

บทที่ 2

บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการกับรูปแบบของกระบวนการยุติธรรม เชิงสมานฉันท์

ในการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) องค์กรที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ โดยที่พนักงานอัยการเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมโดยพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้ววินิจฉัยสั่งคดี รวมทั้งดำเนินคดีในศาลอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ "ทนายแผ่นดิน" พนักงานอัยการจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากเป็นตัวเชื่อมระหว่างการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนและศาล ดังนั้นในบทนี้ผู้เขียนจึงต้องการจะศึกษาเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีอาญา ความเป็นมาและบทบาทพนักงานอัยการโดยทั่วไป หลักการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ บทบาทการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการไทย นอกจากนี้ผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ซึ่งเป็นการมองการกระทำผิดอาญาในกระบวนทัศน์ใหม่ที่ไม่ได้มุ่งเน้นเฉพาะการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษเท่านั้น แต่เป็นการมองถึงมิติของการเยียวยาทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม โดยมุ่งเน้นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เกี่ยวข้องในชั้นอัยการ

2.1 แนวความคิดและระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญามีแนวความคิดมาจากการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อทำให้เกิดความสงบและสันติสุขภายในรัฐ

สำหรับแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศตะวันตกแบ่งได้เป็น 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกเป็นแนวความคิดว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและอีกแนวทางหนึ่งเป็นแนวความคิดที่ว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย¹

2.1.1 **แนวความคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (Popular Prosecution)**

แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) อันถือเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะฟ้องคดีได้เอง ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา ซึ่งถือได้ว่าประเทศอังกฤษเป็นรากฐานของแนวความคิดนี้

¹ คณิต ฒ นคร "วิธีพิจารณาความอาญาของไทย หลักปฏิบัติกับกฎหมายที่ไม่ตรงกัน" ในรวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, 2540), หน้า 311

ในประเทศอังกฤษ หลักอันเป็นรากฐานก็คือเป็นที่ยอมรับว่าใครๆก็เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ (Anyone may prosecute) หลักการอันนี้สืบเนื่องมาจากพันธะหน้าที่ตามกฎหมายที่มีมาแต่ดั้งเดิมว่า พลเมืองทุกคนต่างมีหน้าที่ในอันที่จะต้องช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมืองเป็นไปได้อย่างเรียบร้อย ภาระหน้าที่อันนี้หมายรวมถึงการที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาใดๆด้วย ดังนั้นผู้ที่ฟ้องคดีอาญาได้อาจจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่พนักงานอัยการ (Public Prosecutors) เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่อื่นๆของรัฐบาลหรือของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ หรือส่วนการปกครองท้องถิ่น หรือเอกชนทั่วไปและไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการบังคับว่าหากเป็นหน่วยราชการแล้ว จะต้องส่งเรื่องให้พนักงานเป็นผู้ดำเนินคดีให้แก่บรรดากระทรวง ทบวง กรม เนื่องจากส่วนการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ต่างก็มีสำนักงานกฎหมายของตนเอง มีสิทธิที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาได้เอง ทั้งนี้เป็นหลักทั่วไปที่มีมาแต่ดั้งเดิม²

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติของประเทศอังกฤษในปัจจุบันส่วนมากตำรวจดำเนินคดีขึ้นก่อนโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของ "Director of Public Prosecutions" หรือ D.P.P. และในบางกรณี D.P.P. ก็เข้าดำเนินคดีเองหรือเข้าควบคุมอย่างใกล้ชิด ส่วนในศาลในคดีเล็กน้อยๆส่วนมากตำรวจเป็นผู้แทนแผ่นดิน ส่วนคดีที่พิจารณาโดยลูกขุนก็ใช้ทนาย (Barrister) เป็นผู้แทนแผ่นดิน³

แต่นับตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ได้มีบทกฎหมายหลายฉบับบัญญัติไว้ว่าการฟ้องคดีอาญาบางประเภทจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุญาตยินยอมจากเจ้าหน้าที่บางคนของรัฐ (Prosecutions may not be brought without the consent of some public authorities) ซึ่งเมื่อกกล่าวโดยทั่วไปแล้วผู้ที่ให้ความยินยอมในเรื่องนี้ได้แก่ Attorney General* คนหนึ่งหรือ "Director of Public Prosecutions" (เรียกย่อๆว่า D.P.P.) อีกคนหนึ่ง นอกจากนั้นการฟ้องคดีอาญาบางอย่างก็ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงทบวงกรมหรือส่วนปกครองท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีบทกฎหมายจำกัดสิทธิหรืออำนาจในการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวมาแล้วก็ยังไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อหลักทั่วไปที่เป็นรากฐานที่ว่าใครๆก็ฟ้องคดีอาญาได้ เพราะข้อจำกัดดังกล่าวเป็นข้อยกเว้น ความผิดที่อยู่ในประเภทข้อยกเว้นก็เช่น ความผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการและความผิดฐานปลอมแปลงเงินตรา (Offences against the official sestets and coinage Acts) เป็นต้น คดีอีกประเภทหนึ่งที่กฎหมายมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของ D.P.P. ที่จะพิจารณาว่าควรจะดำเนินคดีฟ้องศาลหรือไม่ก็ได้แก่ คดี

² อุทิศ วีรวัฒน์, "อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ", ในอัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ (กรุงเทพมหานคร : ชุดีมาการพิมพ์), หน้า 48

³ คณิศ ฌ นคร, "ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ", ในรวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิศ ฌ นคร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, กันยายน 2540), หน้า 34

* Attorney-General เป็นตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระราชินีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์และคดีอาญาที่สำคัญและให้คำแนะนำกับกระทรวง ทบวง กรม ในปัญหาข้อกฎหมายให้ความยินยอมแก่ผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาบางประเภท และรับผิดชอบงานของ Director of Public Prosecutions

เกี่ยวกับการพิมพ์โฆษณาเผยแพร่ซึ่งหนังสือหรือภาพลามกอนาจาร ทั้งนี้ก็เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศเกี่ยวกับการที่จะดำเนินคดีแก่ผู้ที่กระทำความผิดประเภทดังกล่าวนี้⁴

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีอาญาเองได้ ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่

สำหรับประเทศไทยแม้ว่า มาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สิทธิผู้เสียหายซึ่งเป็นราษฎรฟ้องคดีเองได้ แต่ศาลฎีกาก็เคยได้วางแนวฎีกาเกี่ยวกับการตีความคำว่า “ผู้เสียหาย” ว่าต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง คือได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นๆ โดยตรง เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 2046/2533, 3797-8/2540 หรือ ต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย คือ ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดนั้นๆ ด้วย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1167-8/2530, 4461/2539 ซึ่งแนวคำพิพากษาดังกล่าวนั้นนักนิติศาสตร์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านไม่เห็นพ้องด้วย เพราะกฎหมายมิได้มีบทบัญญัติห้ามผู้เสียหายประเภทดังกล่าวฟ้องคดีแต่อย่างใด

ข้อสังเกตตามหลักกฎหมายฝรั่งเศส หลักที่สำคัญประการหนึ่งของกฎหมายฝรั่งเศสคือ “การไม่ยึดถือหลักความเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยในกฎหมายฝรั่งเศส” เป็นที่ทราบดีว่าหากมีการทะเลาะวิวาทแล้วเกิดมีการตายขึ้นญาติของผู้ตายไม่สามารถที่จะดำเนินคดีอาญากับอีกฝ่ายได้เพราะผู้ตายไม่ใช่ผู้เสียหายตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๘๓/๒๕๑๐) ซึ่งตรงตามหลักที่ว่า “บุคคลที่มาฟ้องบารมีศาล ต้องมาด้วยมือที่สะอาด” แต่ในประเทศฝรั่งเศสถือว่าหลัก “บุคคลที่มาฟ้องบารมีศาล ต้องมาด้วยมือที่สะอาด” เป็นเรื่องของกฎหมายแพ่ง ไม่ใช่เรื่องของกฎหมายอาญาซึ่งหากนำมาปรับใช้กับกฎหมายอาญาด้วยจะทำให้คนร้ายหลุดพ้นเงื้อมมือของกฎหมายและไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสซึ่งเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจึงไม่ได้สนใจเรื่องความเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยดังเช่นในประเทศไทย

ในประเทศอังกฤษได้พยายามหลายครั้งที่จะจัดให้มีพนักงานอัยการตามแบบอย่างประเทศในภาคพื้นยุโรป เนื่องจากการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนเป็นเรื่องที่น่าเบื่อหน่ายทำให้เกิดความไม่สะดวกและเป็นภาระในการปฏิบัติหน้าที่ฐานะโจทก์ของผู้เสียหาย ซึ่งปรากฏบ่อยครั้งว่าการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายเป็นโจทก์ได้กระทำในลักษณะที่หละหลวมและไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากขาดปัจจัยและความอุตสาหพยายามที่จำเป็นในการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม การมอบความไว้นื้อเชื่อใจให้กับการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายเป็นการเปิดกว้างให้แก่การกินสินบน การล้มคดี และการประนีประนอมให้แก่กันในคดีอาญา แต่ความพยายามนี้ก็ประสบความล้มเหลวตลอดมาด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน สิ่งที่เกิดขึ้นจากความพยายามนี้ก็มิใช่เพียงการออกกฎหมายจัดตั้ง “Director of Public Prosecutions” (เรียกย่อๆว่า D.P.P.) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1879 ในการดำเนินคดีอาญาของ D.P.P. ปัจจุบันอยู่ภายใต้การบังคับ

⁴ อุทิศ วีรวัฒน์. อ่างแล้ว หน้า 49

• ปัจจุบันอัยการอังกฤษไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย Prosecution Offense Act

บัญชาของ Attorney General และอำนาจหน้าที่ของ D.P.P. ได้ถูกระบุไว้ในระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินคดีฟ้องร้องคดีอาญา ปี ค.ศ.1946 (The Prosecution of offence Regulations 1946 Reg.1) ดังต่อไปนี้คือ

- 1) คดีความผิดอาญาที่มีโทษประหารชีวิต
- 2) คดีความผิดที่ส่วนราชการได้เสนอมา และ D.P.P. พิจารณาแล้วเห็นว่าควรฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป
- 3) คดีความผิดอาญาที่ D.P.P. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความสำคัญหรือยุ่งยากหรือมีเหตุผลจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซง

นอกจากนี้ในระเบียบดังกล่าว ให้ตำรวจมีหน้าที่ต้องรายงานคดีอาญาบางประเภทที่กระทบกระเทือนต่อสาธารณชนเป็นส่วนรวม ให้ D.P.P. ทราบ เพื่อ D.P.P. จะได้เข้ามาดำเนินการต่อไป เช่น ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน (bribery) ความผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำทุจริตต่อหน้าที่ (corruptions) หรือ ความผิดฐานปลอมแปลงเงินตรา เป็นต้น และ D.P.P. มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำช่วยเหลือแก่ตำรวจ หรือ Clerk of Justice และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่ Attorney General สั่ง⁵

สำหรับคดีอาญาที่มีผู้ยื่นฟ้องไว้แล้วได้ถอนฟ้องไปก็ดี หรือไม่ดำเนินคดีต่อไปภายในเวลาอันสมควรก็จะต้องมีการรายงานไปยัง D.P.P. ด้วย เพื่อที่ D.P.P. จะได้พิจารณาต่อไปว่าการฟ้องคดีหรือการถอนฟ้องนั้นได้กระทำไปโดยสุจริตหรือไม่ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นการสมควรที่จะให้มีการดำเนินคดีนั้นต่อไปไม่ว่าผู้เป็นโจทก์จะได้ถอนฟ้องคดีนั้นไปแล้วหรือไม่

อนึ่งหากพิจารณาเห็นว่าเพื่อสาธารณะประโยชน์ D.P.P. อาจเข้าไปแทรกแซงการดำเนินคดีอาญาที่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นโจทก์ได้หาก D.P.P. เห็นสมควร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า มีความผิดบางชนิด มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการห้ามว่าผู้ใดจะฟ้องคดีต่อศาลไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก D.P.P. หรือ Attorney General ซึ่งในการใช้ดุลพินิจ D.P.P. หรือ Attorney General จะพิจารณาว่าการที่จะฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องนั้นไม่ได้พิจารณาเพียงแต่ว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะให้ศาลลงโทษได้หรือไม่เท่านั้น แต่ Attorney General จะพิจารณาตลอดไปถึงด้วยว่าเป็นการสมควรกระทำเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นการใช้ดุลพินิจในลักษณะกึ่งตุลาการ (quasijudicial) จึงเห็นได้ว่าเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของผู้ทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการว่าควรจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง ประการหนึ่ง ไม่จำเป็นที่เมื่อเห็นผิดแล้วก็ต้องฟ้องเสมอไป ฉะนั้นถ้า D.P.P. หรือ Attorney General เห็นว่าไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วก็ย่อมจะใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ผู้ใดยื่นฟ้องคดีนั้นต่อศาลได้⁶

⁵ อติศร ไชยคุปต์ "ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,รามคำแหง 2542) , หน้า 31.

⁶ อุทิศ วีรวัฒน์ , "อัยการสกอตแลนด์และอัยการอังกฤษ", หน้า 59.

การพิจารณาพิพากษาคดีของประเทศอังกฤษมีลักษณะต่อสู้กันระหว่างโจทก์จำเลย ศาลวางตนเป็นกลาง โดยมีลูกขุน (Jury) ซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปมาเป็นผู้พิจารณาคดี อันเป็นพื้นฐานแนวคิดที่ว่า ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนั่นเอง

2.1.2 แนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (Public Prosecution)

แนวความคิดนี้เกิดในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย มีการตั้งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการดำเนินคดีเป็นพนักงานอัยการมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและควบคุมการพิจารณาให้ดำเนินไปตามกฎหมาย มีผลต่อการดำเนินคดีอาญา ที่องค์กรของรัฐทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมต่างร่วมมือกันค้นหาความจริงทำให้เกิดระบบไต่สวน (Inquisitorial) ขึ้น ซึ่งถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายมีเจ้าพนักงานของรัฐ คือ พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีอาญา

อย่างไรก็ดี รัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียว แม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัด ก็มีการผ่อนคลายให้เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้บ้างเช่นกันแต่จะจำกัดประเภทและฐานความผิดไว้⁷

ในการดำเนินคดีอาญาที่ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายโดยมีการมอบให้เจ้าพนักงานรัฐคือ พนักงานอัยการ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์โดยถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวไม่อาจแบ่งแยกได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น⁸

สำหรับแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองสำหรับประเทศไทยมีลักษณะผสมผสานกันระหว่างกรณีที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและรัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย สังเกตได้จากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทย มีลักษณะพิเศษตรงที่ใช้หลักผสม คือ ให้สิทธิเอกชนฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเองขณะเดียวกันก็จัดให้มีพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีอาญาด้วยเช่นกัน⁹

จากหลักการในแนวความคิดทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้นนั้นจึงมีการก่อให้เกิดระบบการดำเนินคดีอาญาเป็น 2 ระบบ คือ การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบการดำเนินคดีแบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนนั้นมีสาระสำคัญอย่างไร คล้ายคลึงหรือแตกต่างกันอย่างไร ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญาของประเทศไทยใช้วิธีการดำเนินคดีอาญาระบบใดเป็นหลัก

2.1.3 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

⁷ คณิต ฒ นคร . " ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ" หน้า 37.

⁸ John H. Langbein, Comparative Criminal Procedure (Germany St.Paul: West, 1977), p.4.

⁹ อติสร ไชยคุปต์, "ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา" หน้า 36

แต่เดิมการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่างๆ ไม่ได้แยก “การสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “การพิจารณาพิพากษา” หากมีแต่เพียงผู้ไต่สวน (Inquisitorial) เป็นผู้ดำเนินคดีเอง ทั้งสิ้นตั้งแต่เริ่มคดี คือเมื่อทราบว่ามีการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งได้ตัดสินคดีอาญาในที่สุด ลักษณะการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวตามระบบนี้จึงไม่มีโจทก์และจำเลย การดำเนินคดีอาญาจึงมีเพียง “ผู้ไต่สวน” (ศาลหรือผู้พิพากษา) กับ “ผู้ถูกไต่สวน” เท่านั้น ซึ่งฐานะของผู้ถูกไต่สวนในคดีมีสภาพเป็นเพียง “วัตถุ” (Object) แห่งการชกฟอกในคดีเท่านั้น โดยผู้ไต่สวนไม่เพียงแต่มีหน้าที่ค้นหาความจริงที่เป็นปรปักษ์กับผู้ถูกไต่สวนยังค้นหาพฤติการณ์ต่างๆ ที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกไต่สวนด้วย ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลยมีสภาพไม่ต่างอะไรกับวัตถุอันหนึ่งหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งการชกฟอกในคดีนั้นเท่านั้น สภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็น “กรรมในคดี”¹⁰ ตามระบบนี้ศาลจะเป็นผู้ค้นหาเอกสารและออกคำสั่งให้นำพยานหลักฐานต่างๆ มาสู่ศาลแล้วดำเนินการไต่สวนต่อไปตามที่เห็นว่ามีความจำเป็น

ลักษณะของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนที่สภาพของผู้ถูกไต่สวนเป็นกรรมในคดีนี้เองเป็นต้นเหตุให้เกิดวิธีการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนให้กล่าวความจริง ในระยะเวลาต่อมาเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ไม่ถูกต้องที่รวมการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาไว้ในองค์กรเดียวกัน เพราะ

1) ทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนได้ยากมักมีอคติ และมักคิดว่าตนเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม

2) เมื่อผู้ถูกไต่สวนเป็นเพียงวัตถุแห่งคดี (object) ไม่มีสิทธิใดๆ ในการต่อสู้หรือได้รับการช่วยเหลือในการค้นหาพยานหลักฐานและการไต่สวนของศาลก็กระทำได้อย่างกว้างขวางโดยปราศจากข้อผูกมัด ผลก็คือเกิดวิธีการค้นหาความจริงด้วยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนเพื่อได้รับสารภาพ

ในระบบไต่สวน มีการรวมการสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน แต่ทว่าผู้พิพากษายังคงมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในฝรั่งเศส นอกจากตำรวจฝ่ายคดี (judicial police) และพนักงานอัยการแล้ว ผู้พิพากษาก็มีหน้าที่สอบสวนด้วย เรียกว่า “ผู้พิพากษาสอบสวน” (Juge d'instruction) และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันค้นหาความจริง ทำให้สามารถค้นพบพิสูจน์ความผิดได้ตามความเป็นจริง แต่มีข้อจำกัดบางประการคือ การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไป โดยเฉพาะตำรวจและพนักงานอัยการ จึงเปิดโอกาสให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย¹¹

ระบบไต่สวนนี้มีที่มาจากระบบกฎหมายโรมันแล้วแพร่ขยายไปยังประเทศภาคพื้นยุโรป ประเทศฝรั่งเศสนับได้ว่าเป็นประเทศที่นำระบบไต่สวนมาใช้อย่างจริงจัง และเป็น

¹⁰ คณิต ณ นคร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ”, หน้า 32

¹¹ สมชาติ สว่างเนตร, “การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”, เอกสารการสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานอัยการสูงสุด (กรุงเทพมหานคร: กรมตำรวจ, 2539), หน้า 3.

