ 0.92 และผลการประเมินหาค่า IOC ของคำถามแบบสอบถามได้ค่าเท่ากับ 0.90 สรุปได้ว่าแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามชุดนี้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและเนื้อหาที่จะวัดตามมาตรฐานทางวิชาการ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลจำแนกตามแหล่งข้อมูลโดยดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเชื่อถือได้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น หนังสือ บทความ งานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมไทย วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ รายงานการสัมมนาที่เกี่ยวข้อง วารสารข่าว บทความสาระ ข้อมูลจากหน่วยงานราชการและเอกชน ข้อมูลจากระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามโดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) โดยรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 2 จำนวน 3 รอบ โดยผู้วิจัยดำเนินการ ดังนี้

1) ผู้วิจัยประสานเป็นการภายในขอเข้าพบเพื่อชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการวิจัยด้วยตนเอง พร้อมอธิบายวัตถุประสงค์ในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และระยะเวลาที่ระบุไว้ในแบบสอบถามและขอความกรุณาให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งแบบสอบถามคืนภายในเวลา 2 สัปดาห์ โดยแบบสอบถามรอบที่ 1 ใช้คำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามมีอิสระในการแสดงความคิดเห็น

2) ผู้วิจัยเก็บรวบรวมแบบสอบถาม รอบที่ 1 ได้รับคืน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 100 โดยเก็บรวบรวมด้วยตนเองและรอรับแบบสอบถามทางไปรษณีย์ นำคำตอบของผู้ตอบแบบสอบถามจากแบบสอบถามรอบที่ 1 มาวิเคราะห์เนื้อหาสรุปประเด็นความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด เพื่อนำไปให้แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นต่าง ๆ ที่ปรากฏในข้อความทุกประเด็นในแบบสอบถาม รอบที่ 2

3) ผู้วิจัยส่งแบบสอบถาม รอบที่ 2 ให้ผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นชุดเดียวกับแบบสอบถามรอบที่ 1 โดยตั้งคำถามที่ได้มาจากการวิเคราะห์เนื้อหาสรุปประเด็นความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดในแบบสอบถาม รอบที่ 1 โดยแบบสอบถาม รอบที่ 2 ใช้คำถามปลายปิด

4) ผู้วิจัยเก็บรวบรวมแบบสอบถาม รอบที่ 2 ได้รับคืน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 100 โดยเก็บรวบรวมด้วยตนเองและรอรับแบบสอบถามทางไปรษณีย์ นำคำตอบของผู้ตอบแบบสอบถามจากแบบสอบถามรอบที่ 2 มาวิเคราะห์เนื้อหาสรุปประเด็นความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด เพื่อนำไปให้แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นต่างๆ ที่ปรากฏในข้อความทุกประเด็นในแบบสอบถาม รอบที่ 3 ด้วยค่าสถิติร้อยละ

5) ผู้วิจัยส่งแบบสอบถาม รอบที่ 3 ให้ผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นชุดเดียวกับแบบสอบถามรอบที่ 1 และรอบที่ 2 เพื่อตรวจสอบความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามซ้ำในรอบนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละคนจะได้รับข้อมูลย้อนกลับโดยมีข้อมูล 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นของกลุ่มที่แสดงด้วยค่าสถิติร้อยละ ส่วนที่สองเป็นข้อมูลที่เป็นคำตอบของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นเจ้าของคำตอบแต่ละคน สำหรับการนำเสนอข้อมูลย้อนกลับส่วนแรกผู้ตอบแบบสอบถามทุกคนจะได้รับเหมือนกัน ส่วนข้อมูลส่วนที่สองผู้ตอบแบบสอบถามจะได้รับเฉพาะคำตอบของตนเอง แบบสอบถามที่ส่งในรอบที่ 3 ของแต่ละคนจึงมีลักษณะไม่เหมือนกัน การเก็บข้อมูลในรอบนี้ต้องการให้ผู้ตอบแบบสอบถามตรวจสอบความคิดเห็นของตนเองใหม่หลังจากที่ได้เห็นความคิดเห็นของกลุ่ม หากยังคงยืนยันหรือไม่เปลี่ยนคำตอบจากรอบที่ 2 ก็สามารถให้เหตุผลประกอบได้ เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละท่านพิจารณาคำตอบของตนเองอีกครั้ง เพื่อหาฉันทามติข้อสรุปของกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามและจัดทำรายงานผล

ขั้นตอนที่ 3 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์กับกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มที่ 1 บันทึกโดยแถบบันทึกเสียง และการจดบันทึก โดยมีขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

1) ขั้นตอนเตรียมการสัมภาษณ์ ก่อนออกไปดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้มีการติดต่อกับกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มที่ 1 เพื่อขอเข้าสัมภาษณ์ จัดทำหนังสือขอเข้าสัมภาษณ์โดยกำหนดวัน เวลา และสถานที่ทำการส่งจดหมายให้กับกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มที่ 1 และศึกษาประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งเตรียมอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการสัมภาษณ์เพื่อให้ความพร้อมก่อนดำเนินการสัมภาษณ์

2) ขั้นตอนดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยเดินทางไปสัมภาษณ์ด้วยตนเอง ก่อนเริ่มดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยกล่าวขอขอบพระคุณผู้ให้การสัมภาษณ์ ที่ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมและนำมาประกอบการวิจัยพร้อมแจ้งวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ และขออนุญาตในการใช้เครื่องบันทึกเสียงและกล้องถ่ายภาพ ในขณะที่สัมภาษณ์ และถ่ายภาพร่วมกันเพื่อเป็นหลักฐาน

3) ขั้นตอนหลังการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยนำรายละเอียดที่ได้บันทึกในขณะที่สัมภาษณ์ ข้อสังเกตต่าง ๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์ ปฏิบัติการของผู้ให้สัมภาษณ์และการให้ข้อมูล รวบรวมผลการสัมภาษณ์อย่างเป็นหมวดหมู่

การจัดการทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การจัดการทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล โดยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ข้อมูลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มที่ 1 และข้อมูลความคิดเห็นจากแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มที่ 2 มาทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้วยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ของเดนซิล ว่าข้อมูลที่ได้มานั้นมีความถูกต้องตรงประเด็นกับวัตถุประสงค์ในการวิจัยหรือไม่ โดยการตรวจสอบจาก 1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล โดยพิจารณาจากแหล่งเวลา แหล่งสถานที่ และแหล่งบุคคล ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าข้อมูลต่างเวลากันจะเหมือนกันหรือไม่ ถ้าข้อมูลต่างสถานที่จะเหมือนกันหรือไม่ และถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่ และ 2) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการ รวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน

2) วิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ด้วยการนำข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม การถอดเทปบันทึกเสียงจากการสัมภาษณ์และการจดบันทึกข้อมูล และความคิดเห็นจากแบบสอบถาม โดยใช้กรอบแนวคิด ทฤษฎีที่เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษามาวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ร่วมกับวิจารณ์ญาณของผู้วิจัยในการตีความปรากฏการณ์นำข้อมูลที่ได้มาเรียบเรียงในรูปแบบข้อความ เพื่อง่ายต่อการแยกประเด็น และทำการจำแนกประเภทข้อมูลหรือการจัดกลุ่มข้อมูล (Typological Analysis) การทำดัชนีข้อมูล (Indexing) จัดระบบกลุ่มคำ

3) นำเนื้อหาข้อมูลดังกล่าวที่ได้จากการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) มาทำการวิเคราะห์ SWOT Analysis ตามแนวคิดของฮัมฟรีย์ (Humphrey, 1970) โดยวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในแบบ 7S และสภาพแวดล้อมภายนอกแบบ C-PEST และนำ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ที่ได้จากการวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกขององค์การมาทำการจับคู่เข้าด้วยกันมาทำการวิเคราะห์แนวทาง TOWS Matrix ตามแนวคิดของไวน์เบิร์ก เพื่อกำหนดแนวทางออกเป็น แนวทางเชิงรุก (SO Strategy) แนวทางเชิงแก้ไข (WO Strategy) แนวทางเชิงรับ (ST Strategy) และแนวทางเชิงป้องกัน (WT Strategy) ที่เหมาะสมกับองค์กรในแต่ละรูปแบบหรือสถานการณ์

4) นำผลการวิเคราะห์ที่ได้จากการวิเคราะห์แนวทาง TOWS Matrix ในแต่ละแนวทางมาสรุปรวมเพื่อกำหนดนำเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสรุปผลการวิจัยในภาพรวมได้นำเสนอผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์คือ แนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

การบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของไทยและในต่างประเทศมีความแตกต่างกัน ในต่างประเทศ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องคดี แต่ของประเทศไทยในการสอบสวนคดีอาญา ใช้ระบบการไต่สวนที่ให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ดำเนินการในการรวบรวมพยานหลักฐาน เมื่อเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจึงส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการในประเทศไทย ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนยกเว้นคดีเกิดนอกราชอาณาจักรไทย คงมีเพียงอำนาจสั่งคดีในการพิจารณาฟ้องร้องคดีต่อศาลเท่านั้น อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการของประเทศไทยจึงไม่เป็นไปตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ในระดับสากล ในต่างประเทศที่ใช้แนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (public prosecution) ถือว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย พนักงานอัยการเป็นองค์การที่ฟ้องคดีอาญา ในนามของรัฐแต่ก็มีการผ่อนคลายเป็นเอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้บ้างแต่จะจำกัดประเภทและฐานความผิดไว้ ในการดำเนินคดีอาญาที่ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย รัฐได้มอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคือ “พนักงานอัยการ” เป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง อันเป็นระบบอัยการที่สมบูรณ์ในระดับสากล โดยถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น และโดยทั่วไปพนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะยื่นฟ้องหรือไม่ยื่นฟ้องผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดเป็นคดีอาญาต่อศาลแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานน่าเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง เพราะในปัจจุบันวัตถุประสงค์การลงโทษได้วิวัฒนาการไปตามแนวคิดทางอาชญาวิทยาสมัยใหม่เป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดไม่ให้กระทำผิดซ้ำอีก ให้โอกาสผู้กระทำผิดได้กลับตัวเข้าสู่สังคม การชดใช้เยียวยา มุ่งเน้นความสมานฉันท์และความปรองดองให้เกิดในสังคมเป็นหลัก ในต่างประเทศจึงได้มีมาตรการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลโดยใช้มาตรการต่าง ๆ หันเหผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ รวมทั้งมาตรการในการสั่งไม่ฟ้องคดีเพื่อเป็นการป้องกันสังคมและเป็นการป้องกันอาชญากรรม โดยการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternatives to justice) มาใช้ อันเป็นมาตรการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ (Diversion) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับคืนสู่สังคมได้โดยไม่ต้องยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาล เช่น การชะลอการฟ้อง เป็นต้น และพิจารณาเรื่องอัตราโทษต่างๆ ที่ยังไม่ควรลงโทษจำคุกหรือความผิดบางประเภทซึ่งผลกระทบไม่ได้ร้ายแรงต่อสังคมโดยรวมหรือคดีเล็กน้อยซึ่งไม่ใช่คดีอาชญากรรมร้ายแรงหรือไม่ใช่คดีที่เกี่ยวกับยาเสพติดก็จะไม่ใช่โทษจำคุก พนักงานอัยการมีส่วนช่วยในการกลั่นกรองคดีในการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลและหลีกเลี่ยงมิให้ผู้กระทำความผิดไม่ร้ายแรงต้องรับโทษจำคุกกระยะสั้นซึ่งไม่ได้ประโยชน์ในการบำบัดแก้ไขผู้กระทำผิด โดยเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกหันเหผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักที่ปฏิบัติอยู่

เป็นปกติ เพื่อทำให้คดีที่ศาลต้องพิจารณาพิพากษาลดปริมาณลงเพื่อแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ แต่ในประเทศไทยเป้าหมายในการดำเนินคดียังคงมุ่งเน้นเพียงสถิติการจับกุมดำเนินคดีเป็นหลัก นโยบายและเป้าหมายในการดำเนินคดีไม่ได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์การลงโทษและผลกระทบจากการคุมขังในเรือนจำตามแนวคิดทางอาชญาวิทยาสมัยใหม่ ทำให้ขาดกระบวนการกักขังหรือการใช้อุปกรณ์อื่นแทนการฟ้องคดีเพื่อลดปริมาณคดีที่ขึ้นมาสู่ศาลหรือเข้าสู่การพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ ทำให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมไม่เข้าใจเป้าหมายในการดำเนินคดีเพียงหวังจะนำตัวผู้ต้องหาเข้าสู่การพิจารณาคดีในศาลเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำสะสมมาเป็นเวลานาน

ในต่างประเทศพนักงานอัยการมีบทบาทในการใช้มาตรการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ (Diversion) โดยใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกผ่านมาตรการต่าง ๆ ในขั้นตอนกระบวนการก่อนฟ้องคดี ดังนี้

1) การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท (Conciliation) คือการเจรจาไกล่เกลี่ยของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่ต้องมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเข้ามามีบทบาทร่วมในการชักจูงคู่กรณีให้หันหน้าเข้าหากัน เพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถระงับข้อพิพาทกันเองได้โดยไม่ต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ ทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำผิดโดยไม่ต้องไปดำเนินคดีฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งจากผู้กระทำผิดด้วยตนเอง

2) การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน คือ การที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในกรณีมีพยานหลักฐานพอฟ้อง เช่น สั่งไม่ฟ้องตามนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน (Public Policy) หรือสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุผลทางหลักอาชญาวิทยา เป็นต้น

3) การชะลอการฟ้อง (Suspend Prosecution) คือการที่พนักงานอัยการยังไม่ฟ้องคดีแต่จะชะลอการฟ้องคดีไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่งโดยกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด หากปฏิบัติตามพนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง

4) การต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) คือ กระบวนการทางอาญาซึ่งเกิดจากความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องในคดีโดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้เสนอการทำความตกลงเจรจากับจำเลยหรือทนายจำเลย เพื่อให้จำเลยรับสารภาพโดยลดจำนวนข้อหาความผิดลงหรือลดจำนวนกระทงของความผิดหลายกรรม ซึ่งโดยปกติจะเป็นไปเพื่อให้จำเลยได้รับโทษจำคุกที่เบากว่าโทษที่อาจได้รับหรือการยกเลิกข้อหาใดข้อหาหนึ่ง โดยแลกเปลี่ยนกับการลดข้อหาหรือเปลี่ยนกับการได้รับความกรุณาจากศาลเพื่อให้ศาลลงโทษสถานเบา

ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมไทยประสบปัญหาคดีล้นศาลและจำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Process) เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีของศาล โดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาลใช้รูปแบบการพิจารณาคดีต่อเนื่องที่ต้องนำทุกคดีที่ต้องสืบ

พยานมาพิจารณาคดีเรียงลำดับไป ย่อมทำให้การพิจารณาคดีของศาลแต่ละคดีต้องล่าช้าเป็นลำดับกันไปด้วย การพิจารณาคดีของศาลที่ล่าช้าย่อมส่งผลให้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมถดถอยไปด้วย ซึ่งความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม (justice delayed is justice denied) เมื่อปริมาณคดีมีจำนวนมากย่อมทำให้ผู้พิพากษาไม่มีเวลาเพียงพอในการพิจารณาตีอาญาสำคัญ ไม่สามารถมีเวลาดูรายละเอียดข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอกระทบต่อคุณภาพความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาคดีสำคัญ ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีสำคัญที่อุกฉกรรจ์ร้ายแรงด้อยประสิทธิภาพลง สภาพปัญหาคดีล้นศาลทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้พิพากษา ต้องทำงานหนักเกินสมควร สิ้นเปลืองบุคลากรทั้งพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้พิพากษาส่งผลให้จำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำเกิดความแออัดเกินเกณฑ์มาตรฐานที่เรือนจำจะรองรับได้ทำให้สภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังลดน้อยลงต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย สุขภาพจิตและโภชนาการ เกิดโรคระบาดง่าย เกิดการทะเลาะวิวาท เจ้าหน้าที่เรือนจำต้องทำงานหนักในการควบคุมดูแลผู้ต้องขัง ก่อปัญหาความเครียดแก่เจ้าหน้าที่เรือนจำและผู้ต้องขัง และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังหากระหว่างการพิจารณาคดี มีการควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ระหว่างพิจารณาคดีเพราะบุคคลที่ไม่มีเงินประกันตัวต้องถูกควบคุมตัวในเรือนจำ หากภายหลังศาลพิพากษายกฟ้องต้องสูญเสียโอกาสหลายอย่างทั้งด้านการประกอบอาชีพ ความสัมพันธ์ในครอบครัว เพื่อนฝูงสูญเสียไป เกิดมลทินทางสังคม เสียงบประมาณค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลเลี้ยงดู สูญเสียทรัพยากรบุคคล เกิดผลกระทบต่อด้านสภาพร่างกาย จิตใจ และเสียโอกาสในการแสวงหารายได้ ส่งผลต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและประสิทธิภาพในการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับเข้าสู่สังคม (Reconciliation) ทำให้ผู้ต้องขังไม่อาจคืนเข้าสู่สังคมได้อย่างมีคุณภาพ ผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้วจำนวนไม่น้อยกลับมาก่อทำผิดซ้ำย้อนกลับมาเป็นภาระของกระบวนการยุติธรรมอีก นอกจากนี้จากสาเหตุความแออัดขัดแย้งในเรือนจำก่อให้เกิดเหตุแหกเรือนจำอยู่บ่อยครั้ง ทำให้รัฐต้องทุ่มเทกำลังเจ้าหน้าที่ตลอดจนงบประมาณในการติดตามจับกุมนักโทษที่หลบหนีอยู่เนืองๆ สาเหตุสำคัญ คือ 1) การใช้กระบวนการทางอาญาเป็นหลักในการระงับข้อพิพาท มีการนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมมากเกินไป เนื่องจากกฎหมายมีการกำหนดให้มีความผิดอาญามากเกินไป (over-criminalization) มีการกำหนดให้นำโทษทางอาญามาใช้กับพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นจำนวนมาก แม้ว่าพฤติกรรมเหล่านั้นจะเป็นเพียงการกระทำที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดที่ไม่ใช่อาชญากรรมโดยแท้ ปัจจุบันจึงมีการนำคดีอาญาทุกประเภทฟ้องต่อศาลเป็นจำนวนมาก 2) ขาดมาตรการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ (Diversion)

การบริหารจัดการของสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อแก้ปัญหาคดีล้นศาลและจำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำมิได้มีการกำหนดแนวทางไว้ในแผนยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน ควรหาแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการตามหลักการบริหารจัดการ ผลการวิเคราะห์ SWOT Analysis ได้ปัจจัยภายใน (Internal Factors) และปัจจัยภายนอก (External Factors) ของสำนักงานอัยการสูงสุด และ

นำผลลัพธ์วิเคราะห์แนวทาง TOWS Matrix เพื่อจะนำมากำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการได้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1) แนวทางเชิงรุก (SO Strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งและโอกาสมาพิจารณาพร้อมกัน กล่าวคือ ควรนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้โดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีความร่วมมือกันในแนวทางดังกล่าว โดยกำหนดนโยบายให้ลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาลและนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ บรรจุอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และแก้ไขกฎหมายที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ

2) แนวทางเชิงรับ (ST Strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดแข็งและภัยคุกคามมาพิจารณาพร้อมกัน กล่าวคือ เพิ่มประสิทธิภาพการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน เมื่อรัฐบาลสนับสนุนโดยมีนโยบายสนับสนุนให้ลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาลและสนับสนุนการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ แม้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องบางหน่วยงานยังไม่เห็นด้วย

3) แนวทางเชิงแก้ไข (WO Strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดอ่อนและโอกาสมาพิจารณาพร้อมกัน กล่าวคือ ควรพัฒนาการทำงานของพนักงานอัยการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในการทำงานของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ประชาสัมพันธ์บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดแก่ประชาชน และเก็บข้อมูลประเภทคดีที่ควรนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้

4) แนวทางเชิงป้องกัน (WT Strategy) ได้มาจากการนำข้อมูลการประเมินสภาพแวดล้อมที่เป็นจุดอ่อนและภัยคุกคามมาพิจารณาพร้อมกัน กล่าวคือ ควรจัดสัมมนาให้ความรู้แก่ประชาชน นักวิชาการ และบุคลากรในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม เรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในระบบสากล และกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

อภิปรายผล

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งผลการวิจัยพบว่าการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของไทยและในต่างประเทศมีความแตกต่างกัน ในต่างประเทศส่วนใหญ่อำนาจฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้นประชาชนไม่สามารถฟ้องเองได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในสอบสวน แต่ในประเทศไทยให้ทั้งพนักงานอัยการและผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญา แต่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจหน้าที่ในสอบสวนยกเว้นคดีนอกราชอาณาจักร โดยกระบวนการยุติธรรมไทยเป็นการอำนวยการยุติธรรมตามแนวคิดเชิงแก้แค้นทดแทน (Retributive Justice) เป็นการดำเนินคดีที่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมุ่งที่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล โดยถือว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมที่มุ่งแต่การดำเนินคดี ไม่มีการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพโดยมีการนำคดีเข้าสู่ระบบยุติธรรมมากเกินไป

เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดให้นำโทษทางอาญามาใช้กับพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นจำนวนมากแม้ว่าพฤติกรรมเหล่านั้นจะเป็นเพียงการกระทำที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดที่ไม่ใช่เป็นอาชญากรรมโดยแท้ ในต่างประเทศการบริหารจัดการคดีให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน และนำมาตรการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ (Diversion) โดยการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternatives to justice) เช่น การชะลอการฟ้อง เป็นต้น มาใช้ และมีวิธีการใช้โทษปรับเป็นหลักในการลงโทษผู้กระทำความผิดและมีแนวคิดใช้การฟื้นฟูเยียวยาช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ เพื่อแก้ปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เมื่อในประเทศไทยไม่มีระบบการรอกคดีก่อนฟ้องคดีที่มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับต่างประเทศ ประกอบกับพนักงานอัยการสั่งฟ้องคดีมากขึ้นไปแม้คดีมีพยานหลักฐานกำกวมพอฟ้องให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิด บางครั้งบางโอกาสเป็นการสั่งฟ้องไปตามกระแสสังคมที่ต้องการให้ศาลเป็นผู้พิสูจน์ความผิด ส่งผลให้มีจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมากทำให้การดำเนินคดีชั้นศาลมีความล่าช้าและก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ทำให้ระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยประสบปัญหาสำคัญในด้านประสิทธิภาพ เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพราะบางที่ผู้ต้องขังต้องรับโทษในสวนที่เขาไม่ได้กระทำความผิดเนื่องจากความยากจนไม่ได้รับการประกันตัวระหว่างการพิจารณาคดีของศาลหากภายหลังศาลพิพากษายกฟ้อง รวมทั้งปัญหาด้านสาธารณสุขในเรือนจำทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ

ดังนั้น ควรต้องมีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการสอบสวน โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเพื่อพนักงานอัยการได้รับพยานหลักฐานและทราบความจริงที่ถูกต้องครบถ้วน เช่น กำหนดให้พนักงานอัยการมีโอกาสสุ่มเห็นและอยู่ในกระบวนการขั้นตอนการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มคดี เป็นต้น กฎหมายต้องคุ้มครองให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีได้อย่างปลอดภัยมากกว่าที่เป็นอยู่เพราะพนักงานอัยการส่วนใหญ่ไม่กล้าสั่งไม่ฟ้องในคดีที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอ เนื่องจากสังคมถูกโน้มน้าวจากสื่อมวลชนให้เชื่อว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดไปแล้ว และควรมีการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมโดยการลดจำนวนคดีที่จะต้องดำเนินการในชั้นศาล ควรมีมาตรการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติ (Diversion) การให้พนักงานอัยการมีหน้าที่พิจารณากำหนดอัตราโทษของจำเลย รวมถึงการส่งเสริมให้มีมาตรการที่เป็นทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งนอกระบบยุติธรรมตามปกติ (Alternative Dispute Resolutions) ให้มากขึ้น เช่น การส่งเสริมให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในความผิดบางประเภท หรือการชะลอการฟ้อง (Suspend Prosecution) เป็นต้น หน่วยงานกระบวนการยุติธรรมแต่ละหน่วยงานควรทำงานเชื่อมโยงระหว่างกันโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมร่วมกัน

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยข้างต้น มีข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นปัญหาในระดับชาติ ส่งผลกระทบต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น รัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานทางกระบวนการยุติธรรมควรดำเนินการ ดังนี้

1) รัฐบาลและหน่วยงานทางกระบวนการยุติธรรมต้องมีนโยบายลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาล ส่งเสริมการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ มีการวางแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาว สนับสนุนงบประมาณ (Budgeting) อย่างเพียงพอ และผลักดันให้มีการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของพนักงานอัยการเทียบเท่าระบบอัยการที่สมบูรณ์ในระดับสากล และหน่วยงานทางกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีการประสานงาน (Coordinating) อย่างใกล้ชิดในทุกระดับ

2) รัฐสภาต้องให้การสนับสนุนในการผ่านร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดมาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ และพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาของพนักงานอัยการเทียบเท่าระบบอัยการที่สมบูรณ์ในระดับสากล โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและการชะลอการฟ้อง