แบบอย่างไปยังประเทศต่างๆ เป็นนิยมใช้กันในกลุ่มประเทศกฎหมายซีวิลลอว์ เช่น เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ รวมทั้งกลุ่มประเทศสังคมนิยม ทั้งในเอเชียและยุโรปตะวันออก ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นระบบไต่สวน ร.ศ. 115 นับเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาอย่างเห็นได้ชัด เพราะนอกจากจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 แล้วยังได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาจารีตนครบาลอีกด้วย ซึ่งจากผลของการนี้อาจกล่าวได้ว่านับแต่บัดนั้นเป็นต้นมาประเทศไทยได้นำการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหามาใช้เช่นเดียวกับนานาประเทศ

2.1.4 การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

การดำเนินคดีระบบกล่าวหาที่มีมาจากประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) เช่น สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ แคนาดา รวมทั้งกลุ่มประเทศอาณานิคมของอังกฤษ

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา คือ ระบบที่แยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ค้นหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงออกจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยแบ่งองค์กรผู้รับผิดชอบการสอบสวน ค้นหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงเป็นองค์กรหนึ่ง ดังนั้นระบบกล่าวหาจึงมีอยู่ 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาและศาลซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบกล่าวหาเป็นระบบวิธีพิจารณาความที่กำหนดให้มี ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา โดยศาลตั้งตนเป็นกลางคอยดูแลให้ทั้งสองฝ่ายดำเนินคดีของตนไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้วางขึ้นอย่างเคร่งครัด คู่ความเป็นผู้เสนอพยานหลักฐานของตนต่อศาล และศาลจะตัดสินคดีไปตามหลักฐานที่คู่ความนำสืบ ระบบกล่าวหานี้ ผู้กล่าวหา มีหน้าที่ต้องนำพยานหลักฐานมาแสดงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดและ ผู้ถูกกล่าวหาต้องนำพยานหลักฐานมาแก้ข้อกล่าวหาว่าตนมิได้กระทำความผิด จึงต้องกำหนดกฎเกณฑ์วิธีพิจารณาความอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้ทั้งสองฝ่ายได้เปรียบเสียเปรียบแก่กันและศาลจะต้องเป็นกลางไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยไม่มีอคติเพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย และตามระบบนี้ข้อเท็จจริงในคดีอาญาจะถูกเปิดเผยในศาลโดยผ่านขั้นตอนการฟ้องคดีอาญาและการต่อสู้คดี

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน กล่าวคือ

1. แยกอำนาจ “การสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “การพิจารณาพิพากษา” ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาแยกต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรดำเนินคดีอาญาดั้งเดิม คงรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา(ผู้ต้องหาและจำเลย) เพื่อให้โอกาสแก้ข้อหาและต่อสู้คดีได้ด้วย องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องนั้นก็คือ

องค์กรที่เรียกว่า “อัยการ”¹² โดยเหตุที่แยกอำนาจตุลาการในส่วน “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกมา และให้อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจในส่วนนี้อัยการจึงมีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวมาจากอำนาจตุลาการ และสุดท้ายด้วยการให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวมาแล้ว เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากสภาพการเป็นวัตถุแห่งการซักฟอกและกลายเป็น “ประธานในคดี” ไป¹³ ในการเลิกใช้ระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหาแทนนั้น จึงเป็นเหตุให้มี “พนักงานอัยการ” เกิดขึ้น โดยมีตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือในคดี ซึ่งถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้

อย่างไรก็ตามระบบกล่าวหาในกลุ่มประเทศกฎหมายคอมมอนลอว์นี้มีความแตกต่างกันบางประการ เช่น ในอังกฤษ ตำรวจเป็นผู้สืบสวนและสอบสวน ส่วนพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี ในขณะที่ตำรวจสหรัฐอเมริกาเป็นผู้สืบสวนและสอบสวนเบื้องต้น แต่พนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนและรับผิดชอบการฟ้องคดี

2. ยกฐานะของผู้ถูกไต่สวนขึ้นเป็นประธานในคดี (Subject) มีสิทธิในการแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดี ในฐานะที่เป็น “คน” ซึ่งมีสิทธิต่างๆ 2 ประการ คือ

1) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางการกระทำ (aktivbeteiligter) คือ สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะอยู่ร่วมด้วยในการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานและศาล ซึ่งรวมถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะร่วมด้วยในคดี สิทธิที่จะแก้ข้อกล่าวหาและสิทธิที่จะมีทนายช่วยเหลือ

2) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางอยู่เฉย (passivbeteiligter) คือ สิทธิในการตัดสินใจของเขาจะถูกจำกัดมิได้

2.2 ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการโดยทั่วไป

2.2.1 ความเป็นมาของพนักงานอัยการ¹⁴

อัยการถือกำเนิดครั้งแรกที่ประเทศฝรั่งเศส ภายใต้การปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 การก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นเป็นผลพวงของความไม่เป็นธรรมในกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องและตัดสินคดีอาญาในฝรั่งเศสก่อนการปฏิวัติ ซึ่งดำเนินการโดยให้องค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งการสอบสวน ฟ้องร้องและตัดสินคดีอาญา ทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม และการใช้อำนาจรัฐในการลงโทษทางอาญาอย่างปราศจากหลักเกณฑ์และไม่เป็นธรรมนี้เองเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่นำมาสู่การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสในที่สุด ก่อนที่จะมีการก่อตั้งสถาบันอัยการขึ้น ฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติใหม่ๆ ได้พยายามนำแนวคิดการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา หรือ ระบบปฏิปักษ์ (Accusatorial หรือ Adversary System) มาใช้โดยได้จัดให้มีระบบลูกขุน ระบบการค้นหาความจริง โดยทนายทั้งสองฝ่ายซักถามพยานในที่สาธารณะ ซึ่งเป็น

¹² คณิต ฒ นคร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ,” หน้า 33.

¹³ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม”, บทบัญญัติ เล่ม 52, ตอน 4, หน้า 137-

แนวคิดของระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ในประเทศอังกฤษ แต่ต่อมาเป็นที่ประจักษ์ว่าระบบดังกล่าวไม่สามารถจะใช้อย่างได้ผลในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีพื้นฐานของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาเป็นเวลานาน ในที่สุดจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง โดยครั้งนี้เป็นการจัดระบบใหม่ภายใต้โครงสร้างของระบบดั้งเดิม แต่ให้มีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสมเพื่อที่จะสามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

ในการปฏิรูปครั้งหลังนี้ ได้มีการแยกองค์การตุลาการซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดีออกจากองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องโดยเด็ดขาด ในขณะเดียวกันก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นให้มีลักษณะเป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” (Quasi-judicial) มีหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยความยุติธรรมของฝ่ายบริหารในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล องค์กรที่ตั้งขึ้นมาใหม่นี้พัฒนามาจากตำแหน่ง Procureur du Roi หรือ Counsel of the King ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายแก่พระมหากษัตริย์ที่มีอยู่แล้วในขณะนั้น โดยปรับปรุงให้มีฐานะเป็นตุลาการ (Magistrate) แต่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร โดยมีอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความเที่ยงธรรมโดยปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายบริหาร

จากลักษณะพิเศษที่กล่าวมานี้เอง องค์กรอัยการจึงเป็นองค์กรในลักษณะที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ มีความเป็นเอกลักษณ์ซึ่งเป็นผลพวงทางความคิดของนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่ต้องการสร้างองค์กรฝ่ายบริหารที่สามารถเข้าไปกำกับดูแลให้ความยุติธรรมแก่ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมได้ตั้งแต่เริ่มต้นโดยไม่ต้องรอให้เรื่องถึงศาลซึ่งอาจจะสายเกินไปจากลักษณะของความเป็นองค์กร “กึ่งบริหารกึ่งตุลาการ” นี้เอง ทำให้บางครั้งยากแก่การทำความเข้าใจ สถานภาพ บทบาท และความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการนำเอาแนวคิดของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งมีอิทธิพลจากระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ที่มีปรัชญาของการคุ้มครองสิทธิผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการด้วยวิธีที่แตกต่างกันไปมาปะปนกันก็ยิ่งทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปได้

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวคิดการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยองค์กรอัยการเป็นที่ยอมรับการมากขึ้นเรื่อยๆ แม้จากประเทศที่มีอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์จะเห็นได้ว่าแม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ และใช้ระบบคอมมอนลอว์ก็ได้รับเอาระบบอัยการซึ่งมีอิทธิพลจากประเทศเนเธอร์แลนด์และประเทศฝรั่งเศสเข้าไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้แต่ในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบคอมมอนลอว์ และระบบการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2529 จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดการจัดตั้งสถาบันอัยการในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความยุติธรรมฝ่ายบริหารซึ่งมีฝรั่งเศสเป็นผู้คิดค้นได้รับการยอมรับและนำไปใช้ปฏิบัติทั่วโลก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทขององค์กรอัยการที่ตั้งขึ้นนี้

2.2.2 บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยทั่วไป

งานของอัยการในระบบอัยการที่สมบูรณ์สามารถแบ่งบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการออกได้เป็น 3 ประการคือ

- 1) บทบาทหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง
- 2) บทบาทหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล
- 3) บทบาทหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา

2.2.2.1 บทบาทหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง

ในประเทศต่างๆที่ยึดถือระบบอัยการที่สมบูรณ์ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมัน อิตาลี ฯลฯ นั้นให้อำนาจพนักงานอัยการทำการควบคุมการสอบสวนทั้งสิ้น วิธีการควบคุมนั้นได้แก่ กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวน และเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนรับผิดชอบควบคุมการสอบสวนทั้งหมด ทั้งยังมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง โดยสามารถรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษได้เอง¹⁵ แต่โดยปกติพนักงานอัยการจะไม่เข้าทำการสอบสวนเอง เพราะมีงานอื่นอยู่มากแล้ว นอกจากความผิดที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าทำการสอบสวน หรือเมื่อมีผู้ร้องเรียน หรือตามที่เห็นสมควร เพราะเป็นคดีที่อ่อนไหว คดีที่สำคัญ คดีที่ยุ่งยากซับซ้อน หรือ ดำรวจขอให้พนักงานอัยการเข้าช่วยในการสอบสวนเท่านั้น¹⁶ เช่น ตัวอย่างประเทศฝรั่งเศสที่ถือว่าเป็นต้นฉบับของระบบอัยการที่พัฒนามาจากระบบโรมัน ในปัจจุบันนี้พนักงานอัยการของประเทศฝรั่งเศสมีหน้าที่ รับคำร้องทุกข์ กล่าวโทษ พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะทำการสอบสวนเอง หรือจะมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้สอบสวนก็ได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าอำนาจของพนักงานอัยการโดยทั่วไปเกี่ยวกับการสอบสวนฟ้องร้องตามหลักสากลนั้น ในนานาอารยประเทศมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการเข้าสอบสวนคดีอาญาได้ด้วยตนเองรวมถึงการเข้าควบคุมการสอบสวน

2.2.2.2 บทบาทหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในชั้นนี้หมายถึง พนักงานอัยการต้องนำพยานเข้าสืบและกระทำการอื่นๆเท่าที่จำเป็น เพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พิสูจน์จนกระทั่งศาลมีคำพิพากษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษและให้ได้รับโทษที่เหมาะสมกับความผิดด้วย ในขณะเดียวกันพนักงานอัยการก็ต้องรักษาผลประโยชน์ของจำเลย มีชื่อเสียงของสาธารณะหรือผู้เสียหายเท่านั้น เพราะบทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือจำเลยนี้ที่ประชุมนักกฎหมายทั่วโลกเกี่ยวกับกฎหมายอาญา ครั้งที่ 9 ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 24-30 สิงหาคม พ.ศ. 2537 มีความเห็นว่า

“ อัยการควรให้ความสนใจต่อผู้กระทำผิดในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งต่อศักดิ์ศรีของเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์ และต่อสิทธิและต่อส่วนได้เสียของเขา ด้วยเหตุนี้

¹⁵ ทวีศักดิ์ วัฒนกุล “งานอัยการประเทศญี่ปุ่น”, กรมอัยการ (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 105-106

¹⁶ ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์ “แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวน” กรมอัยการ, หน้า 75

วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดจึงต้องทำให้เหมาะสมกับแต่ละบุคคล และเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะปรับปรุงและให้กลับเข้าสู่สังคมได้¹⁷

โดยบทบาทของพนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาหรือจำเลยนี้ตามที่องค์กรสหประชาชาติ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาอันพึงประสงค์ไว้เกี่ยวกับจำเลยหรือผู้ต้องหา คือ คุ่มครองประโยชน์สาธารณะด้วยการปฏิบัติตามภาวะวิสัย และยืนอยู่ระหว่างการรักษาผลประโยชน์ทั้งของผู้ต้องหาและเหยื่ออาชญากรรม และทั้งยังต้องใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อมกรณีที่เกี่ยวข้องกับคดีที่เป็นผลดีและผลร้ายต่อตัวผู้ต้องหา¹⁸ ซึ่งตามสมาคมอัยการโลก ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานความรับผิดชอบในวิชาชีพและถ้อยแถลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ที่สำคัญของอัยการในเรื่องบทบาทในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการไว้เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลย คือ

“ ในการฟ้องคดีอาญาอัยการพึงดำเนินคดีเฉพาะแต่ในกรณีที่คดีมีพยานหลักฐานซึ่งมีน้ำหนักน่ามีเหตุอันควรเชื่อว่ามีมูลและรับฟังได้ และจะไม่ดำเนินคดีต่อไปโดยปราศจากพยานหลักฐาน ในระหว่างกระบวนการพิจารณา จะต้องดำเนินคดีด้วยความเด็ดขาดแต่เป็นธรรมแก่จำเลย และไม่ดำเนินคดีนอกเหนือไปจากสิ่งที่พิสูจน์ได้โดยพยานหลักฐาน”¹⁹

ดังนั้นพนักงานอัยการจึงควรแนะนำจำเลยในระหว่างการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของเขาตามกฎหมาย และพนักงานอัยการควรเสนอพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายจำเลยด้วย ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มคอมมอนลอร์ ถือกันว่าพนักงานอัยการมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะเปิดเผยพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่จำเลยด้วยในการต่อสู้คดีเสมอ หน้าที่ดังกล่าวถือว่าเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ บทที่ 5 “สิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลย่อมไม่ถูกกลืนหรือลบล้างไปโดยปราศจากกระบวนการที่ชอบธรรมตามกฎหมาย” อันมีผลทำให้การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมีหน้าที่จะไม่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันจะเป็นการละเมิดสิทธิของจำเลย เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาทุกคดี จำเลยมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมตามกฎหมาย หน้าที่ของพนักงานอัยการที่ถูกต้องจึงไม่ใช่หน้าที่ในการฟ้องบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพื่อให้ศาลได้ลงโทษเท่านั้น แต่ยังมี

¹⁷ ดร. อุทิศ แสนโกติก “ บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา ” อัยการนิเทศ เล่ม 37(2508), หน้า 43-45

¹⁸ Guideline on the role of Prosecutors U.N.Doc A/144/28 ROV, 1 at 1989-1990

¹⁹ Standards of professional responsibility and Statement of essential duties and right of Prosecutors adopted by the international Association of Prosecutors on the twenty Third day April 1989

หน้าที่รักษาความเป็นธรรมแก่จำเลยในการพิจารณาคดีของศาลอีกด้วย ซึ่งถือกันว่าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พนักงานอัยการในการรักษาความเป็นธรรมในการดำเนินคดีอาญาทุกเรื่อง²⁰

ส่วนในประเทศกลุ่มซีวิลลอว์นั้น พนักงานอัยการเป็นผู้แทนของรัฐที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องรักษาผลประโยชน์อันชอบธรรมของจำเลยด้วยในฐานะที่เขาเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เช่น เมื่อพนักงานอัยการพบพยานหลักฐานที่จะสามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของจำเลย หรือเมื่อมีเหตุที่จำเลยควรได้รับการบรรเทาโทษ พนักงานอัยการอาจอุทธรณ์เพื่อประโยชน์แก่จำเลยได้²¹

จากหลักกฎหมายและแนวคำพิพากษาของศาลทั้งกลุ่มคอมมอนลอว์ และกลุ่มซีวิลลอว์ เห็นได้ว่าพนักงานอัยการไม่ใช่คู่ความกับจำเลยทางเนื้อหาในระหว่างการดำเนินคดีอาญาในศาล พนักงานอัยการจึงเป็นคู่ความกับจำเลยในทางเทคนิคเท่านั้น โดยพนักงานอัยการจะยึดถือเอาประโยชน์ฝ่ายตนอย่างคู่ความทั่วไปไม่ได้ พนักงานอัยการจึงควรเสนอพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายจำเลยด้วย

2.2.2.3 บทบาทหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา

การบังคับคดี หมายถึง กระบวนการพิจารณาพิพากษาเพื่อให้มีการบังคับตามคำพิพากษาให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลซึ่งถึงที่สุดนั้น รวมตลอดทั้งการวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวเนื่องกับการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้นด้วย เช่นการออกหมายจำคุก การสั่งปรับ และการวินิจฉัยว่าควรทุเลาการลงโทษหรือไม่ สิ่งเหล่านี้เป็นกระบวนการพิจารณาในการบังคับคดีทั้งสิ้น โดยตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ พนักงานอัยการยังมีหน้าที่ในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้นด้วยตั้งแต่โทษปรับจนถึงโทษประหารชีวิต เช่น กรณีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของประเทศญี่ปุ่น กรณีประหารชีวิต อัยการ ผู้ช่วยอัยการและพัศดีหรือตัวแทนต้องอยู่ร่วมด้วยขณะที่มีการประหารชีวิตนักโทษ โดยผู้ช่วยอัยการต้องออกหนังสือรับรองว่า การประหารชีวิตได้ดำเนินการไปโดยเรียบร้อยแล้วและต้องมีการประทับตราโดยอัยการและพัศดีด้วย²² ส่วนในกรณีก่อนมีการประหารชีวิตนักโทษประหารต้องถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำจนกระทั่งถึงกำหนดเวลาประหาร หากนักโทษมิได้อยู่ในความควบคุมพนักงานอัยการก็ต้องเรียกเข้ามามอบตัวเพื่อรับการบังคับคดี²³ แต่ถ้านักโทษผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามโดยหลบหนีไปหรือมีพฤติการณ์ว่าจะหลบหนีพนักงานอัยการอาจออกหมายจับได้ทันทีหรือสั่งให้ตำรวจจัดการให้ก็ได้²⁴ ในกรณีที่ไม่ปรากฏสถานที่ควบคุมนักโทษพนักงานอัยการต้องร้องขออธิบดีอัยการให้ส่งควบคุมตัวนักโทษไว้ในเรือนจำโดยแนบหมายจับไปด้วย ส่วนการที่จะต้องจำคุกผู้ต้องคำ

²⁰ พนัส ทัศนียานนท์ และ จิรศักดิ์ พรหมทอง "หน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงให้จำเลยทราบ", วารสารอัยการ (พฤศจิกายน 2533), หน้า 65

²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 296

²² กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นมาตรา 478

²³ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นมาตรา 484

²⁴ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่นมาตรา 486

พิพากษาถึงที่สุดไว้ ณ ที่ใด ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเช่นไรไม่ใช่การบังคับคดีแต่เป็นการบังคับโทษ มิใช่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ

“หลักการดำเนินคดีอาญา” เป็นกรอบแนวความคิดว่าด้วยการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของเจ้าพนักงาน กล่าวคือ เป็นปัญหาว่าเมื่อมีข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีหรือไม่ และถ้าฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจริง เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องฟ้องร้องคดีนั้นต่อไปหรือไม่ ดังนั้นโดยนัยดังกล่าวนี้ หลักการดำเนินคดีอาญาจึงมีอยู่ 2 หลัก คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

2.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)

ในการดำเนินคดีอาญาตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีขึ้นเองโดยลำพังเมื่อทราบว่ามีมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีต้องคำนึงถึงว่าจะได้มีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเกี่ยวกับการกระทำนั้นแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนเสร็จแล้ว เห็นว่าบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็ต้องมีหน้าที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องผู้ต้องหาเป็นคดีต่อศาลในทุกกรณี หลักการดำเนินคดีตามกฎหมายนี้ สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษที่มุ่งเน้นการแก้แค้นทดแทน

โดยที่หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีตั้งได้กล่าวมาแล้ว หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเกราะคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอีกด้วย กล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีขอบต่อเจ้าพนักงานนั้น²⁵

ประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั้น จะมีบทบัญญัติกำหนดกำหนดหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจนว่า ในกรณีที่มีพยานหลักฐานแสดงว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องเข้าไปดำเนินคดี จากการกำหนดหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวนี้เอง เป็นเหตุให้เกิดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความอาญาขึ้นประการหนึ่งคือ “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” กล่าวคือ พนักงานอัยการจะถอนฟ้องคดีไม่ได้ หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้นี้จึงถือเป็นหลักประกันของการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย²⁶

²⁵ ดุษฎี วัลลือเมียร, “เหตุผลและความจำเป็นในการยกฐานะสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนขึ้นเป็นสำนักพินิจและคุ้มครองเยาวชนและครอบครัวในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม,” ตุลพาหุ เล่มที่ 1, ปีที่ 45, (มกราคม-มิถุนายน 41), หน้า 62.

²⁶ คณิต ฌ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546) หน้า

ประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ได้แก่ ประเทศเยอรมัน อิตาลี สเปน กรีซ รวมทั้งกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ด้วย

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาจะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องนี้อย่างชัดเจน โดยในปัจจุบัน แม้แต่ในประเทศเยอรมนีซึ่งเป็นต้นแบบทฤษฎีการฟ้องคดีตามหลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย ก็ได้มีการแก้กฎหมายให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาบางประเภทโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 นอกจากนี้ประเทศอื่นๆในประเทศก็ได้มีการนำเอาหลักการฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) มาใช้เพิ่มมากขึ้นด้วย²⁷

2.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาที่ตรงกันข้ามกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เป็นหลักการที่ลดความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้เจ้าพนักงานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการ มีโอกาสพิจารณาถึงพฤติการณ์พิเศษและนำเอานโยบายทางสังคมใหม่ๆมาใช้ได้ ทั้งนี้เพราะการดำเนินคดีอาญาจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมจะได้รับด้วย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายได้รับการยอมรับจากสังคมมากขึ้น และลดความไม่สมเหตุสมผลของกฎหมายไปได้ในตัว²⁸ กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนก็ได้ หรือเมื่อทำการสอบสวนไปแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง แต่เมื่อคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่สังคมจะได้รับจากการดำเนินคดีและคำนึงถึงผลร้ายที่เกิดแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการฟ้องคดีแล้วเห็นว่าไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของเขา เจ้าพนักงานก็อาจจะไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วย และในกรณีที่ฟ้องคดีไปแล้ว หากมีเหตุผลสมควร พนักงานอัยการก็อาจร้องขอให้ศาลยุติคดีก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละคดี

เนื่องจากแนวทางการลงโทษในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป ประเทศส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน และเห็นกันว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อการป้องกันทั่วไป (General Prevention) กล่าวคือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นว่า ถ้ามีการกระทำเช่นนั้นอีก ผู้กระทำก็ต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน กับเพื่อเป็นการป้องกันพิเศษ (Special Prevention) กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำ เพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีก และเพื่อให้เขากลับเข้าสู่สังคมได้²⁹ ประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ยกตัวอย่างเช่น อังกฤษ

²⁷ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, "อัยการกับกระบวนการยุติธรรม", บทบัญญัติ เล่ม 52, ตอน 4, (ธันวาคม 2539) หน้า 146

²⁸ อุทิศ แสนโกติก, กฎหมายอาญา ภาค 1, (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2525), หน้า 47-49

²⁹ กุลพล พลวัน, "ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย", วารสารอัยการ, ฉบับที่ 101, ปีที่ 9, (พฤษภาคม 2529) หน้า 97

ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ ฯลฯ ระบบการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจที่เป็นอยู่นั้น มีขอบเขตการใช้ดุลพินิจแตกต่างกันไป กล่าวคือ บางประเทศให้อำนาจพนักงานอัยการอย่างกว้างขวางที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาทุกประเภทตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เช่น สหรัฐอเมริกา³⁰ และญี่ปุ่น เป็นต้น แต่ส่วนใหญ่แล้ว การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนั้นจะอนุญาตเฉพาะความผิดไม่ร้ายแรง และจะมีเงื่อนไขที่ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้มาตรการนี้ด้วย

2.3.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจตามหลักสากล

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ส่วนใหญ่อาศัยกระบวนการยุติธรรมตามแบบพิธีเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่สำเร็จลุล่วงไป กล่าวคือ เมื่อเกิดการกระทำผิดอาญาและมีการสอบสวนคดีอาญาโดยพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาและดำเนินการฟ้องต่อศาลเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดต่อไป

แต่ในปัจจุบัน บทบาทของพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้น ได้พัฒนาจากผู้สั่งฟ้องคดีไปเป็นการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดด้วยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง และใช้มาตรการอื่นมาทดแทนการฟ้องคดี แนวความคิดนี้ได้มีการยอมรับในระดับนานาชาติ ดังจะเห็นได้จาก

- 1) “มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” (United Nations Standard on Criminal Justice) ในเรื่อง “แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ” (U.N. Guideline on the Role of Prosecutors 1990)

ปัจจุบัน แนวทางในการให้พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเป็นแนวทางที่องค์การสหประชาชาติให้การสนับสนุน โดยองค์การสหประชาชาติได้บัญญัติ “มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” (United Nations Standard on Criminal Justice) ในเรื่อง “แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ” (U.N. Guideline on the Role of Prosecutors 1990)³¹ ข้อ 17 ถึง ข้อ 19 ดังนี้

ข้อ 17. ในประเทศที่มีอัยการมีอำนาจดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจ จะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เปิดเผย กำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี ซึ่งรวมถึงการฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องคดีด้วย

ข้อ 18. อัยการอาจพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดี ยุติการดำเนินคดีทั้งโดยมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข หรือใช้มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญา โดยเคารพต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหาย ทั้งนี้ตามกฎหมายของประเทศนั้น รัฐพึงแสวงหาหนทางที่เป็นรูปธรรมในการใช้

³⁰ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา,” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1, ปีที่ 10, (มกราคม 2521), หน้า 154-171.

³¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ (ผู้แปล), มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547), หน้า 155-156.

มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญา เพื่อลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล และลดผลกระทบในทางลบด้านประวัติอาชญากรรมติดตัวที่อาจจะเกิดแก่ผู้ต้องสงสัยหรือผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนเพื่อลดผลในทางลบที่บุคคลอาจได้รับการถูกจำคุก

ข้อ 19. ในประเทศที่อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องเยาวชนนั้น อัยการพึงพิจารณาถึงทางเลือกอื่นๆ ที่อาจใช้แทนการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเยาวชนนั้น โดยพิจารณาถึงธรรมชาติและความร้ายแรงของผู้กระทำผิด การคุ้มครองสังคม บุคลิกภาพ และประวัติของเยาวชนผู้นั้น

สาเหตุที่ทำให้องค์กรการสหประชาชาติโดยการประชุมใหญ่สหประชาชาติเรื่องการป้องกันอาชญากรรมครั้งที่ 7 เมื่อปี พ.ศ. 2528 ได้ให้การสนับสนุนหลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจโดยกำหนดไว้ชัดเจนใน Guideline on the Role of Prosecutors ดังกล่าวนั้น ก็เพราะในคดีบางประเภทกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอยู่ไม่สามารถที่จะเข้าไปช่วยแก้ปัญหาได้ อาทิ เช่น คดีความผิดโดยประมาท ความผิดระหว่างสมาชิกในครอบครัว ความผิดที่กระทำโดยเยาวชน ฯลฯ เหล่านี้ หากได้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม และผู้เสียหายไม่ได้ติดใจเอาความ การลงโทษผู้กระทำผิดโดยกลไกทางอาญาที่เป็นอยู่อาจไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ตัวผู้กระทำผิดเอง ผู้เสียหาย หรือสังคมส่วนรวม แต่ในทางตรงกันข้ามอาจทำให้เกิดปัญหามากขึ้นอีก นอกจากนี้ การฟ้องคดีเหล่านี้ต่อศาลต่างๆที่มีกระบวนการอื่นที่เหมาะสมกว่าที่จะดำเนินการยังก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลอีกด้วย

2) บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญาจากการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายครั้งที่ 9 ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์

ในการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายครั้งที่ 9 ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในหัวข้อ”บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา” ซึ่งในที่ประชุมมีความเห็นตอนหนึ่งว่า

“การฟ้องคดีอาจดเสียได้เพื่อความเป็นธรรม เมื่อคำนึงถึงผลที่จะได้รับ และเมื่อคำนึงถึงมนุษยธรรม”

ถ้าส่วนได้เสียของประชาชนไม่ถูกกระทบกระเทือนเลยหรือถูกกระทบกระเทือนน้อยมาก ก็ไม่จำเป็นต้องฟ้อง เช่น กรณีความผิดเล็กน้อยๆ ซึ่งผู้เสียหายมาแจ้งความเพื่อแก้แค้นกันเป็นต้น ทั้งนี้เพราะการดำเนินคดีอาญาไม่ใช่เครื่องมือใช้แก้แค้นกันระหว่างบุคคล และการฟ้องคดีในลักษณะเช่นนี้ ทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายเสื่อมไป

อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขบางประการโดยเหตุผลในแง่มนุษยธรรมหรือในแง่สังคม การสั่งไม่ฟ้องในกรณีดังกล่าวอาจมีผลดีในเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางครอบครัว การปฏิบัติเช่นนี้ทำให้อัยการมีบทบาทที่มั่นคงและถาวร เนื่องจากผู้กระทำผิดและครอบครัวจะสำนึกถึงบุญคุณเป็นอย่างมาก แม้ในกรณีความผิดร้ายแรง การสั่งไม่ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไขก็จะทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเชื่อมั่นในตนเองและเกิดความรู้สึกว่ายังมีโอกาสอีกครั้งหนึ่ง ทำให้

ผู้กระทำผิดกลับตัวได้ดียิ่งกว่าการลงโทษ และในขณะเดียวกันก็จะเป็นประโยชน์แก่สังคมอีกด้วย³²

3) บทบาทของอัยการจากการประชุมใหญ่ที่จัดโดยองค์กรสหประชาชาติเรื่องอาชญากรรม ครั้งที่ 8 ที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา

จากการประชุมใหญ่ที่จัดโดยองค์กรสหประชาชาติเรื่องอาชญากรรม ครั้งที่ 8 ที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ระหว่างวันที่ 27 สิงหาคม – 7 กันยายน 2533 นั้นมีข้อความตอนหนึ่งดังนี้

“ทางเลือกอื่นนอกจากการสั่งฟ้องดำเนินคดี

- ตามกฎหมายภายในของประเทศแต่ละประเทศ อัยการควรพิจารณาการสั่งไม่ฟ้องยุติการดำเนินคดีอย่างมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข หรือหันเห (Diverting) วิธีการดำเนินคดีอาญาไปจากกระบวนการปกติไปใช้วิธีการอื่นๆ ที่เหมาะสมกว่า โดยพิจารณาสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายเป็นหลัก รัฐภาคีควรให้ความสำคัญในการสำรวจแนวทางที่เป็นไปได้ในการใช้วิธีการหันเหดังกล่าว

- ในประเทศซึ่งอัยการมีดุลพินิจในการตัดสินว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเด็กและเยาวชน อัยการต้องพิจารณาเป็นพิเศษถึงลักษณะความร้ายแรงของการกระทำผิด การป้องกันสังคม บุคลิกลักษณะเฉพาะตัวและพื้นฐานของเด็กและเยาวชนนั้น อัยการควรพิจารณาเป็นพิเศษถึงวิธีการหันเหไปใช้วิธีการอื่นๆ ที่ทำได้ และควรจะสั่งฟ้องตามวิธีปกติธรรมดาเมื่อจำเป็นจริงๆ เท่านั้น”

2.3.2.2 เกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญา

การกำหนดให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายเป็นการกำหนดบทบาทภารกิจหน้าที่อันสำคัญยิ่งแก่เจ้าพนักงาน ถือเป็นแนวทางหนึ่งในการบริหารกระบวนการยุติธรรมโดยองค์กรอัยการซึ่งได้รับการยอมรับในฐานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ³³ อย่างไรก็ตาม ดุลพินิจที่ไม่มีขอบเขตย่อมไม่ใช่ดุลพินิจแต่เป็นการทำตามอำเภอใจ การมีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจและมาตรการควบคุมดุลพินิจของอัยการย่อมเป็นสิ่งจำเป็น

เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงถึงในการใช้ดุลพินิจมี 2 ประการคือ ภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม (Maintenance of Public Peace and Order) และภารกิจในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล (Security of Personal Fundamental Rights) ซึ่งเจตนารมณ์ในส่วนของการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในทางทฤษฎีกฎหมายถือว่าเป็นเกณฑ์มาตรฐานอันจะขาดเสียไม่ได้ ดังนั้นการใช้ดุลพินิจทางอาญาจึงต้องรักษาไว้ซึ่งหลักเกณฑ์

³² สำนักงานอัยการสูงสุด, บทบาทขององค์กรอัยการต่อผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด, ในการประชุมทางวิชาการรับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม, ครั้งที่ 1, เรื่อง กระบวนทัศน์ใหม่ของกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ระหว่างวันที่ 17-18 กรกฎาคม 2546, หน้า 13-14

³³ Evelle J. Younger. “The Challenge of the Prosecutor's Office,” The Prosecutor's desk book, 2nd ed., (National District Attorneys Association), p.4.

ในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และการใช้ดุลพินิจต้องใช้วิจารณญาณตามหลักเกณฑ์ และข้อพิจารณาที่มีเหตุผลและอธิบายได้อย่างเป็นหลักวิทยาศาสตร์³⁴

ในประเทศอังกฤษ³⁵ การใช้ดุลพินิจในอันที่จะไม่ดำเนินคดีจะต้องคำนึงถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้

1) ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และความเป็นระเบียบของประชาชน (Public Order)

2) เหตุผลทางค่าใช้จ่าย

เหตุผลนี้มีส่วนกำหนดว่าสมควรที่จะดำเนินคดีหรือไม่ ทั้งนี้เพราะเห็นกันว่าการดำเนินคดีโดยเคร่งครัดทุกเรื่องนั้นเป็นภาระที่หนักเกินไปสำหรับเจ้าพนักงาน การดำเนินคดีในความผิดเล็กน้อยๆ นั้น เมื่อพิจารณาในแง่ค่าใช้จ่ายแล้วเห็นว่ามันคุ้มค่า การดำเนินคดีถึงชั้นศาลจึงควรกระทำเฉพาะในกรณีที่เห็นว่าผู้กระทำความผิดควรถูกบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

3) อายุของผู้กระทำ

เป็นปัจจัยที่เจ้าพนักงานต้องคำนึงถึงในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ต้องหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเด็ก

4) คุณธรรมทางกฎหมายที่คุ้มครอง เป็นสิ่งที่เจ้าพนักงานจะต้องพิจารณาเสมอว่า เจตนาของกฎหมายนั้นประสงค์จะคุ้มครองสิ่งใด อันมีผลต่อการที่จะดำเนินคดีนั้นหรือไม่

ส่วนในประเทศเยอรมนี แม้ว่าพนักงานอัยการจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีอาญาทุกคดี เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 153 และ มาตรา 154 อัยการเยอรมนีก็อาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีได้

2.4 บทบาทหน้าที่และหลักการดำเนินคดีอาญาของอัยการไทย

ตามที่ได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่โดยทั่วไปของพนักงานอัยการและหลักการดำเนินคดีอาญามาแล้ว ในส่วนนี้จะศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทย ดังนี้

2.4.1 บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของอัยการไทย ควรศึกษาถึงประวัติและความเป็นมาของพนักงานอัยการไทย³⁶ ซึ่งจะทำให้เข้าใจถึงบทบาทของพนักงานอัยการลึกซึ้งยิ่งขึ้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

³⁴ George T Felkeness, The Criminal Justice System, (New Jersey: Prentice Hall Inc, 1973), P.7.

³⁵ คณิต ฒ นคร, "ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ," วารสารอัยการ, ฉบับที่ 57, ปีที่ 5, หน้า 45-47 (กันยายน 2525),

สมัยก่อน ร.ศ.111 (ตรงกับ พ.ศ. 2435) การดำเนินคดีอาญาในเมืองไทยยังไม่มี อัยการอย่างทุกวันนี้ การฟ้องความอาญาเป็นหน้าที่ของราษฎรผู้เป็นโจทก์จะต้องฟ้องร้องเอง ตลอดจนการสืบสวนหาพยานทั้งสิ้น เว้นไว้แต่ในความโจรหรือคดีอาญาโจรกรรมบางราย ศาล กระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวข้องได้ชำระชกใช้เสียเองโดยไม่ต้องมีโจทก์และไม่มีทนายจำเลยแก้ต่าง เท่ากับว่าศาลในกระทรวงนั้นๆ เป็นโจทก์เองและผู้ชำระความเอง ทั้งนี้โดยถือว่าเป็นการปราบปรามโจรผู้ร้ายไปในตัว

แม้ในครั้งปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ การฟ้องคดีอาญาก็ต้องไปฟ้องต่อกรมๆหนึ่ง ที่เรียกว่า “กรมรับฟ้อง” ส่วนการพิจารณาและการตัดสินคดีนั้นแบ่งหน้าที่ออกเป็นหลายกรม เป็นต้นว่า ศาลนครบาล ศาลแพ่งกลาง ศาลแพ่งเกษม ศาลมหาดไทย ศาลกลาโหม และกรมเจ้าท่าซึ่งมีแต่ตุลาการเป็นผู้ชำระ เมื่อกรมรับฟ้องได้รับฟ้องแล้วนำฟ้องเสนอลูกขุนที่เป็นกรมอยู่ต่างหาก เมื่อลูกขุนตรวจฟ้องว่าเป็นฟ้องแล้วกรมรับฟ้องจึงจะจ่ายฟ้องไปยังศาลต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้วตามความนั้นๆ จะลงในเขตอำนาจของศาลใด เมื่อได้ฟ้องไปดังนี้แล้ว ศาลนั้นจึงจะชำระได้ เมื่อศาลทั้งหลายชำระความเสร็จสำนวนแล้วต้องส่งไปยังลูกขุนให้ชี้ขาด และลูกขุนเมื่อชี้ขาดแล้วว่าผู้ใดผิด ผู้ใดถูก ยังต้องส่งสำนวนไปให้ผู้ปรับเพื่อวางบทต่อไป

ในปี ร.ศ.111นั้น ได้มีพระราชบัญญัติตั้งศาลโปริสภา เป็นศาลกงตระเวนสำหรับกรุงเทพพระมหานคร ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2435ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แบ่งการดำเนินคดีออกเป็นสองประเภทกล่าวคือ ถ้าเป็นคดีที่ฟ้องร้องกันด้วยเรื่องเล็ก ๆ น้อยๆ ก็เป็นหน้าที่ของตำรวจหรือโจทก์เป็นผู้ฟ้องร้องได้เอง แต่ถ้าเป็นคดีที่มีข้อหาจรรยาผิดโทษแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของอัยการการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยได้เริ่มมีอัยการทำหน้าที่แทนแผ่นดินขึ้นในปี ร.ศ.111 ตรงกับ พ.ศ. 2435 แต่แม้กระนั้นก็ตามเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่เป็นอัยการในเวลานั้นก็ยังเป็นเจ้าหน้าที่ในกองกลาง กระทรวงยุติธรรม ยังหาได้แยกและยกฐานะตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นกิจจะลักษณะไม่ อีกทั้งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการดำเนินคดีอาญาเป็นต้นว่า การจับกุมคุมขัง การสอบสวน และการพิจารณาก็ยังหาได้กำหนดโดยพระราชบัญญัติให้สมแก่ความเจริญของกาลสมัยไม่ แต่ถือได้ว่าเหตุการณ์ในปี ร.ศ.111 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการเริ่มต้นที่ได้มีอัยการขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และนับตั้งแต่ปีนั้นเป็นต้นมาระบบพนักงานอัยการก็ได้ดำเนินเจริญขึ้นควบคู่ไปกับบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการดำเนินคดีอาญา

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย ได้มีรับสั่งถึงที่มาของระบบอัยการไทยในยุคปัจจุบันไว้ว่า

“เมื่อครั้ง ร.ศ.112 และเมื่อภายหลัง ร.ศ. 112 ไทยกับฝรั่งเศสมีข้อวิวาทกันมากฝรั่งเศสมีสัปเยกในเมืองไทยมาก สัปเยกพวกนี้มีข้อวิวาทกับคนไทยเมื่อใดราชการก็รู้สึกติดขัดเป็นต้น เช่นใครทำร้ายสัปเยกถึงตาย ฝรั่งเศสก็ตั้งวิวาทกับราชการไทย ไทยจับจำเลยได้ก็