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานานมาก การดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นผ่านมายังไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขได้ ดังนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) สำนักงานอัยการสูงสุดต้องกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ในแผนยุทธศาสตร์องค์การที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายที่ต้องการบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม กำหนดกลยุทธ์ปรับปรุงกระบวนการกลั่นกรองคดีของพนักงานอัยการก่อนนำคดีไปสู่ศาลโดยหยิบยกเป็นภารกิจสำคัญ กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนที่จะแก้ปัญหาและพัฒนากระบวนการยุติธรรมสื่อต่อสาธารณชน พัฒนาประสิทธิภาพการทำงานให้มีมาตรฐาน และสนับสนุนผลักดันให้พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่เทียบเท่าระบบอัยการที่สมบูรณ์ในระดับสากล โดยบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมมือกับทุกภาคส่วนในกระบวนการยุติธรรม

2) ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานอัยการสูงสุดต้องเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนด้วยตนเองอย่างจริงจัง พร้อมกันนั้นผู้บริหารในทุกระดับจำเป็นต้องสื่อสารถ่ายทอดถึงการนำกลยุทธ์มาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ มาใช้ และวิธีการในการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาทุกคนรับทราบและตกลงทำความเข้าใจร่วมกันอย่างชัดเจน

3) สำนักงานอัยการสูงสุดต้องเพิ่มบทบาทงานสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน อันเป็นงานในลักษณะป้องกัน ส่งเสริมพัฒนามาตรการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท

ที่มีประสิทธิภาพเป็นที่น่าเชื่อถือ บูรณาการร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการแก้ปัญหา และมีบทบาทในการนำมาตรการหรือวิธีแก้ไขปัญหาคดีชั้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำมาใช้ โดยการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

4) สำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดตั้งองค์กร (Organizing) หน่วยงานภายในเฉพาะกิจ ด้านวิชาการและการวิจัยในการศึกษาวางแผน (Planning) เพื่อศึกษาวิธีการต่าง ๆ ที่จะเบี่ยงเบนคดีออกไปจากกระบวนการยุติธรรมตามปกติว่ามีผลกระทบด้านใดบ้าง ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลด้านคดีทั้งการสั่งคดีและคำพิพากษาของศาลในผลคดีบางประเภทที่สามารถหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมตามปกติ ด้านการอำนวยความสะดวก (Directing) ด้านการประสานงาน (Coordinating) ด้านการติดตามและประเมินผล และจัดทำรายงาน (Reporting) กำหนดจัดอัตรากำลังบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing) และจัดสรรงบประมาณ (Budgeting) อย่างเพียงพอ

5) พนักงานอัยการต้องแสดงบทบาทในฐานะผู้บริหารจัดการคดี (case management manager) การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท และปฏิรูปการสั่งคดีโดยสั่งฟ้องในคดีมีพยานหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดเท่านั้น และใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีหากเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ มากขึ้น ในลักษณะที่มีการตรวจสอบได้ การสั่งคดีอย่างอิสระ เป็นธรรม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ โปร่งใส ตรวจสอบได้ สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

การวิจัยครั้งนี้สามารถนำไปสู่คำตอบของคำถามการวิจัยคือ แนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้สำหรับการวิจัยในอนาคตเพื่อสร้างและต่อยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทยชั้นพนักงานอัยการนั้นควรศึกษาเพิ่มเติมเพื่อทำความเข้าใจมากยิ่งขึ้น โดยอาจดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) การศึกษาเปรียบเทียบถึงความเหมือนและความแตกต่างการนำมาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการลดปริมาณคดีชั้นศาลและลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำและผลการปฏิบัติงานในแต่ละประเทศ เพื่อให้เห็นถึงข้อดีและข้อจำกัดจากการนำมาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ มาใช้อย่างเป็นรูปธรรมแล้วจึงนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย

2) การศึกษาถึงประเภทคดีหรือฐานความผิด สถิติคดี ที่ศาลพิพากษาคดีรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ เพื่อเป็นแนวทางในการรณรงค์ชั้นศาล

References

- Humphrey, A. (1970). Prawat kwam penma. In Aei, A. *SWOT Analysis*. Retrieved January 9, 2020 from <http://adisonx.blogspot.com/2012/10/swot-analysis.html>.
- James, J. (2013). *Why is Sweden Closing Its Prisons?* Retrieved January 9, 2020 from <http://www.theguardian.com/society/2013/dec/01/why-sweden-closing-prisons>.
- Mackenzie, D. L., & Weiss, D. B. (2009). *Other Countries Have Successfully Reduced Incarceration Rates Without Increasing Crime: We Can Do It!* Retrieved January 9, 2020 from <http://doi.org/10.1080/15564880903260637>.