³⁶ ประมวลระเบียบข้อบังคับและหลักปฏิบัติราชการของกรมอัยการ, (โรงพิมพ์สวนทองถิ่น : พระนคร, 2503), หน้า 2 - 5

มาชำระโทษให้ ถ้าเห็นว่าจำเลยไม่มีความผิดจึงส่งส่วยในวิธีชำระประการใดแล้วก็พูดในทาง
 กระทรงต่างประเทศให้เป็นเรื่องวิวาทกันในทางราชการไป จึงได้สร้างวิธีขึ้นเอาอย่างฝรั่งให้มี
 อัยการไทยฟ้องร้องจำเลยในศาลอัยการนี้แทนแผ่นดินต่อมยศแผ่นดินลงไปเป็นโจทก์เหมือนหนึ่ง
 ราษฎร เช่นเดียวกันกับเมื่อสัปดาห์เป็นจำเลย ศาลกงสุลชำระ รัฐบาลไทยต้องแต่งคนไปเป็น
 โจทก์ฟ้องต่อมตัวเป็นราษฎรไปเป็นโจทก์ในศาลเขา ทั้งนี้แปลว่ารัฐบาลสมมติตัวเองว่าเป็น
 ราษฎรผู้ 1 ให้ศาลไทยและศาลกงสุลเป็นกลางชำระ” อันแสดงให้เห็นว่าระบบอัยการไทยนั้นได้
 นำแบบอย่างมาจากประเทศตะวันตกในยุคล่าอาณานิคมซึ่งทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูป
 ระบบกฎหมายและการยุติธรรมตามแบบประเทศตะวันตก (westernization) และนักวิชาการเห็นว่า
 ระบบอัยการไทยน่าจะเอาอย่างระบบอัยการของประเทศภาคพื้นยุโรปอันมีฝรั่งเศสเป็นแม่บท ไม่ใช่
 ระบบอัยการตามแบบอย่างอังกฤษ เพราะอังกฤษไม่มีพนักงานอัยการ ในยุคสมัยนั้น กรมอัยการซึ่ง
 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ.112 (พ.ศ.2436) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็น
 อธิบดีกรมอัยการคนแรกคือ หลวงรัตนัญญัติ (เปล่ง เวการะ) ซึ่งต่อมาได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็น
 ขุนหลวงพระยาไกรสี กับพระภริมย์โกษาเป็นปลัดกรม กรมที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ มีหน้าที่ราชการเป็น
 ทนายหลวงว่าความแผ่นดินในศาลทั้งปวง ณ สนามสถิตยุติธรรมและศาลกงสุลต่างประเทศ
 เหตุฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีเจ้าพนักงานสำหรับเป็นทนายหลวงหลาย ๆ คนไว้ในกรมอัยการ
 พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม จึงทรงออกประกาศตั้งนาย
 มี 1 นายเกษม 1 นายจัน 1 นายโหมต 1 นายสอน 1 นายแสง 1 นายเขียว 1 เป็นเนติบัณฑิต
 (หรือหมอกฎหมาย) ให้เป็นทนายหลวง รับราชการอยู่ในกรมอัยการแต่นายมีเนติบัณฑิตนั้น
 โปรดให้ว่าที่ราชมนตรี (หรือหมอกฎหมายชั้นสูง) ด้วย

อำนาจหน้าที่ของกรมอัยการเมื่อแรกตั้งขึ้นนั้น จำกัดอยู่แต่ในกรุงเทพมหานคร
 เท่านั้น ส่วนหน้าที่ฟ้องความในหัวเมืองมีบัญญัติไว้ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ.114
 มาตรา 25-26 เป็นครั้งแรกว่าข้าหลวงเทศาภิบาลเมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว
 มีอำนาจตั้งพนักงานอัยการไว้สำหรับเป็นทนายแผ่นดินฟ้องคดีมีโทษหลวงและในท้องที่ศาลใด
 ไม่มีพนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการไม่มาศาลผู้พิพากษาจะสั่งให้กรมการแขวงในท้องที่นั้น
 ว่าความเฉพาะเรื่องก็ได้

ครั้นต่อมาเมื่อ ร.ศ.116 ตรงกับ พ.ศ. 2440 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า
 ฯให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตราข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองขึ้น จึงมีการตั้งตำแหน่ง
 อัยการในหัวเมืองขึ้นทุกหัวเมืองและมณฑล เรียกว่า “ยกกระบัตร์” สำหรับเมืองก็เรียกว่า
 “ยกกระบัตร์เมือง” สำหรับมณฑลก็เรียกว่า “ยกกระบัตร์มณฑล” มีตำแหน่งผู้ช่วยเรียกว่า “แพ่ง ”
 สังกัดอยู่ในกรมฝ่ายเหนือ กระทรวงมหาดไทยหน้าที่ของอัยการหัวเมืองที่เรียกว่ายกกระบัตร์
 และแพ่งดังกล่าวในสมัยนั้น หาใช่แต่เพียงเป็นทนายของแผ่นดินเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งและ
 คดีอาญาเท่านั้นไม่ แต่ยังมีหน้าที่ในการสืบสวนหาพยานหลักฐานปราบปราม จับกุมโจรผู้ร้าย
 และมีอำนาจไต่สวนซึ่งในสมัยนี้เรียกว่าสอบสวนอีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2451 ได้มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์
 พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าประกาศให้ใช้พระธรรมนูญ
 ศาลยุติธรรมกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ลงวันที่ 1 มิถุนายน ร.ศ.127 ซึ่งตาม

ความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงระบบพนักงานอัยการในประเทศไทย โดยเฉพาะในหลักการข้อใหญ่ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการในหัวเมืองและอัยการในกรุงเทพฯรวมไว้ เป็นแห่งเดียวกัน พระราชบัญญัติพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127 พระธรรมนูญศาลยุติธรรมฉบับนี้ ได้ใช้เป็นหลักราชการอัยการมาได้ 8 ปี ในระหว่างเวลานั้น คดีอาญาที่เกิดขึ้นในกรุงเทพฯ ดำรวจนครบาลเป็นผู้ฟ้องต่อศาลโปริสภา ถ้าเป็นคดีที่เกินอำนาจศาลโปริสภาจะตัดสินได้ ก็ส่งมาให้พนักงานอัยการในกรมอัยการเป็นผู้ฟ้องในศาลอาญา แต่สำหรับคดีที่เกี่ยวกับการสรรพากร สุรา และคดีที่เกี่ยวกับฝิ่นนั้นมียอัยการดำเนินคดีประเภทนี้ต่างหาก เรียกว่า อัยการสรรพากร อัยการสุรา และอัยการฝิ่น จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2458 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้รวมอัยการหัวเมืองกับอัยการในกรุงเทพฯเข้าสังกัดอยู่ในกรมอัยการเป็นกรมเดียวกัน โดยให้กรมอัยการในขณะนั้นขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม

ครั้นต่อมาใน พ.ศ. 2465 ได้มีประกาศให้โอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติภารกิจดีขึ้น ฉะนั้น กรมอัยการจึงเปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นในกระทรวงมหาดไทย โดยประกาศในพระบรมราชโองการฉบับนั้น จึงเป็นอันว่ากรมอัยการได้โอนมาขึ้นอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย นับแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465

ต่อมาได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 และฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ให้กรมอัยการแยกออกมาจากกระทรวงมหาดไทย และเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” กับเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดีกรมอัยการ” เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับและให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 มาตรา 39 บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงดำเนินคดีแพ่ง และให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

โดยภาพรวมสามารถสรุปอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดอาจแบ่งภารกิจหลักได้เป็น 4 ประการกล่าวคือ

1. การอำนวยความสะดวกยุติธรรม
2. การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ
3. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน
4. หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

1. อำนวยความสะดวกยุติธรรม

พนักงานอัยการพิจารณารวบรวมข้อมูลวรรคคดี และวินิจฉัยสั่งคดีทั้งปวงดำเนินคดีอาญาทางศาล และดำเนินอรรถคดี ตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในฐานะทนายแผ่นดินจะเข้าร่วมคุ้มครองเด็กและพยานในชั้นสอบสวนคดีอาญาดังนี้

1.1 ในคดีอาญามีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตามพ.ร.บ. พนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 11 เช่น

(1) ฟ้องคดีอาญาต่อศาลชั้นต้น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28) ตลอดจนฟ้องอุทธรณ์ ฟ้องฎีกาและแก้ฟ้องอุทธรณ์ แก้ฟ้องฎีกาด้วย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193, 200, 216)

(2) ยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ในระยะใดก่อนคดีเสร็จเด็ดขาดในคดีอาญาที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัวซึ่งผู้เสียหายยื่นฟ้องแล้ว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 31)

(3) ร้องต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการที่ผู้เสียหายจะกระทำให้คดีของพนักงานอัยการเสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ(ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32)

(4) ยื่นฟ้องคดีที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีไว้แล้วได้ถอนฟ้องคดีนั้นเสีย เว้นแต่คดีซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 36 (3))

(5) ฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายในกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิจะเรียกรังทรัพย์สินหรือราคาที่เขาสูญเสียไปเนื่องจากการทำความผิดขึ้น ในคดีลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอก หรือรับของโจร เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญาโดยจะขอรวมไปกับคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระยะใดระหว่างที่คดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43, 44)

(6) ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายขังผู้ต้องหาตามความในมาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 71 วรรค 2)

(7) พิจารณาแถลงเมื่อศาลถามว่าจะคัดค้านประการใดหรือไม่ ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องหาหรือถูกฟ้องในความผิดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปีได้ ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวในระหว่างสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น (ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 109 ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2422 มาตรา 4)

(8) ในกรณีผิดสัญญาประกันต่อศาล เมื่อศาลสั่งบังคับตามสัญญาประกันเป็นประการใดแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจอุทธรณ์ได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 119 ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2532 มาตรา 4)

(9) สั่งให้งดหรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ในคดีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140)

(10) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง และพนักงานอัยการเห็นชอบด้วย ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้องและแจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องหรือ

จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศพนักงานอัยการจะต้องจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141,143)

(11) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องและพนักงานอัยการเห็นชอบด้วย ให้ออกคำสั่ง คำสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้องและปล่อยตัวผู้ต้องหาไปและแจ้งคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทราบ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141,143)

(12) สั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (ก))

(13) สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีแทนการที่จะส่งผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการในกรณีที่มีคำสั่งฟ้องแต่ถ้าผู้ต้องหาถูกส่งตัวมาแล้วให้ส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดี (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 144)

(14) ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนฟ้องอุทธรณ์ ถอนฟ้องฎีกา และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145)

(15) แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ ถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ให้ปล่อยตัวไปหรือขอให้ศาลปล่อยแล้วแต่กรณี (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146)

(16) ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไปแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพ ร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ และเมื่อได้รับสำนวนชันสูตรพลิกศพจากพนักงานสอบสวนแล้วให้ทำคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นแห่งท้องที่ที่ศพอยู่ให้ทำการไต่สวนและทำคำสั่งแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวหาใครเป็นผู้ทำร้ายเท่าที่จะทราบได้และให้แจ้งกำหนดการไต่สวนไปให้สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลคนตายคนใดคนหนึ่งทราบเท่าที่สามารถจะทำได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 21) พ.ศ.2542 มาตรา 4)

(17) ยื่นคำร้องต่อศาลขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมฟ้องก่อนมีคำพิพากษาศาลชั้นต้น (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 163)

(18) คดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ฟ้องตนเองและศาลยกฟ้องไปโดยโจทก์ไม่มาตามกำหนดนัด พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีนั้นอีกได้เว้นแต่จะเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 166)

(19) ก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าพยานบุคคลจะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร ไม่มีถิ่นที่อยู่ อยู่ห่างไกลจากศาลที่พิจารณาคดี หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการยุ่งเหยิงกับพยาน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น อันเป็นการยกแก่การนำพยานนั้นมาสืบในภายหลัง พนักงานอัยการจะร้องขอให้ศาลสืบพยานบุคคลนั้นทันทีก่อน มีการฟ้องคดีนั้นก็ได้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 237 ทวิ)

(20) ร้องขอให้ศาลกำหนดโทษผู้กระทำความผิดเสียใหม่ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดยังไม่ได้รับโทษหรือกำลังรับโทษอยู่ และโทษที่กำหนดตามคำพิพากษาหนักกว่าโทษที่กำหนดตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 3)

(21) ร้องขอให้ศาลสั่งระงับการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัย ในกรณีที่กฎหมายที่บัญญัติในภายหลังได้ยกเลิกวิธีการเพื่อความปลอดภัยนั้น (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 14)

(22) ร้องขอให้ศาลสั่งยกเลิกการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัย หรือสั่งให้รับผลคดีตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง ซึ่งมีเงื่อนไขอันไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่กรณีของผู้นั้นได้หรือตามกฎหมายฉบับหลังเป็นคุณแก่ผู้หนึ่งยิ่งกว่า (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 15)

(23) เสนอให้ศาลทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของพฤติการณ์เกี่ยวกับการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัย เพื่อให้ศาลสั่งเพิกถอน หรืองดการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้ชั่วคราว (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 16)

(24) เสนอให้ศาลทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของพฤติการณ์เกี่ยวกับการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัย เพื่อให้ศาลสั่งเพิกถอน หรืองดการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้ชั่วคราว (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 16)

(25) แกลงให้ศาลทราบถึงพฤติการณ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้ศาลพิจารณาเปลี่ยนโทษกักขังเป็นโทษจำคุก (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 27)

(26) ฟ้องขอให้กักกันจำเลย โดยจะขอรวมกันไปในฟ้องคดีอันเป็นมูลให้เกิดอำนาจฟ้องหรือจะฟ้องภายหลังก็ได้ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 43)

(27) เสนอให้ศาลสั่งเรียกประกันทันทีนับจากผู้ที่ก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46)

(28) ขอให้ศาลแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน หรือกำหนดเงื่อนไข เพื่อคุ้มครองความประพฤตินั้น เมื่อพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องแก่การควบคุมความประพฤติได้เปลี่ยนแปลงไป (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56)

(29) แกลงให้ศาลทราบถึงการที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข เพื่อคุ้มครองความประพฤติเพื่อให้ศาลตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือกำหนดการลงโทษที่ยังไม่ได้กำหนดหรือลงโทษ ซึ่งรอไว้ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 57)

(30) เสนอให้ศาลทราบถึงความเปลี่ยนแปลงในพฤติการณ์เกี่ยวกับคำสั่ง ซึ่งศาลได้สั่งในกรณีที่เด็กอายุกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่เกินสิบสี่ปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เพื่อให้ศาลเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งนั้นหรือมีคำสั่งใหม่ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 74)

(31) ฟ้องขอให้ริบสรรพเรือน้อยใหญ่และสินค้าของลงระวางเรือที่นายทหาร พลทหาร ราชनावี จับมาได้จากเชลยศึก (พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทรัพย์สินเชลยศึก พ.ศ. 2460 มาตรา 14)

(32) ฟ้องผู้จับ ฆ่า ทำร้ายช้างป่า โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ.2464 (พ.ร.บ.สำหรับรักษาช้าง พ.ศ. 2464 มาตรา 23)

(33) ฟ้องผู้ทำ สิ่ง ข่าย ซ่อม ปลอมแปลง เครื่องซึ่ง เครื่องดวง เครื่องวัด โดย ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติมาตรา ซึ่ง ดวง วัด พ.ศ.2466 (พ.ร.บ.มาตราซึ่ง ดวง วัด พ.ศ. 2466 มาตรา 39)

(34) ฟ้องผู้ทำการประมงโดยใช้เรือในเขตการประมงไทยโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 (พ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 มาตรา 13)

(35) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายสินบนแก่ผู้นำจับการพนัน เฉพาะในกรณีที่มีผู้นำจับผู้กระทำผิด (พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 มาตรา 15 ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2490 มาตรา 3)

(36) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายสินบนแก่ผู้นำจับหรือปล่อยสัตว์พาหนะลงไปในทางน้ำชลประทาน ประเภท 1 และประเภท 2 หรือเหยียบย่ำคันคลอง ซานคลอง หรือบริเวณสิ่งก่อสร้างอันเกี่ยวกับการชลประทาน (พ.ร.บ.การชลประทานหลวง พ.ศ.2485 มาตรา 39 ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 มาตรา 12)

(37) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายสินบนแก่ผู้นำจับและรางวัลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งจับกุมผู้กระทำตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน การศุลกากร และการสำรวจ และกักกันข้าว (พ.ร.บ. ให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำผิด พ.ศ. 2489 มาตรา 9)

(38) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายเงินบำเหน็จแก่ผู้นำจับผู้กระทำผิด ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 (พ.ร.บ. การประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 71)

(39) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายเงินสินบนแก่ผู้นำจับและเงินรางวัลแก่ผู้จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 (พ.ร.บ. การส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มาตรา 20)

(40) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายเงินสินบนแก่ผู้นำจับและเงินรางวัลแก่ผู้จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 33 (พ.ร.บ. ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 33)

(41) ร้องขอให้ศาลสั่งจ่ายเงินสินบนนำจับแก่ผู้นำจับผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 74 จัตวา ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518 มาตรา 28)

(42) มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ได้ในกรณีที่พนักงานอัยการมิได้เป็นโจทก์ในคดีเดิมซึ่งได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้บุคคลต้องรับโทษอาญา และมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐาน (พ.ร.บ. รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 มาตรา 5, 6, 7) ถ้าเป็นกรณีที่ผู้อื่นเป็นผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิฟังการ ไล่สวนและชกค้ำพยานผู้ร้อง ถ้าศาลสั่งรับคำร้อง มีสิทธิยื่นคำคัดค้านและนำพยานเข้าสืบได้ และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว มีสิทธิอุทธรณ์ หรือ ฎีกาได้ (พ.ร.บ. รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 มาตรา 9, 11, 15)

(43) ในการฟ้องคดีความผิดเรื่องกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ถ้าผู้ให้กู้ยืมเงินร้องขอ พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกต้นเงินคืน และเรียกผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินได้ โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินเป็นบุคคลล้มละลายได้โดยถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่ เสมือนเจ้าหน้าที่ เป็นโจทก์และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ธรรมเนียมค่าฤชาธรรมเนียมหรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายล้มละลาย (พ.ร.บ. การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 9, 10)

(44) ในการฟ้องคดีผู้กระทำความผิดที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายอันเกี่ยวกับทางหลวง หรือกฎหมายอันเกี่ยวกับรถนั้น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่สัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำหรือติดตั้งไว้ ให้พนักงานอัยการเรียกราคาหรือค่าเสียหายสำหรับสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรดังกล่าวด้วย (พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 163)

(45) พนักงานอัยการที่ถูกแต่งตั้งประจำศาลเยาวชนและครอบครัวมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนที่ต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ถ้าเห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้อำนวยการสถานพินิจที่แจ้งมาว่า เด็กหรือเยาวชนอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้องและเด็กหรือเยาวชนนั้นยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจ (พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63)

(46) อัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาดในกรณีที่ไม่เห็นว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัดควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21)

(47) อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นผู้ออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายใน

ระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143)

(48) อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดความเห็นแย้ง กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนฟ้องอุทธรณ์และถอนฟ้องฎีกาของพนักงานอัยการท้องที่ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 12)

(49) อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยอนุญาตฟ้องหรือไม่อนุญาตฟ้องคดีกรณีพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 (พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 9, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 53)

(50) อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุดได้มอบหมายเป็นผู้วินิจฉัยรับรอง หรือไม่รับรองอุทธรณ์ในคดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193ตรี, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 22 ทวิ, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 มาตรา 40)

(51) อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยรับรองหรือไม่รับรองฎีกาในคดีที่ต้องห้ามฎีกา (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 221)

(52) อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในความผิดที่ได้กระทำความผิดอาญาจากรไทย และเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20)

(53) อัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายเป็นผู้ประสานงานกลางผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการและข้าราชการอัยการคนหนึ่งตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งเป็นเลขานุการตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 6, 8)

(54) อัยการสูงสุดเป็นกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษ (พ.ร.บ. การปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 มาตรา 9)

(55) ดำเนินการขอให้ศาลสั่งให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน เมื่อมีคำร้องขอจากรัฐบาลต่างประเทศโดยทางทูตของรัฐบาลนั้นมายังรัฐบาลไทย (พ.ร.บ. ส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 มาตรา 8)

1.2 เข้าร่วมถามปากคำเด็กที่เป็นผู้เสียหาย พยาน หรือ ผู้ต้องหา กับ พนักงานสอบสวน นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ และบุคคลที่เด็กร้องขอ ในชั้นสอบสวน คดีอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 3 ปี ขึ้นไป หรือในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่ถึง 3 ปี และผู้เสียหาย พยาน หรือผู้ต้องหา ซึ่งเป็นเด็กร้องขอ หรือในคดีทำร้ายร่างกายเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ, 134 ทวิ, 134 ตรี)

1.3 ในคดีอาญา ซึ่งเจ้าพนักงานถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดีหรือในคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างก็ได้ (พ.ร.บ. พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (3))

1.4 ในคดีศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใดโดยลำพัง ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะฎีกาก็ได้ (พ.ร.บ. พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(7)) เช่น คดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาลหากศาลอุทธรณ์พิพากษากลับยกฟ้อง พนักงานอัยการมีอำนาจฎีกาได้ เมื่อเห็นสมควร

2. รักษาผลประโยชน์ของรัฐ

สำนักงานอัยการสูงสุด พิจารณาและให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐดำเนินอรรถคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐและนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาในฐานะทนายแผ่นดิน ดังนี้

2.1 ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ (พ.ร.บ. พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(2)) เช่น

1. ว่าต่างหรือแก้ต่างแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างทนายความ ส่วนราชการเจ้าของคดีเป็นผู้ส่งเรื่องมาขอให้ว่าต่างแก้ต่างให้ ถ้าคดีมีทางผ่อนผันหรือตกลงประการใด ก็จะแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของคดีพิจารณาข้อผ่อนผันหรือข้อตกลงนั้นแล้วจะดำเนินการให้ต่อไป

2. ร้องขอให้ศาลสั่งขายทอดตลาดเรือไทยที่จดทะเบียนแล้วแต่ตกค้างเป็นของบุคคลผู้ไม่ต้องด้วยลักษณะที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือไทยได้หรือในกรณีที่เจ้าของเรือขาดคุณสมบัติที่จะเป็นเจ้าของและไม่จัดการแก้ไขให้ถูกต้อง และร้องขอให้ศาลสั่งขายทอดตลาดหุ้นในบริษัทจำกัดซึ่งเป็นเจ้าของเรือไทยซึ่งจำนวนหุ้นบกพร่อง จนทำให้บริษัทนั้นขาดลักษณะที่จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เรือไทยได้ (พ.ร.บ. เรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 31, 34)

3. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ประธานกรรมการส่งเอกสารทั้งหมดพร้อมทั้งรายงานการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน (พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 34)

4. ร้องขอให้ศาลสั่งถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้มาโดยการเกิดในราชอาณาจักร แต่บิดาเป็นคนต่างด้าว และได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐ หรือเป็นการเหยียดหยาม ประเทศชาติ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชน (พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 17)

5. มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการขอพิสูจน์สัญชาติของผู้ที่อ้างว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย (พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 57)

6. ว่าความในศาลพลเรือนชั้นยี่ดทรัพย์ของคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารแทนอัยการทหารต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด (พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 มาตรา 52)

7. รับผิดชอบคดีตามสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับเรืออันเกิดจากความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลใด ๆ ที่มีสาเหตุมาจากเรือหรือการดำเนินงานของเรือแทนเจ้าหนีเมื่อเห็นสมควร และมีอำนาจยื่นคำร้องขอให้กักเรือแทนเจ้าหนี้และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมกักเรือตามพระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. 2534 (พ.ร.บ.การกักเรือ พ.ศ. 2534 มาตรา 30)

2.2 ในคดีแพ่ง ซึ่งเจ้าพนักงานถูกฟ้องในเรื่องงานได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างก็ได้ (พ.ร.บ. พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(3))

2.3 ในคดีแพ่งที่เทศบาลหรือสุขาภิบาลเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย ซึ่งมีใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาล เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้ (พ.ร.บ. พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(4))

2.4 ในคดีแพ่งที่นิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย และมีใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาล เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้ (พ.ร.บ. พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(5))

2.5 ในกรณีที่มีมติสัญญาประกันจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น และในการนี้มีให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ (พ.ร.บ.พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (8)) ความมุ่งหมายในข้อนี้ หมายถึงการมีมติสัญญาประกันในชั้นศาลไม่ใช่มีมติสัญญาประกันในชั้นพนักงานสอบสวนหรือชั้นพนักงานอัยการ

2.6 เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐโดยให้คำปรึกษาหรือความเห็นทางกฎหมายหรือตรวจร่างสัญญาต่าง ๆ ก่อนลงนาม เช่น

1. ตรวจร่างสัญญาที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ (เว้นแต่การให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้ประทานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่) โดยเฉพาะในโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป (พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 มาตรา 3, 5, 20)

2. ตรวจร่างสัญญาที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจส่งมา (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 กันยายน 2535 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร.0205/ว 138 ลงวันที่ 9 กันยายน 2535)

3. ตรวจร่างเอกสารประกวดประกวดราคาและร่างสัญญา ที่หัวหน้าส่วนราชการส่งมา (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 6, 44, 132)

4. ตรวจร่างสัญญาที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นส่งมา (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 125)

5. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มาตรา 13)

6. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ข้อ 11)

2.7 ในคดีปกครองเป็นผู้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินคดีปกครองแทน

3.คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สำนักงานอัยการสูงสุดให้การคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ดังนี้

3.1 ดำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น

1) ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายปล่อยผู้ต้องหา เมื่อเห็นว่าไม่จำเป็นต้องขังไว้ระหว่างสอบสวน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 72(2))

2) ยื่นคำร้องขอให้ศาลปล่อยบุคคลที่ถูกควบคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 240 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90)

3) เป็นผู้แทนผู้ไร้ความสามารถที่ไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้แทนโดยชอบธรรมทำหน้าที่ไม่ได้ตามคำสั่งศาลเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56)

4) เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่งตั้ง เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิ ของผู้บริโภค (พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39)

5) ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้ (พ.ร.บ. พนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 11 (6)) เช่น ฟ้องคดีแทนผู้สืบสันดานในการฟ้องบุกรุกที่ดินทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา อันได้แก่ฟ้องเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1562, 1565)

6) ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ และถ้าเหตุที่ทำให้เป็นคนไร้ความสามารถได้สิ้นสุดไปแล้ว ก็ร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอน คำสั่งที่ให้เป็นคนไร้ความสามารถนั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 28, 31)

7) ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลซึ่งมีกายพิการหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือประพฤตีสຸຽຍສຸຽຍເສເຟລເປັນອາຈິณ หรือติดสุรายาเมา หรือมีเหตุอื่นใดทำนองเดียวกันนั้น จนไม่สามารถจะจัดการงานโดยตนเองได้หรือจัดกิจการไปในทางที่อาจเสื่อมเสียแก่ทรัพย์สินของตนเองหรือครอบครัว ให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถและถ้าเหตุที่ศาลได้สั่งให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถได้สิ้นสุดไปแล้ว ก็ร้องขอให้ศาลสั่ง เพิกถอนคำสั่งที่ให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 32, 36)

8) ในคดีที่มีการร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลใดเป็นคนไร้ความสามารถ เพราะวิกลจริต ถ้าทางพิจารณาได้ความว่าบุคคลนั้นไม่วิกลจริต แต่มีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบก็ต้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถได้หรือในคดีที่มีการร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลใดเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถเพราะมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบถ้าทาง พิจารณาได้ความว่าบุคคลนั้นวิกลจริต ก็ต้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนไร้ความสามารถได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 33)

9) ร้องขอให้ศาลสั่งให้ทำการไปพลางก่อนตามที่จำเป็นเพื่อจัดการทรัพย์สินของบุคคลผู้ไม่อยู่ซึ่งไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่โดยมิได้ตั้งตัวแทนผู้รับมอบอำนาจทั่วไปไว้ และไม่มีใครรู้แน่ว่าบุคคลนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 48 วรรคแรก) และถ้าเวลาได้ล่วงเลยไปหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ไม่อยู่นั้นไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่และไม่มีผู้ใดได้รับข่าวเกี่ยวกับบุคคลนั้นหรือนับแต่วันมีผู้ได้พบเห็นหรือได้ทราบข่าวมาเป็นครั้งสุดท้ายก็ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้จัดการทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ (มาตรา 48 วรรคสอง)

10) ในกรณีที่ผู้ไม่อยู่ได้ตั้งตัวแทนผู้รับมอบอำนาจทั่วไปไว้ และสัญญาตัวแทนรับสิ้นไปหรือปรากฏว่าตัวแทนผู้รับมอบอำนาจทั่วไปจัดการทรัพย์สินในลักษณะที่อาจเสียหายแก่ผู้ไม่อยู่ ก็ร้องขอให้ศาล สั่งได้เช่นเดียวกับข้อ (9) (ประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ มาตรา 49)

11) ร้องขอให้ศาลสั่งตัวแทนผู้รับมอบอำนาจทั่วไปจัดทำบัญชีทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ (ปพพ.มาตรา 50) หรือขอให้ศาลสั่งให้ผู้จัดการทรัพย์สินหาประกันอันสมควรในการทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ตลอดจนการมอบคืนทรัพย์สินนั้นหรือแถลงถึงความเป็นอยู่แห่งทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่หรือถอดถอนผู้จัดการทรัพย์สินและตั้งผู้อื่นให้เป็นผู้จัดการทรัพย์สินแทนต่อไป (ป.พพ.มาตรา 56) หรือขอให้ศาลสั่งกำหนดบำเหน็จ งต ลดเพิ่มหรือกลับให้บำเหน็จ แก่ผู้จัดการทรัพย์สินเมื่อเหตุการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินได้เปลี่ยนแปลงไป (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 57)

12) ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลเป็นคนสาบสูญกรณีที่บุคคลนั้นได้ไปจากภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ และไม่มีใครรู้แน่ว่ายังมีชีวิตอยู่หรือไม่ตลอดระยะเวลาห้าปี หรือกรณีที่บุคคลนั้นได้ไปอยู่และหายไปในการรบหรือสงคราม หรือได้เดินทางไปกับยานพาหนะที่อับปาง ถูกทำลาย หรือสูญหายไป หรือตกอยู่ในเหตุอื่นที่เป็นอันตรายแก่ชีวิตตลอดระยะเวลาสองปีโดยนับแต่วันที่การรบหรือสงครามสิ้นสุดลงหรือนับแต่วันที่ยานพาหนะอับปางถูกทำลายหรือสูญ

หายไป หรือนับแต่วันที่เกิดเหตุอื่นนั้นได้ผ่านพ้นไป แล้วแต่กรณี (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 61)

13) ร้องขอให้ศาลสั่งถอนคำสั่งให้เป็นคนสาบสูญเมื่อพิสูจน์ได้ว่าบุคคลผู้ถูกศาลสั่งให้เป็นคนสาบสูญนั้นยังคงมีชีวิตอยู่ หรือว่าตายในเวลาอื่นผิดไปจากเวลาดังกล่าวในข้อ (12) (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 63)

14) ร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้แทนของนิติบุคคลชั่วคราว ในกรณีที่มีตำแหน่งว่างลงในจำนวนผู้แทนของนิติบุคคลและถ้าปล่อยตำแหน่งว่างไว้จะเกิดความเสียหาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 73)

15) ร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้แทนเฉพาะการในกรณีประโยชน์ได้เสียของนิติบุคคลขัดกับประโยชน์ได้เสียของผู้แทนของนิติบุคคลในการอันใดเป็นเหตุให้ไม่มีผู้แทนของนิติบุคคลเหลืออยู่หรือเหลืออยู่ไม่พอจะเป็นองค์ประชุมหรือไม่พอจะกระทำอันนั้นได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 75)

16) ร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติการประชุมใหญ่ของสมาคมที่ได้มีการนัดประชุมหรือการลงมติโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อบังคับหรือกฎหมาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 100)

17) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้ชำระบัญชีในกรณีที่มีการเลิกสมาคม และไม่มีผู้ชำระบัญชี (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 106, 1251)

18) เป็นผู้ขอจัดตั้งมูลนิธิในกรณีผู้ขอจัดตั้งมูลนิธิถึงแก่ความตายก่อนนายทะเบียนรับจดทะเบียนและทายาทหรือผู้จัดการมรดก หรือผู้ซึ่งผู้ตายมอบหมายไม่ดำเนินการขอตั้งมูลนิธิต่อไปภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 117 วรรคแรก)

19) ร้องขอให้ศาลจัดสรรทรัพย์สินให้แก่นิติบุคคลอื่นซึ่งมีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงที่สุดกับความประสงค์ของผู้ทำพินัยกรรม ในกรณีที่ไม่สามารถจัดตั้งมูลนิธิขึ้นได้ตามวัตถุประสงค์ที่ผู้ตายกำหนด (พพ มาตรา 117 วรรคสอง, 1679 วรรคสอง)

20) ขอจดทะเบียนมูลนิธิเมื่อทายาทหรือผู้จัดการมรดกมิได้ขอจดทะเบียนก่อตั้งมูลนิธิตามพินัยกรรมภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 118 วรรคสอง, 1677)

21) ขอจดทะเบียนมูลนิธิเมื่อผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนมูลนิธิตามพินัยกรรมไม่ดำเนินการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 115 จนเป็นเหตุให้นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนมูลนิธิเพราะเหตุดังกล่าว (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 118 วรรคสาม)

22) ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งถอดถอนกรรมการมูลนิธิบางคนหรือคณะกรรมการของมูลนิธิใน กรณีที่ดำเนินกิจการของมูลนิธิผิดพลาดเสื่อมเสียต่อมูลนิธิหรือดำเนินกิจการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับของมูลนิธิ หรือกลายเป็นผู้มีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 129)

23) ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเลิกมูลนิธิเพราะวัตถุประสงค์ของมูลนิธิขัดต่อกฎหมายหรือมูลนิธิกระทำการขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐหรือมูลนิธิไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ หรือหยุดดำเนินกิจการตั้งแต่สองปีขึ้นไป (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 131)

24) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้ชำระบัญชีของมูลนิธิกรณีเลิกมูลนิธิเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลาย โดยไม่มีผู้ชำระบัญชีตามข้อบังคับของมูลนิธินั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 133,1251)

25) ร้องขอให้ศาลจัดสรรทรัพย์สินของมูลนิธิเมื่อได้ชำระบัญชีแล้วให้แก่มูลนิธิหรือนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงที่สุดกับวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 134)

26) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนบริษัทที่เลิกกันเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลายโดยไม่มีผู้ชำระบัญชีตามข้อสัญญาหรือข้อบังคับของห้างหุ้นส่วนบริษัทนั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1251)

27) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้อื่น นอกจากภริยาหรือสามีเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ถ้ามีเหตุสำคัญ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1496)

28) ร้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะ ตามที่ผู้มีส่วนได้เสีย ได้ร้องขอมายังพนักงานอัยการ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1496)

29) พิจารณาสำเนาคำร้องที่ศาลส่งมาเพื่อให้ดำเนินคดีแทนเด็กซึ่งไม่มีชีวิตอยู่แล้ว ในกรณีที่ชายผู้เป็นหรือเคยเป็นสามีของมารดาเด็กนั้นได้ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้แสดงว่าเด็กนั้นไม่ได้เป็นบุตรของตน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1539)

30) ฟ้องคดีแทนเด็กปฏิบัติเสาะความเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของชาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1545)

31) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้แทนเฉพาะคดีเพื่อทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนเด็กในคดีฟ้องขอให้รับเด็กเป็นบุตร ในกรณีเด็กไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม หรือมีแต่ผู้แทนโดยชอบธรรมไม่สามารถทำหน้าที่ได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1556)

32) ร้องขอให้ศาลสั่งถอนอำนาจปกครองจากคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ หรือสั่งให้บุคคลใดทำบัญชีทรัพย์สินและลงชื่อบุตรของคู่สมรสนั้นเป็นเจ้าของรวมในเอกสารสำคัญแทน โดยให้คู่สมรสนั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในกรณีที่คู่สมรสนั้นได้ทำการสมรสใหม่โดยมิได้จัดการทรัพย์สินของบุตรให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดก่อนหรือในกรณีที่คู่สมรสนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลที่ให้คู่สมรสนั้นปฏิบัติตามการแบ่งแยกทรัพย์สินและทำบัญชีทรัพย์สินของบุตรภายในเวลาที่กำหนดภายหลังการสมรสใหม่ตามศาลได้อนุญาต (ปพพ มาตรา 1579)

33) ร้องขอให้ศาลสั่งถอนอำนาจปกครองหรืออำนาจจัดการทรัพย์สินในกรณีที่ใช้อำนาจปกครองเป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือใช้อำนาจปกครองโดยมิชอบ หรือประพฤดิชั่วร้าย หรือเป็นบุคคลล้มละลาย หรือจัดการทรัพย์สินของผู้เยาว์ในทางที่ผิดจนอาจเป็นภัยแก่ทรัพย์สิน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1582)

34) ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้ปกครองในกรณีที่บุคคลยังไม่บรรลุนิติภาวะ และไม่มีบิดามารดาหรือบิดามารดาถูกถอนอำนาจปกครอง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1585, 1586) และร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งตั้งผู้ปกครองและมีคำสั่งเกี่ยวกับผู้ปกครองต่อไปตามที่เห็นสมควร เนื่องจากเป็นผู้ต้องห้ามมิให้เป็นผู้ปกครองตามมาตรา 1587 (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1588)

35) ร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ปกครองหาประกันอันสมควรในการจัดการทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในปกครองตลอดจนการมอบคืนทรัพย์สินนั้น หรือ แกลงถึงความ เป็นอยู่แห่งทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ในปกครอง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1597)

36) ร้องขอให้ศาลสั่งถอนผู้ปกครองในกรณีที่ละเลยไม่กระทำการตามหน้าที่ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือประพฤติมิชอบซึ่งไม่สมควรแก่หน้าที่ หรือหย่อนความสามารถในหน้าที่จนน่าจะเป็นอันตรายแก่ประโยชน์ของผู้ที่อยู่ในปกครอง หรือมีกรณีดังบัญญัติไว้ในมาตรา 1587 (3) (4) หรือ (5) (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 159 และ มาตรา 1598/8,1598/9)

37) ร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งอนุญาตให้มีการรับบุตรบุญธรรม (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1598/21,1598/22,1598/23) การเลิกรับบุตรบุญธรรม(ปพพ มาตรา 1598/31)

38) ฟ้องคดีแทนบุตรบุญธรรมเกี่ยวกับการขอเลิกรับบุตรบุญธรรม (ปพพ มาตรา 1598/35)

39) ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้ปกครอง ผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ ในกรณีที่มีมรดกตกทอดแก่ผู้เยาว์หรือบุคคลวิกลจริต หรือบุคคลผู้ไม่สามารถจะจัดการงานของตนเองได้ และบุคคลนั้นยังไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ (ปพพ มาตรา 1610)

40) ร้องขอให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดก ในกรณีที่เจ้ามรดกตาย ทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรมได้สูญหายไป หรือนอกราชอาณาจักร หรือเป็นผู้เยาว์หรือผู้จัดการมรดกหรือทายาทไม่สามารถ หรือไม่เต็มใจที่จะจัดการหรือมีเหตุขัดข้องในการจัดการหรือในการแบ่งปันมรดก หรือข้อกำหนดพินัยกรรมตั้งผู้จัดการมรดกไม่มีผลบังคับ (ปพพ มาตรา 1713)

3.2 ให้บริการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เช่น การให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมาย การจัดทำนิติกรรมและสัญญา การประนอมข้อพิพาท และการให้ความช่วยเหลือในทางอรรถคดี

3.3 เผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนทั่วไป ทั้งในกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศโดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ รวมทั้งการออกไปพบประชาชนในท้องถิ่น

4 หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

(1) อัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลหรือพรรคการเมืองใดเลิกหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง

ประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 63)

(2) อัยการสูงสุด มีอำนาจฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ หลังจากพ้นตำแหน่งหรือตายต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 294, 305 วรรคห้า)

(3) อัยการสูงสุด มีอำนาจฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำรงตำแหน่งตาม มาตรา 330 ซึ่งมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303, 305 วรรคห้า)

(4) อัยการสูงสุดเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 24)

(5) อัยการสูงสุดเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 5)

(6) อัยการสูงสุดเป็นกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (พ.ร.บ.ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 5)

(7) อัยการสูงสุดเป็นกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (พ.ร.บ.มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2543 มาตรา 15)

(8) อัยการสูงสุดหรือผู้แทนเป็นกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ (พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 มาตรา 9)

(9) อัยการสูงสุดหรือผู้แทนเป็นกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (พ.ร.บ.วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 มาตรา 7)

(10) อัยการสูงสุดเป็นกรรมการพิจารณาการถอนสัญชาติไทย (พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 20)

(11) อัยการสูงสุดเป็นกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองและอัยการสูงสุด หรือผู้แทนเป็นกรรมการเปรียบเทียบ (พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 6, 84)

(12) อัยการสูงสุดเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร และอัยการจังหวัดเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด (พ.ร.บ.จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 6,7,8)

(13) ในกรุงเทพมหานครผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด หรือในจังหวัดอื่น อัยการจังหวัด หรือผู้แทนเป็นกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การประเมินภาษีอากรที่อำเภอไม่มีหน้าที่ประเมิน (ประมวลรัษฎากร มาตรา 30 ซึ่งแก้ไขโดย (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2502 มาตรา 9)

(14) ในกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดหรือในจังหวัดเป็นกรรมการ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด (พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2524 มาตรา 7)

- (15) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว (พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 24)
- (16) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (พ.ร.บ.การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 มาตรา 9)
- (17) อัยการจังหวัดเป็นกรรมการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 53)
- (18) อัยการจังหวัดเป็นกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด (พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 มาตรา 17)
- (19) อัยการจังหวัดเป็นกรรมการควบคุมสินค้าตามชายแดน (พ.ร.บ.ควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524 มาตรา 9)
- (20) อัยการจังหวัดหรือผู้แทนเป็นอนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 มาตรา 39 ทวิ ซึ่งแก้ไขโดยข้อ 9 แห่งประกาศคณะรช.ฉบับที่ 38)
- (21) อัยการจังหวัดหรือผู้แทนเป็นกรรมการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ ประจำจังหวัด (พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2539 มาตรา 16)
- (22) เป็นกรรมการเรือนจำเพื่อตรวจพิจารณากิจการเรือนจำ และให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานเรือนจำ (พ.ร.บ.ราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 มาตรา 44)
- (23) เป็นอัยการทหารตามคำสั่งของผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการตามความใน มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.2498 (พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 37)
- (24) ให้คำแนะนำปรึกษาในการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้หรือทรัพยากรของชาติ กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอใช้อำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน (หนังสือที่ มท 1201/ว 686 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2527 และหนังสือที่ มท 1201/ว 472 ลงวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2528)
- (25) ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดฐานฟอกเงินตกเป็นของแผ่นดิน (พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 47)
- (26) ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดฐานฟอกเงินไว้ชั่วคราวหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอนจำหน่าย หรือยกย้ายไปเสียซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิด (พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 55)

2.4.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายไทย

สำหรับในประเทศไทยเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความของไทยมิได้มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานฟังได้ว่าการกระทำผิดในทุกคดีเหมือนเช่นระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ในทางตรงกันข้ามกฎหมายวิธีพิจารณา

ความของไทยกลับให้อิสระแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

2.4.2.1 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

1. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากเจ้าพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้ผู้ต้องหาส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง.....”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีโดยอิสระแม้ว่าผลการสอบสวนจะปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แต่เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องด้วยเหตุผลตามหลักอาชญาวิทยา เหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคม เหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็นทางพยานหลักฐาน ฯลฯ พนักงานอัยการอาจจะไม่ฟ้องคดีก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติก็มีการดำเนินการมาแล้ว ซึ่งทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินคดีเพราะพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจปรับให้เหมาะสมกับผู้ต้องหาแต่ละคนไปและเข้ากับสภาวะทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

2. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 เป็นบทบัญญัติที่สำคัญอีกมาตรานึ่งที่แสดงถึงดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานอัยการในการถอนฟ้องคดีอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้.....”

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาดมกฎหมายนั้นพนักงานอัยการมีหน้าที่ที่จะต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลในทุกกรณีเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดกฎหมายและเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว จะยุติการดำเนินคดีโดยการถอนฟ้องไม่ได้เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจศาลแล้ว แต่สำหรับประเทศที่ใช้ระบบดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจ นอกจากกฎหมายจะให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีได้แล้ว เมื่อมีเหตุอันสมควรพนักงานอัยการก็อาจขอถอนฟ้องคดีได้เสมอ

นอกจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่แสดงให้เห็นถึงหลักการการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจแล้ว ยังมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอื่นที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้สำหรับดำเนินคดีบางอย่างโดยเฉพาะ และเพื่อให้การใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมีความชัดเจนขึ้นดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

2.4.2.2 ตามระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ

เนื่องจากความเข้าใจที่มีต่อหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยยังไม่ชัดเจน ทำให้เกิดความลังเลที่พนักงานอัยการจะเลือกใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง จึงมีการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 อาศัยอำนาจตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. 2498 โดยในข้อ 78 กำหนดไว้ว่า

“ข้อ 78 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง)

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือ ต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาก่อน”

ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการเคยสั่งไม่ฟ้องคดีโดยเหตุผลเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชนมาแล้วดังจะยกตัวอย่างคดีที่สำนักงานอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง เนื่องจากเห็นว่าการฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ³⁷ เช่น

คดีเลขรับที่ 2/2538 ผู้ต้องหากระทำชำเราผู้เสียหายซึ่งขณะนั้นมีอายุ 14 ปีเศษ บิดาของผู้เสียหายไปแจ้งความ ผู้ต้องหาจึงหลบหนี ตำรวจได้ออกหมายจับไว้ ต่อมาอีก 5 ปี จึงจับผู้ต้องหาได้โดยในขณะนั้นผู้ต้องหาอายุ 20 ปีแล้ว และได้อยู่กับผู้เสียหายฉันสามีภรรยา จนมีบุตรชาย 1 คน โดยบิดาของผู้เสียหายได้ยกผู้เสียหายให้แต่งงานกับผู้ต้องหาตามประเพณี ผู้เสียหายไม่เอาเรื่องผู้ต้องหาซึ่งเป็นสามีตน การฟ้องผู้ต้องหาจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน แต่กลับจะเป็นการกระทบกระเทือนครอบครัวของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย

คดีรับเลขที่ 12/2538 ผู้ต้องหาเป็นหญิงหม้าย อายุ 67 ปี มีฐานะยากจนมากไร้ที่อยู่อาศัย ได้ไปปลุกบ้านลักษณะเป็นเพิงพักไม่แข็งแรง ล้ำทะเล 81 ตารางเมตร โดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นการกระทำผิดพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 117 และ 118 แต่ผู้ต้องหาได้รื้อถอนไปแล้ว การฟ้องคดีต่อไปย่อมไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

ระเบียบดังกล่าวได้มีการบังคับใช้มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันโดยมีการแก้ไขเล็กน้อยซึ่งยังคงสาระเช่นเดิมไว้ โดยในทางปฏิบัติพนักงานอัยการไม่ได้ใช้ระเบียบข้อ 78 นี้ในการปฏิบัติหน้าที่เท่าใดนัก ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว พนักงานอัยการมักสั่งฟ้องไปเลยโดยไม่ส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งไม่ฟ้อง ที่เป็นเช่นนี้เพราะเนื้อหาของระเบียบดังกล่าวยังขาดความแน่นอนชัดเจนทางกฎหมายอยู่มาก เช่น คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หรือ “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” เป็นคำที่มีความหมายกว้าง ยากแก่การปรับใช้ให้มีมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากนั้น ระเบียบดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดประเภทของความผิดที่พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้ รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่พนักงานอัยการต้องพิจารณาก่อนที่จะใช้

³⁷ สำนักงานอัยการสูงสุด, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33 หน้า 13-14

ดุลพินิจ พนักงานอัยการจึงมีความล้มเหลวที่จะใช้ระเบียบดังกล่าว³⁸ ประกอบกับมีความเกรงกลัวว่า หากใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีทั้งที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิด ผู้เสียหายก็อาจไป ร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีกับพนักงานอัยการในข้อหาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ได้³⁹

ในอดีตที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะมีการแก้ปัญหาที่จะแก้ปัญหาในประเด็น ทางกฎหมายของอำนาจดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการอย่างต่อเนื่อง กรม อัยการคงเห็นถึงข้อบกพร่องของระเบียบดังกล่าว จึงได้ริเริ่มศึกษาโครงการชะลอการฟ้อง และ เสนอเป็นระเบียบว่าด้วยการชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2520 แม้ว่าหลักการดังกล่าวจะมีการทักท้วง จากนักกฎหมายในฝ่ายของศาลยุติธรรมอยู่ตลอดมาก็ตาม

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หลักการดำเนินคดีอาญามี 2 หลักได้แก่ หลักการ ดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย และ หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยในส่วนของ ประเทศไทยก็เป็นที่ยอมรับกันทางวิชาการแล้วว่า การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการไทย เป็นไปตามหลักการการดำเนินคดีอาญาตาม ดุลพินิจซึ่งอาจพิเคราะห์ได้จากประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบข้อบังคับภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด⁴⁰

หากจะพิจารณาถึงขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก แล้ว จะเห็นว่าการใช้ดุลพินิจการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะเป็นการบริการกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง ทำให้พนักงานอัยการสามารถปรับ ดุลพินิจให้เข้ากับสภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและตามลักษณะของผู้กระทำผิดเป็นรายๆ ไป รวมถึงเป็นการกลั่นกรองคดีออกจากระบบซึ่งเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งในการแก้ปัญหาคดี ล้นโรงล้นศาล

แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงาน อัยการยังอยู่ในวงจำกัดอยู่มาก ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งในการทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการยุติธรรม กระแสหลัก ทั้งที่บทบาทของพนักงานอัยการในส่วนนี้ถือว่าเป็นอาวุธสำคัญที่จะช่วยคลี่คลาย ปัญหาดังกล่าวได้ก็ตาม ดังนั้นจึงควรทำความเข้าใจกับปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม กระแสหลัก เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การกำหนดบทบาทและ แนวทางที่เหมาะสมต่อไป

สำหรับภาพรวมของสภาพปัญหาที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก สามารถรวบรวมได้ 3 ประการดังต่อไปนี้คือ

1. กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักถูกผูกขาดโดยรัฐมากเกินไป โดยไม่ เปิดพื้นที่ให้ชุมชนและประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในกระบวนการ ทำให้คดีความหลังไหลเข้าสู่ กระบวนการยุติธรรมเกินกว่าทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ทำให้เกิดปัญหา “คดีล้นศาล คนล้นคุก”

³⁸ ศุภกิจ แยมประชา , “บทบาทของอัยการในการกันผู้กระทำผิดออกจากการฟ้องคดีต่อศาล, ” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 89

³⁹ ชนะชัย ลิ้มประเสริฐ, “การใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่กับความรับผิดชอบทางอาญา,” วารสาร อัยการ ฉบับที่ 235, ปีที่ 20 , (พฤศจิกายน 2540), หน้า 51.

⁴⁰ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ , อ่างแล้ว เชียงอรุณที่ 28. หน้า 147

2. การดำเนินคดีอาญาตามแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก มีความมุ่งหมายเพื่อแก้แค้นทดแทนให้ผู้กระทำผิดได้รับผลร้ายอย่างสาสมกับการกระทำของเขาที่เขาได้ทำลงไป โทษในทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต โทษกักขัง โทษปรับ หรือแม้แต่โทษริบทรัพย์สินก็ตาม ก็ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อผู้กระทำผิดทั้งสิ้น แต่กลับจะส่งผลกระทบต่อตัวผู้กระทำผิดหลายประการ เช่น ผลกระทบทางจิตใจ ชื่อเสียง เกียรติยศ ความยอมรับนับถือในสังคม รวมทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้กระทำผิด

3. อาชญากรรมก่อให้เกิดความสูญเสียต่อเหยื่อและผู้เสียหาย แต่กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก มิได้ทำให้ความสูญเสียของบุคคลเหล่านั้นได้รับการบรรเทาลงเลย ผู้เสียหายจึงต้องประสบชะตากรรมและรับภาระในความสูญเสียที่เกิดขึ้นตามลำพัง

จากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในปัจจุบันทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรมหลายประเทศได้มีความพยายามที่จะนำรูปแบบการดำเนินคดีอาญาในแนวทางอื่นนอกจากการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมาใช้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการชดเชยต่อเหยื่อ อาชญากรรม การแก้ไขผู้กระทำผิด และความพึงพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ

โดยเฉพาะขั้นตอนของพนักงานอัยการนั้น บทบาทของอัยการเกี่ยวข้องโดยนัยสำคัญกับปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักกล่าวคือ พนักงานอัยการสามารถใช้บทบาทในการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อมิให้เกิดปัญหา “คดีล้นศาล คนล้นคุก” โดยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ค่อยมีการนำหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเพื่อให้เกิดผลในทางการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่าใดนัก ส่วนใหญ่จะใช้ในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามปกติ⁴¹ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจาก

1. หลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้วางไว้เป็นกรอบค่อนข้างจะขาดความแน่นอนอยู่มาก

2. การที่พนักงานอัยการไม่สามารถสอบสวนข้อเท็จจริงได้ด้วยตนเอง จึงไม่อาจทราบข้อเท็จจริงได้อย่างถ่องแท้ในคดีที่มีผลโดยตรงต่อการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการกลั่นกรองคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴²

ดังนั้นองค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมจึงควรตระหนักในบทบาทของตน ในอันที่จะนำรูปแบบการดำเนินคดีอาญาในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมาใช้เช่นกัน ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญามาเป็นพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบ มาตรฐาน วิธีการและการควบคุมตรวจสอบที่มีวามชัดเจนต่อพนักงานอัยการในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติให้มากขึ้น ด้วยวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีอาญาที่คำนึงถึงการชดเชยต่อเหยื่ออาชญากรรม การแก้ไขผู้กระทำความผิด และความพึงพอใจของคู่กรณีตามแนวทางของ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ตามที่จะกล่าวถึงต่อไป

⁴¹ คณิต ณ นคร, “วิสัยทัศน์อัยการไทย”, อัยการนิเทศ ฉบับที่ 2 ,เล่มที่ 59, หน้า 104.

⁴² กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, อ้างแล้ว เชนอรรถที่ 28 , หน้า 143

2.5 แนวความคิดทั่วไปของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

จากปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ทำให้องค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมมีความพยายามที่จะหาแนวทางการดำเนินคดีอาญารูปแบบอื่นที่ นอกเหนือจากการดำเนินคดีอาญาตามปกติของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ที่คำนึงถึงการ ชดใช้ความเสียหายต่อเหยื่ออาชญากรรม ความพึงพอใจของคู่กรณีและสนองต่อวัตถุประสงค์ แห่งการลงโทษในแง่ของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ในฐานะที่เป็นกระบวนการยุติธรรมคู่ขนาน กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก อันเป็นที่รู้จักในนามของ “กระบวนการยุติธรรมเชิง สมานฉันท์”

2.5.1 แนวความคิดและทฤษฎีของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

“กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์”(Restorative Justice) ถือเป็น แนวความคิดใหม่โดยมองปัญหาอาชญากรรมว่าเป็นเรื่องที่มีใช้เป็นการกระทำต่อรัฐที่กระทบต่อ ความสงบเรียบร้อยเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลด้วย ดังนั้น ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดและชุมชน จึงต้องเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน โดยที่กระบวนการนี้เป็นเพียง กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงเป็นการประสานสัมพันธ์ทุก ฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปฏิบัติกล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการแก้ไข ปัญหาหรือจัดการความเสียหายร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็น เหยื่อ ผู้กระทำความผิด ชุมชน ครอบครัว ผู้สนับสนุนทั้งสองฝ่ายและรัฐ โดยเน้นการฟื้นฟูความเสียหายให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบได้ กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม หรือกลับคืนสู่สภาพเดิมมากที่สุด ทั้งนี้เพื่อสร้างสรรค์ความสันติและ ความสมานฉันท์ให้กลับคืนสู่สังคม ชุมชน ความสมัครสมานสามัคคีปรองดอง⁴³

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นการนำเอาผู้ที่เกี่ยวข้องหรือที่เรียกว่า “ผู้มีส่วนได้เสียระดับต้น” (Primary Stakeholder) เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาเพื่อหาข้อยุติความ ขัดแย้งและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้มีแนวความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง 3 ทฤษฎี⁴⁴ คือ

ทฤษฎีที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมความเรียบร้อยในสังคม (Social Discipline Window) เป็นแนวความคิดที่มองการควบคุมพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องว่ามีวิธีการหลาย อย่างที่นำมาใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและสร้างระเบียบวินัยในสังคม ได้แก่

⁴³ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : หลักการและแนวคิด”, วารสารกฎหมาย ปีที่ 21 ฉบับที่ 3 (เดือนกันยายน พ.ศ. 2545), หน้า 133 – 142 .

⁴⁴ Paul Mccold and Ted Wachtel, “In Pursuit of Paradigm : a Theory of RestorativeJustice,” Restorative Practices E Forum . www.restorativepractices.org, August 2003.

(1) วิธีการลงโทษ (punitive approach) เป็นวิธีการที่มีลักษณะของการควบคุมสูง แต่การสนับสนุนช่วยเหลือต่ำ เรียกว่าเป็นการแก้แค้นทดแทน (retributive) การใช้วิธีลงโทษมีแนวโน้มที่จะเป็นการตีตราให้แก่บุคคลที่ถูกลงโทษและสร้างภาพลักษณ์ในทางลบแก่บุคคลนั้น

(2) วิธีการปล่อยปละละเลยต่อการกระทำความผิด (permissive) เป็นวิธีการที่มีการควบคุมต่ำแต่การสนับสนุนสูง

(3) วิธีการฟื้นฟูเชิงสมานฉันท์ (rehabilitation) เป็นวิธีที่ส่งผลให้บุคคลนั้นได้รับการคุ้มครองจากประสบการณ์ที่ตนเองได้กระทำความผิดมา จึงเป็นวิธีการที่มีการควบคุมสูงและมีการสนับสนุนสูง เป็นกระบวนการที่มีการเผชิญหน้า และไม่เห็นด้วยกับการกระทำความผิด ในขณะที่เดียวกันก็มีการสนับสนุนและช่วยเหลือผู้กระทำความผิดและมองเห็นคุณค่าของผู้กระทำความผิดไปพร้อม ๆ กัน

(4) วิธีการเพิกเฉย (neglectful) เป็นวิธีการที่มีการควบคุมต่ำและการสนับสนุนต่ำเป็นกระบวนการที่ไม่ก่อให้เกิดการดูแลแก้ไขและการจัดการกับปัญหาใด ๆ ทั้งสิ้น

ทฤษฎีที่ 2 แนวความคิดในเรื่องบทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย แนวความคิดนี้เป็นการมองว่าความเสียหายเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำความผิด ซึ่งจะนำไปสู่ความต้องการที่เฉพาะเจาะจงไปในผู้มีส่วนได้เสียแต่ละคน และแนวทางสมานฉันท์มุ่งเน้นที่จะให้ผู้มีส่วนได้เสียแต่ละคนได้รับการตอบสนองความต้องการเหล่านั้นทุกคน

ผู้มีส่วนได้เสียระดับต้นได้แก่ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำ อย่างไรก็ตามบุคคลอื่นซึ่งมีส่วนต่อสภาวะทางอารมณ์ของผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิด เช่น บิดามารดา พี่น้อง เพื่อน ครู เพื่อนร่วมงาน ก็อาจได้รับผลกระทบโดยตรงเช่นกัน เนื่องจากบุคคลเหล่านี้อาจต้องมีส่วนได้เสียในการดูแลผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดอย่างต่อเนื่องตลอดไป กระบวนการเชิงสมานฉันท์ต้องการตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้เสียระดับต้นอย่างเฉพาะเจาะจงต่อความเสียหายในแต่ละรูปแบบและต้องการการมีส่วนร่วมของแต่ละฝ่ายอย่างมากเพื่อให้กระบวนการในการเยียวยาปัญหาสามารถดำเนินการไปได้ ผู้มีส่วนได้เสียระดับต้นทุกคนต้องการโอกาสที่จะแสดงความรู้สึกต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและเสนอแนวทางในการจัดการกับปัญหา ผู้เสียหายต้องการที่จะได้รับอำนาจในการควบคุมสถานการณ์จากประสบการณ์การตกเป็นผู้เสียหายกลับคืนมา ส่วนผู้กระทำความผิดต้องการที่จะได้รับความไว้วางใจจากสังคมจึงต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือในการแสดงความรับผิดชอบต่อความผิดที่ได้กระทำลงไป ส่วนชุมชนจะเป็นผู้ตอบสนองความต้องการโดยสร้างความมั่นใจว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและมีการรับรู้ว่าเป็นความผิดและนำไปสู่กระบวนการป้องกันไม่ให้ความผิดเกิดขึ้นอีกในสังคม ทำให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัย

ส่วนผู้มีส่วนได้เสียในระดับรอง (Secondary Stakeholder) หมายถึง ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ใกล้เคียง เช่น เพื่อนบ้าน บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ศาสนา หน่วยงานทางสังคม หน่วยงานทางด้านธุรกิจ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตัวแทนจากหน่วยงานราชการซึ่งเป็นตัวแทนของสังคมโดยรวม ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในระดับรองเช่นกัน ความเสียหายในระดับรองนี้เป็นความเสียหายแบบโดยรวม (vicarious) และ

แบบเป็นผู้แทน (impersonal) ความต้องการของคนกลุ่มนี้จะไม่เฉพาะเจาะจงแต่จะเป็นแบบโดยทั่วไป คนกลุ่มนี้จะทำหน้าที่ในการสนับสนุนกระบวนการเชิงสมานฉันท์เนื่องจากไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับด้านอารมณ์โดยตรง การแสดงความรับผิดชอบจึงเป็นการให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่กระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียในระดับต้นได้ตัดสินใจแล้ว โดยในแต่ละขั้นตอนจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคมและส่งเสริมความสามารถของสมาชิกในสังคมนั้นรวมทั้งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนของตนเองได้

ทฤษฎีที่ 3 แนวคิดการปฏิบัติการเชิงสมานฉันท์ (Restorative Practices Typology) เป็นแนวความคิดที่มองว่าผู้มีส่วนได้เสียในระดับต้นทั้ง 3 ส่วนอัน ได้แก่ ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน ต้องเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและประสานความสัมพันธ์ให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ โดยระดับของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียคือ ระดับการปฏิบัติต่อกันในรูปแบบของการควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคมที่เรียกว่าการฟื้นฟูเชิงสมานฉันท์ และการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในระดับต้น และกระบวนการของการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันจากการตอบสนองระหว่างผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 3 ส่วน

2.5.2 ความหมายของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

คำว่า Restorative Justice หรือกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน สหประชาชาติได้เสนอให้ใช้คำนี้ในการประชุม UN Expert Meeting on Restorative Justice ที่รัฐบาลแคนาดาได้จัดขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2544 ซึ่งมีความหมายถึง กระบวนการที่มีเป้าหมายสุดท้ายคือ ต้องการให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมได้กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม อันเป็นการสร้างความสมานฉันท์ในสังคม ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไว้ ดังนี้

John Braithwaite ได้อธิบายว่า “การอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หมายถึง การบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมให้กลับคืนสู่สภาพดีดังเดิม ทำให้เหยื่อเป็นศูนย์กลางของกระบวนการยุติธรรม ในขณะที่เดียวกันก็บูรณาการผู้กระทำความผิดและสังคมเข้าด้วยกัน โดยสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นสิ่งแรกคือการบรรเทาความเสียหายให้แก่เหยื่อ ซึ่งหมายถึงการที่เหยื่อได้รับการชดเชยทดแทนมูลค่าของทรัพย์สินที่เสียหาย รวมทั้งความเสียหายส่วนบุคคลอื่น ๆ กลับคืน โดยรวมแล้วหมายถึงการเยียวยาสมานฉันท์ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยให้กลับคืนมาอีกครั้ง”⁴⁵

Howard Zehr ได้อธิบายว่า “ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีความเสี่ยงในความผิดเฉพาะอย่างมาประสานความร่วมมือกันในการชี้แจงความเสียหาย ความต้องการที่จะได้รับการชดเชย และข้อผูกมัดให้ต้องกระทำ

⁴⁵ Braith John, “Restorative Justice”, The Handbook of Crime & Punishment, Michael Tonry (editor), Oxford: Oxford University Press, 1988, pp. 323-344.

ตลอดจนแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การเยียวยาและทำให้สิ่งต่าง ๆ ถูกต้องมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้”⁴⁶

Tony F. Marshall ได้อธิบายว่า “ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หมายถึง กระบวนการที่คู่กรณีทุกฝ่ายซึ่งมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวพันกับความผิดเฉพาะมาร่วมกันแก้ปัญหาว่าจะจัดการกับผลภายหลังการกระทำผิดอย่างไร รวมทั้งความเกี่ยวพันกับผลของการกระทำผิดที่จะมีต่อไปในอนาคต”⁴⁷

Mark S. Umbreit ได้อธิบายว่า “ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หมายถึง กระบวนการที่มีเหยื่ออาชญากรรมเป็นศูนย์กลาง ซึ่งได้จัดการกับอาชญากรรมโดยการให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำผิดมากที่สุด อันได้แก่ เหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำ ความผิด ครอบครัวของทั้งเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำความผิด ตัวแทนชุมชน ได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรม โดยตระหนักถึงความสำคัญในการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนเหยื่ออาชญากรรม กระตุ้นให้ผู้กระทำความผิดได้แสดงความรับผิดชอบโดยตรงต่อบุคคลหรือชุมชนที่เขาได้ไปกระทำละเมิดฟื้นฟูความสูญเสียทางด้านวัตถุและอารมณ์ความรู้สึกของเหยื่ออาชญากรรม ในระดับที่พอจะทำได้ จัดให้เหยื่ออาชญากรรมซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ผู้กระทำความผิด ครอบครัว ตลอดจนบุคคลอื่น ๆ ได้มีโอกาสพัฒนาความสามารถและกลับคืนสู่สังคมเป็นพลเมืองที่ดีได้ รวมทั้งทำให้ชุมชนมีความแข็งแกร่งและปลอดภัยโดยพลังของชุมชน”⁴⁸

Heather Strang ได้อธิบายว่า “ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หมายถึงแนวทางของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้กระทำผิดได้แสดงความรับผิดชอบในการกระทำความผิดที่ได้กระทำลงไป และ มีการประชุมกันถึงความต้องการของเหยื่อที่ได้รับผลกระทบและชุมชน โดยสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นแก่เหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำความผิด และ ชุมชน”⁴⁹

กล่าวโดยสรุปคือ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์* คือ กระบวนการในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดจากอาชญากรรม โดยความร่วมมือกันระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชนที่ความผิดได้เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความปรองดองและสมานฉันท์กันทุกฝ่าย

⁴⁶ Zehr, H, The little book of restorative justice, Pennsylvania : Good Books, 2002, p.37

⁴⁷ Marshall, T, F, Restorative justice : an overview, London : Restorative Consortium, 1998, p.1.

⁴⁸ Umbreit, M, S, The handbook of victim offender mediation : an essential guide to practice and research, San Francisco : Jossey-Bass, 2001, pp.xxvii-xxviii.

⁴⁹ Raymond, K, M, Restorative justice : a quiet revolution in criminal justice, Paperdelivered at the Children's Legal Issues Forum Queensland Law Society House, Anne Street, Brisbane 4 October 2001, p.2.

* เป็นคำที่เสนอโดย ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ซึ่งได้กล่าวว่า “ไม่ได้หมายความว่าคำนี้จะใช้เป็นที่ยุติ แต่เป็นคำที่เสนอขึ้นว่าเหมาะสมหรือไม่ หรือจะใช้คำอื่นใดจึงจะเหมาะสม”

โดยเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการเกิดขึ้นจากความสมัครใจ มุ่งที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้กับผู้เสียหายและชุมชน ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งที่จะฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้ตระหนักในความผิดที่ได้กระทำ

อย่างไรก็ตามยังไม่มีกำหนดความหมายของคำว่า Restorative Justice ไว้อย่างเป็นทางการ ซึ่งคำว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นยังมีความหมายไม่ตรงเสียทีเดียวกับคำว่า Restoration ซึ่งแปลว่า การฟื้นฟู การซ่อมแซม การทำกลับให้คืนดีดังเดิม หรือการปฏิสังขรณ์ จึงเคยมีการใช้คำว่า “การฟื้นฟูความยุติธรรม” “ความยุติธรรมเชิงสร้างสรรค์” “ความยุติธรรมแบบบูรณาการ” แต่อาจทำให้เข้าใจไปในอีกทางหนึ่ง ดังนั้นความหมายที่ใกล้เคียงที่จะทำให้เข้าใจได้ดีคือคำว่า “การอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์”⁵⁰

จึงสามารถสรุปได้ว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นแนวทางใหม่ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เน้นการเยียวยาความเสียหายจากอาชญากรรมที่มีผลต่อบุคคลและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมากกว่าการลงโทษผู้กระทำความผิด⁵⁰

2.5.3 ลักษณะและรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ลักษณะและรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่พบเห็นได้ในปัจจุบันนั้นมีในหลายรูปแบบแตกต่างกันไป แต่ยังคงมีลักษณะสำคัญบางประการที่เหมือนกัน ซึ่งก็คือลักษณะกระบวนการและวัตถุประสงค์หลักของกระบวนการ ลักษณะและรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นได้มีการกล่าวถึงไว้อย่างเป็นทางการเมื่อปี ค.ศ. 2002 องค์การสหประชาชาติโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจ และสังคมแห่งสหประชาชาติได้ลงมติ รับรองร่างหลักการพื้นฐาน ในการอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในเรื่องทางอาญา ในการประชุมของคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ครั้งที่ 11 ที่กรุงเวียนนา ระหว่างวันที่ 16-25 เมษายน ค.ศ.2002 เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปปรับใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของแต่ละประเทศ และเนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นการพัฒนามาจากวัฒนธรรมดั้งเดิมซึ่งมีปรัชญาความเชื่อ ที่ต่างกัน การนำมาใช้จึงต้องปรับให้เข้ากันกับสังคมนั้น ๆ ด้วย โดยได้มีการวางหลักการพื้นฐานไว้ดังนี้

1. คำจำกัดความ

1. “โครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” หมายถึงโครงการใด ๆ ซึ่งใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์หรือ มุ่งบรรลุผลในทางสมานฉันท์

⁵⁰ แปลโดยจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ใน การปรับกระบวนการยุติธรรมไทย : จากการแก้แค้นทดแทนมาสู่การสมานฉันท์, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมของไทย, ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, 16 มกราคม 2545 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

2. “ผลในทางสมานฉันท์” หมายถึงข้อตกลงที่บรรลุผลของวิธีการเชิงสมานฉันท์ ตัวอย่างของผลในทางสมานฉันท์ ได้แก่ การฟื้นฟูเยียวยา การทำงานบริการสังคม และโครงการหรือการตอบสนองอื่นใดที่ออกแบบมา เพื่อให้บรรลุถึงการเยียวยาชดใช้แก่ผู้เสียหายและชุมชนและการทำให้ผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิดได้กลับมามีความสัมพันธ์ใหม่ที่ดีต่อกัน

3. “วิธีการเชิงสมานฉันท์” หมายถึงวิธีการใด ๆ ซึ่งผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดและหรือบุคคลอื่น ๆ หรือสมาชิกคนอื่น ๆ ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรม โดยอาจมีบุคคลที่สามที่มีความยุติธรรมและเป็นกลางเข้ามาช่วยเหลือ ตัวอย่างของวิธีการเชิงสมานฉันท์ ได้แก่ การประนีประนอมข้อพิพาท การประชุมกลุ่ม การพิพากษาโดยการประชุมล้อมวง

4. “คู่กรณี” หมายถึงผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดและบุคคลอื่น ๆ หรือสมาชิกคนอื่น ๆ ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม ซึ่งอาจมีส่วนร่วมในโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น

5. “ผู้ช่วยเหลือสนับสนุน” หมายถึงบุคคลที่สามที่มีความยุติธรรมและเป็นกลางซึ่งมีบทบาทในการช่วยเหลือสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดในการเข้าสู่โครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น

2. การดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

6. โครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ควรมีได้ทั่วไปในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

7. วิธีการสมานฉันท์ควรใช้เฉพาะกรณีที่คู่กรณีให้ความยินยอมโดยอิสระและสมัครใจ คู่กรณีควรที่จะสามารถยกเลิกเพิกถอนความสมัครใจของคู่กรณีและประกอบด้วยภาระหน้าที่ที่สอดคล้องเหตุผลและพอเหมาะพอดีเท่านั้น

8. คู่กรณีทุกฝ่ายควรได้รับรู้ถึงข้อเท็จจริงพื้นฐานแห่งคดีนั้น โดยถือเป็นพื้นฐานของการเข้าร่วมในวิธีการเชิงสมานฉันท์ การเข้าร่วมของคู่กรณีไม่ควรถูกใช้เป็นพยานหลักฐานสำหรับการดำเนินคดีอาญาในภายหลังว่าได้มีการยอมรับผิด

9. ช่องว่างที่เห็นได้ชัดเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ เช่น อำนาจต่อรองที่ไม่เท่ากันและอายุ วุฒิภาวะ หรือความสามารถทางสติปัญญาของคู่กรณี ตลอดจนภัยคุกคามที่มีต่อความปลอดภัยของคู่กรณีฝ่ายใด ควรเป็นข้อที่นำมาพิจารณาในคดีและในการดำเนินการตามวิธีการเชิงสมานฉันท์นั้น นอกจากนี้ความคิดเห็นของคู่กรณีเองเกี่ยวกับความเหมาะสมของวิธีการเชิงสมานฉันท์หรือผลในทางสมานฉันท์ก็ควรถือเป็นข้อสำคัญที่จะนำมาพิจารณาด้วย

10. ในกรณีที่วิธีการเชิงสมานฉันท์หรือผลในทางสมานฉันท์เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาควรดำเนินการทุกวิถีทางเท่าที่จะกระทำได้ เพื่อสนับสนุนให้ผู้กระทำความผิดได้แสดงความรับผิดชอบที่มีต่อผู้เสียหายและต่อชุมชนที่ได้รับผลกระทบตลอดจนหาทางทำให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดสามารถที่จะกลับคืนไปใช้ชีวิตในชุมชนได้อย่างปกติสุข

3. การจัดการของโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

11. แนวทางและมาตรฐานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ควรมีการกำหนดขึ้นโดยทางนิติบัญญัติหากจำเป็น เพื่อที่จะเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น แนวทางและมาตรฐานดังกล่าวควรระบุถึง

ก. เงื่อนไขซึ่งกำหนดลักษณะของคดีที่จะดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้

ข. การจัดการทางคดีหลังจากที่มีการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์แล้ว

ค. คุณสมบัติ การฝึกอบรมและการประเมินผลผู้ช่วยเหลือสนับสนุน

ง. การบริหารจัดการในโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

12. มาตรการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในทางวิธีพิจารณาความควรมีการนำมาใช้ในโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวิธีการเชิงสมานฉันท์

ก. คู่กรณีควรมีสติที่จะได้รับคำปรึกษาแนะนำทางกฎหมายทั้งก่อนและหลังการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์ และในกรณีที่จำเป็นควรจัดให้มีล่ามและการแปลความให้แก่คู่กรณีนั้น นอกจากนี้กรณีผู้เยาว์พึงมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากพ่อแม่ของตนด้วย

ข. ก่อนที่จะมีการตกลงเข้าร่วมในวิธีการเชิงสมานฉันท์ คู่กรณีควรได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของสิทธิของคู่กรณี ลักษณะของวิธีการเชิงสมานฉันท์และผลที่จะเป็นไปได้จากการตัดสินใจของตนนั้น

ค. ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด ไม่ควรถูกชักจูงด้วยวิธีการอันไม่ชอบธรรมใด ๆ เพื่อให้เข้าร่วมในวิธีการเชิงสมานฉันท์หรือผลในทางสมานฉันท์นั้น

13. การถกปัญหากันในระหว่างการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์ควรเป็นความลับและไม่ควรที่จะเปิดเผยในเวลาต่อมา เว้นแต่จะเป็นไปโดยความยินยอมของคู่กรณี

14. การยุติคดีอันเนื่องมาจากข้อตกลงที่จัดทำขึ้นในโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ควรมีสถานะเช่นเดียวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และควรทำให้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาในเรื่องเดียวกันนั้นระงับไป

15. ในกรณีที่คู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ คดีนั้นควรที่จะกลับเข้าสู่การดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ และควรมีการดำเนินการทางคดีต่อไปโดยไม่ชักช้า แต่การที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้นี้ ไม่อาจนำมาเป็นข้อพิจารณาสำหรับกำหนดโทษให้หนักขึ้นแก่ผู้กระทำความผิดในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญานั้น

16. กรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่จัดทำขึ้นในวิธีการสมานฉันท์ เรื่องนั้นควรที่จะกลับเข้าสู่รายการของวิธีการเชิงสมานฉันท์นั้นใหม่หรือเข้าสู่การดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ และควรมีการดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า แต่การที่มีการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวนี้ ไม่อาจนำมาเป็นข้อพิจารณาสำหรับกำหนดโทษให้หนักขึ้นแก่ผู้กระทำความผิดในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญานั้น

4. ผู้ช่วยเหลือสับสนุน

17. ผู้ช่วยเหลือสับสนุนควรคัดสรรมาจากทุก ๆ ส่วนในสังคมและควรจะเป็นผู้ที่มีความเข้าใจเป็นอย่างดีโดยทั่วไปเกี่ยวกับวัฒนธรรมท้องถิ่นและชุมชน ควรมีความสามารถในการแสดงออกถึงการตัดสินใจและทักษะที่จำเป็นในการประสานบุคคลต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินวิธีการเชิงสมานฉันท์

18. ผู้ช่วยเหลือสับสนุนควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมบนฐานแห่งข้อเท็จจริงของคดี ความจำเป็นและความต้องการของคู่กรณี ผู้ช่วยเหลือสับสนุนพึงเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคู่กรณีอยู่เสมอและพึงดำเนินการส่งเสริมให้คู่กรณีได้ปฏิบัติด้วยการให้เกียรติซึ่งกันและกัน

19. ผู้ช่วยเหลือสับสนุนควรรับผิดชอบในการจัดให้เกิดบรรยากาศที่ปลอดภัยและเหมาะสมต่อการดำเนินวิธีการเชิงสมานฉันท์ ทั้งนี้ผู้ช่วยเหลือสับสนุนควรตระหนักด้วยความเอาใจใส่ต่อประเด็นที่เป็นเรื่องเปราะบางสำหรับคู่กรณีด้วย

20. ผู้ช่วยเหลือสับสนุนควรได้รับการฝึกอบรมตั้งแต่เบื้องต้นก่อนที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือสับสนุน อีกทั้งควรได้รับการฝึกอบรมในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วย การฝึกอบรมควรมุ่งหมายเพื่อเพิ่มพูนทักษะในการแก้ไขข้อขัดแย้ง เสริมสร้างความตระหนักถึงความต้องการโดยเฉพาะของผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและความรู้โดยละเอียดเกี่ยวกับการจัดการของโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่

5. การพัฒนาอย่างต่อเนื่องของโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

21. ควรมีการปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับผู้ที่มีหน้าที่บริหารจัดการโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เพื่อที่จะขยายขอบเขตการดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และแสวงหาหนทางที่จะทำให้รูปแบบเชิงสมานฉันท์เข้าไปอยู่ในการปฏิบัติของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

22. ประเทศสมาชิกควรส่งเสริมการศึกษาวิจัยและการประเมินผลโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เพื่อประเมินว่าผลในทางสมานฉันท์อันเกิดจากการดำเนินการนั้นอยู่ในระดับใดและสามารถใช้เป็นทางเลือกแทนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติได้เพียงใด และนำเสนอผลในเชิงบวกต่อคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในคดีทั้งหลาย

23. วิธีการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเมื่อเวลาผ่านไป ประเทศสมาชิกจึงควรส่งเสริมการประเมินผลและปรับปรุงโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ดังกล่าวอย่างจริงจังและเป็นกิจจะลักษณะ เพื่อให้สอดคล้องกับค่านิยมดังกล่าวข้างต้น

เมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตามแนวทางของสหประชาชาติสามารถสรุปได้ว่าลักษณะของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มี

องค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือส่วนที่เป็นกระบวนการที่เกิดจากการมีส่วนร่วมระหว่างผู้เสียหายผู้กระทำความผิด และชุมชน และส่วนที่เป็นผลของกระบวนการที่นำไปสู่ความสมานฉันท์ของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยมีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 กระบวนการที่ทำให้เกิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มีลักษณะเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความสมานฉันท์ ซึ่งควรเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มาพบกันในบรรยากาศที่ส่งเสริมให้เกิดความปรองดองกัน ผู้กระทำความผิดจะได้สำนึกในความผิด ยินยอมที่จะชดใช้ ผู้เสียหายพร้อมที่จะให้อภัย และสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งในต่างประเทศมีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในหลายรูปแบบ เช่น การประชุมกลุ่ม การประชุมวงกลม

ส่วนที่ 2 ผลลัพธ์ที่จะนำไปสู่ความสมานฉันท์ ซึ่งหมายถึงข้อตกลงที่บรรลุผลของวิธีการเชิงสมานฉันท์ เช่น การฟื้นฟูเยียวยา การทำงานบริการสังคม หรือวิธีการอื่นใด เพื่อให้บรรลุถึงการเยียวยาชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายและชุมชน นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงการแสดงความสำนึกผิดและการยอมรับที่จะปรับพฤติกรรม โดยหมายถึงการยอมรับว่าตนเองเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเข้าใจความเสียหายที่เกิดขึ้นในมุมมองอื่นๆ และตระหนักว่าตนเองมีทางเลือกสามารถดำเนินการเป็นขั้นตอนเพื่อเยียวยาแก้ไขและลงมือทำการแก้ไข

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงไม่มีรูปแบบที่ตายตัวของกระบวนการว่า จะต้องเป็นอย่างไร แต่กระบวนการและวิธีการใดก็ตามที่มีลักษณะของกระบวนการและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นที่จะนำไปสู่ความสมานฉันท์ก็ถือว่าเป็นรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ซึ่งรูปแบบที่เกิดขึ้นที่สามารถพบได้ในหลายประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ victim offender mediation, community policing, family group conferencing, peacemaking circles, circle sentencing, community reparative boards, victim impact panels, restitution programs, offender competency development programs, victim empathy classes for offenders, community service, victim advocacy programs เป็นต้น

ในทางปฏิบัติประเทศต่างๆทั่วโลก มีการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์รูปแบบต่าง ๆ กัน ซึ่งขึ้นกับบริบทของสังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่นเป็นสำคัญ จำแนกได้เป็น 4 รูปแบบ⁵¹ ดังนี้

รูปแบบแรก การไกล่เกลี่ยเหยื่ออาชญากรรมผู้กระทำความผิด (Victim-offender Mediation หรือ VOM)

วิธีการไกล่เกลี่ยเหยื่ออาชญากรรม-ผู้กระทำความผิด ประกอบด้วย “การเผชิญหน้า” ระหว่างเหยื่ออาชญากรรมกับผู้กระทำความผิด ซึ่งเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและอาสาสมัครอาจทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน และมีข้อสังเกตสำคัญที่ว่าทั้งเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำ

⁵¹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. " กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์"ทางเลือก"ในการยุติข้อขัดแย้งทางอาญาสำหรับสังคมไทย" ดลพาท, ฉบับที่ 2 ปีที่ 51, (พฤษภาคม - สิงหาคม 2547) หน้า 116.

ผิดต้องพูดคุยทำความเข้าใจกันในโลกของความเป็นจริง และบนฐานของความสมเหตุสมผลของสองฝ่าย โดยความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป จะต้องไม่เป็นผลจากการไกล่เกลี่ยเป้าหมายของการไกล่เกลี่ย รวมถึงการสนับสนุนให้มีการเยียวยาเหยื่ออาชญากรรม โดยจัดเวทีที่ปลอดภัยควบคุมได้ ให้พวกเขาได้พบปะพูดคุยกับผู้กระทำผิดบนพื้นฐานของความสมัครใจ การยอมให้ผู้กระทำผิดได้เรียนรู้ผลกระทบของอาชญากรรมที่มีผลต่อเหยื่ออาชญากรรม และเข้ามาแสดงความรับผิดชอบต่อพฤติกรรมของเขาที่ได้กระทำไป จัดหาโอกาสให้เหยื่ออาชญากรรมได้ร่วมกันพัฒนาและยอมรับแผนการเยียวยาชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมนั้น

Victim-offender Mediation เป็นวิธีการที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน สหราชอาณาจักร ฯลฯ

รูปแบบที่สอง การประชุมกลุ่มครอบครัว (Family Group Conferences หรือ FGCs)

การประชุมกลุ่มครอบครัวอาจใช้ในโรงเรียน หรือ กลุ่มสมาชิกอื่นๆ โดยกระบวนการนี้มีการย้ำถึงความเอาใจจริงเอาใจของชุมชนต่ออาชญากรรม และ ความเต็มใจของชุมชน ที่จะยอมรับผู้กระทำผิดเข้าสู่ชุมชนอีกครั้ง

การประชุมกลุ่มครอบครัว Family Group Conferences เริ่มขึ้นในประเทศนิวซีแลนด์และได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในอเมริกาและแคนาดา ตัวอย่างเช่น เมนิโซต้า เพนซิลวาเนีย และ มอนทานา ในประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย การประชุมเป็นนโยบายรัฐที่มีกฎหมายรองรับ เช่น โครงการ Wegga Wegga Project ที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ โดยใช้การประชุมเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสำหรับคดีเด็กและเยาวชน แต่บางครั้งก็ใช้หลังมีคำสั่งศาลแล้ว การประชุมกลุ่มครอบครัว ประกอบด้วยเหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิด และสมาชิกครอบครัวผู้มีความสำคัญ หรือ เพื่อนของทั้งสองฝ่าย เช่นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยที่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งในขณะนี้เป็นที่ตำรวจ

รูปแบบที่สาม การพิจารณาแบบล้อมวง (Sentencing Circles)

การพิจารณาแบบล้อมวงเป็นที่รู้จักกันว่าเป็น “วงกลมแห่งสันติวิธี” ใช้กันอย่างแพร่หลายในกลุ่มชาวพื้นเมืองของทวีปอเมริกาเหนือโบราณ โดยเฉพาะชาวอบริจิน แคนาดา และประชากรทางตะวันตกเฉียงใต้ของอเมริกา โดยผู้เข้าร่วมการพิจารณาแบบล้อมวงได้แก่สมาชิกชุมชนผู้ที่เคยทำงานเป็นผู้พิพากษา ตำรวจ และอื่นๆมาแล้วเป็นเวลาหลายปี รวมทั้งที่เคยรับผิดชอบงานการพิจารณาคดีและควบคุมการสอดส่องมาแล้ว

การพิจารณาแบบล้อมวงมีลักษณะพิเศษคือ ใช้ชนนเป็นสัญลักษณ์ส่งต่อไปรอบๆวง ผู้ที่ถือชนนคือผู้ที่มีโอกาสพูดในขณะนั้นโดยไม่มีการขัดจังหวะ กระบวนการนี้อาจมีล้อมวงเพียงวงเดียวหรือหลายวงซึ่งแต่ละคนมีโอกาสนำเสนอเรื่องราวของตนแตกต่างกันไป

รูปแบบที่สี่ คณะกรรมการบูรณาการชุมชน (Community Reparative Boards)

คณะกรรมการบูรณาการชุมชน เป็นวิธีการเชิงสมานฉันท์ในชุมชนที่หวนกลับคืนมาใหม่ เป็นต้นแบบใหม่ที่ชุมชนแสดงความรับผิดชอบต่อเด็กและเยาวชนกระทำผิดอย่าง

กว้างขวาง รู้จักกันนามของคณะกรรมการเยาวชน คณะกรรมการเพื่อนบ้าน หรือคณะกรรมการทางเลือกชุมชน คณะกรรมการนี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเบี่ยงเบนคดีหรือการคุมประพฤติ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้คนในชุมชน ผู้กระทำผิดเหยื่ออาชญากรรม ผู้แทนจากกระบวนการยุติธรรม และบางครั้งก็มีครอบครัวผู้กระทำผิดรวมอยู่ด้วย ใช้กับผู้กระทำ ความผิดที่ไม่ร้ายแรง และดำเนินการเช่นเดียวกับรูปแบบอื่นๆ คือ มีการพูดคุยกันด้วยความ เคารพก่อนคณะที่จะมีการพิจารณาโทษ คณะกรรมการเหล่านี้มีความสำคัญต่อสมาชิกชุมชน ใน การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในขั้นตอนที่อยู่ระหว่างชุมชนกับระบบงานยุติธรรมทางอาญา สำหรับ ผลที่ได้จากการประชุม คือ การทำข้อตกลงการเจรจาที่ผู้กระทำผิดได้ลงนาม ซึ่งผู้กระทำผิดต้อง จัดการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย หากผู้กระทำผิดสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้ก็ไม่ ต้องถูกคุมประพฤติ แต่ถ้าไม่สามารถปฏิบัติได้ก็จะต้องถูกส่งตัวไปดำเนินคดีในศาล⁵²

อย่างไรก็ตาม บางแห่งมีการใช้โปรแกรมที่มี “รูปแบบผสมผสาน”(Multi-form Program) คือ มีการใช้รูปแบบดังกล่าวข้างต้นโดยขึ้นอยู่กับสถานการณ์และตัวแปรอื่นๆที่เข้ามา แทรกซ้อนในขณะนั้น

การดำเนินการตามแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่ว่าใน รูปแบบใดนั้น อาจนำมาใช้ได้ขั้นตอนต่างๆของกระบวนการยุติธรรมทั้งก่อนพิจารณาคดี ระหว่างการพิจารณาคดี และภายหลังจากการพิจารณาคดี ดังนี้⁵³

1. ขั้นตอนก่อนคดีความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

มีการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์โดยชุมชนสำหรับคดีความอาญา บางประเภทที่ไม่ ร้ายแรง ก่อนมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เช่น ประเทศฝรั่งเศสจะใช้รูปแบบที่ เรียกว่า คณะกรรมการบูรณการชุมชน (Community Reparative Boards) เป็นจำนวนมาก

2. ขั้นตอนเมื่อคดีความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมก่อนพิพากษาคดี

มีการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์ในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ กรณี มีความเห็นควรสั่งฟ้อง (อาจใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ การชะลอการฟ้อง) และชั้น พิจารณาคดีของศาลก่อนที่จะมีคำพิพากษาอย่างใดอย่างหนึ่ง

โดยในประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ใช้ “พนักงานคุมประพฤติ” หรือ “นักสังคม สงเคราะห์” ดำเนินกระบวนการวิธีสมานฉันท์โดยใช้รูปแบบการพิจารณาแบบล้อมวง (Sentencing Circles) สำหรับผู้กระทำเป็นชนพื้นเมืองในประเทศแคนาดา และ สหรัฐอเมริกาบางมลรัฐ และใช้ รูปแบบการไกล่เกลี่ย ผู้กระทำผิด (Victim-Offenders Mediation หรือ VOM) อย่างกว้างขวาง สำหรับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ที่ในยุโรปและอเมริกา

3. ขั้นตอนหลังการพิจารณาคดี

ในยุโรป ทวีปอเมริกาเหนือ และออสเตรเลีย มีการใช้วิธีเชิงสมานฉันท์ในชั้น ราชทัณฑ์อย่างกว้างขวางเช่นกัน โดยใช้เมื่อมีการจำคุกผู้กระทำผิดไประยะหนึ่งแล้ว เมื่อ

⁵² Karp, D. R, Vermont Reparative Probation Year 2000 Outcome Evaluation Final Report,

The Vermont Department of Corrections Reparative Probation Program, 2002, p1.

⁵³ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย , อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 51 , หน้า 130-131

ผู้กระทำผิดได้รับการพักการลงโทษ และในช่วงก่อนที่ผู้กระทำผิดจะสิ้นสุดการรับโทษจำคุก ให้ผู้นั้นกลับคืนสู่ชุมชน โดยใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยเหยื่อผู้กระทำผิด (Victim-Offenders Mediation หรือ VOM) เช่นกัน

2.5.4 ข้อแตกต่างระหว่างกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีแนวความคิด ลักษณะ และรูปแบบที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างชัดเจน กล่าวคือ กระบวนการยุติธรรมทางอาญามองว่าเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว การกระทำนั้นจะเป็นความผิดต่อกฎหมายเรื่องใด ใครเป็นผู้กระทำความผิด และจะนำตัวผู้กระทำความผิดนั้นมาลงโทษอย่างไร ส่วนกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จะเป็นการมองว่าเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายอะไรบ้าง และสามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างไร ตลอดจนใครจะเป็นผู้เยียวยา⁵⁴ และจะทำด้วยวิธีการใด เมื่อมุมมองและแนวความคิดของกระบวนการแตกต่างกันย่อมส่งผลให้ลักษณะและรูปแบบของกระบวนการแตกต่างกันด้วย

แนวความคิดที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นมุมมองในเรื่องลักษณะของอาชญากรรม เป้าหมายของความยุติธรรม บทบาทของเหยื่ออาชญากรรม บทบาทของผู้กระทำผิด หรือ บทบาทของชุมชนนั้น มีรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้⁵⁵

⁵⁴ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, หนังสือชุดปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ลำดับที่ 3, กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 โรงพิมพ์เดือนตุลา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2545, หน้า 10.

⁵⁵ สุพรรณษา สมสี, มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขฟื้นฟูเด็กกระทำผิดโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนผู้กระทำผิด และ ผู้เสียหาย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบแนวความคิดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

แนวความคิด	กระบวนการยุติธรรมทางอาญา	กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
1. ลักษณะของอาชญากรรม	อาชญากรรมเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อรัฐและกฎหมายบ้านเมือง	อาชญากรรมเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อบุคคลและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
2.เป้าหมายของความยุติธรรม	นำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษให้หลายจำ	เยียวยาชดใช้ความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดจากอาชญากรรมและมุ่งที่จะฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและสังคม
3. บทบาทเหยื่ออาชญากรรม	เหยื่ออาชญากรรมไม่ได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างตรงตามความต้องการของตน ⁵⁶	เหยื่ออาชญากรรมมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกับตัวผู้กระทำผิด เหยื่ออาชญากรรมได้มีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม
4. บทบาทผู้กระทำผิด	ผู้กระทำผิดความผิดไม่มีโอกาสในการตัดสินใจความผิดของตนเองเป็นเพียงผู้ถูกปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม	กำหนดให้ผู้กระทำผิดได้ยอมรับและสำนึกในการกระทำของตน แสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำ และมีหน้าที่ที่จะต้องชดใช้ความเสียหายให้แก่เหยื่ออาชญากรรมและสังคม มีโอกาสได้เผชิญหน้ากับเหยื่ออาชญากรรมและได้ตระหนักว่าอาชญากรรมที่ได้กระทำลงไปทำให้เหยื่ออาชญากรรมได้รับความเสียหายอย่างไร และชดใช้ตามความเสียหายของเหยื่ออาชญากรรม
5. บทบาทของชุมชน	รัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดการแก้ไขปัญหาโดยตรงชุมชนมีส่วนร่วมน้อยหรือแทบจะไม่มีส่วนร่วมเลย	ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมโดยการร่วมมือกันกับผู้กระทำผิดและเหยื่ออาชญากรรมในการหาวิธีการการแก้ปัญหาและป้องกันอาชญากรรมโดยมีรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล

⁵⁶ Umbriet, M, S, Restorative justice Through Victim-offender mediation : a multisite assessment, Western Criminology Review 1.

นอกจากนี้ระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ก็ับระบบอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญายังมีรายละเอียดที่แตกต่างกันในหลายประการ โดย Howard Zehr ได้ทำการเปรียบเทียบระหว่างระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทน กับระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ไว้ดังนี้⁵⁷

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบระบบอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทนและระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงแก้แค้นทดแทน	ระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
นิยาม “อาชญากรรม” ว่าเป็นการกระทำ ความผิดต่อรัฐ	นิยาม “อาชญากรรม” ว่าเป็นการทำความผิดต่อระหว่างบุคคล
เน้นที่การทำความผิด ตำหนิต่อการกระทำผิดพลาดที่ได้กระทำไป	เน้นที่การแก้ปัญหา และความรับผิดชอบที่ตามมาจากผลแห่งการกระทำ
ใช้สัมพันธภาพและกระบวนการวิธีแบบปฏิบัติในการกลับเข้าสู่สภาวะปกติ กำหนดให้ได้รับความเจ็บปวดหลายจำ ด้วยการลงโทษ และเป็นการยับยั้งป้องกัน	ใช้การพบปะพูดคุยและการเจรจาไกล่เกลี่ยในการกลับคืนสู่สภาวะปกติ
“ความยุติธรรม” ถูกกำหนดโดยเจตนา และโดยการดำเนินกระบวนการวิธีตามกฎหมายเกณฑ์ที่ถูกต้องเหมาะสม	“ความยุติธรรม” ถูกกำหนดโดยเจตนาและโดยการ มีสัมพันธภาพที่ถูกต้องเหมาะสม ตัดสินด้วยผลลัพธ์ที่ตามมา
ธรรมชาติของอาชญากรรมเป็นเรื่องของความขัดแย้งในสัมพันธภาพระหว่างบุคคลที่รัฐต้องยื่นเข้ามาจัดการ	ธรรมชาติของอาชญากรรมเป็นเรื่องของความขัดแย้งในสัมพันธภาพระหว่างบุคคลที่หากทั้งสองฝ่ายตระหนักถึงความขัดแย้งรัฐก็ไม่ต้องเกี่ยวข้อง
หากสมาชิกในสังคมคนใดได้รับความเสียหายจะต้องมีผู้กระทำมารับความเสียหายแทน	เน้นที่การเยียวยาสมานฉันท์สังคมที่ถูกประทุษร้ายให้เกิดความสมดุลอีกครั้ง
ชุมชนเป็นเพียง “ตัวประกอบ” ในการเป็นตัวแทนเชิงนามธรรมของรัฐ	ชุมชนเป็น “ผู้สนับสนุนที่สำคัญ” ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
กระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน เอาชนะ และสร้างค่านิยมในลัทธิปัจเจกบุคคล	สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
รัฐดำเนินการโดยตรงต่อผู้กระทำผิด ขณะที่เหยื่อถูกละเลย และผู้กระทำผิดต้องรับกรรมโดยไม่อาจดิ้นรนต่อสู้	เหยื่อและผู้กระทำผิดมีบทบาทในการรับผิดชอบปัญหา และร่วมกันหาแนวทางแก้ไขโดยเหยื่อตระหนักถึงสิทธิ และสามารถแสดงความต้องการของตนออกมาขณะที่

⁵⁷ แปลโดยจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย , อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 51 , หน้า 12

	ผู้กระทำผิดได้รับการกระตุ้นให้แสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน
การแสดงความรับผิดชอบต่อผู้กระทำผิด ถูกจัดอยู่เพียงการถูกลงโทษ	การแสดงความรับผิดชอบต่อผู้กระทำผิดถูกกำหนดจากความเข้าใจผลกระทบของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน ยอมรับและมีส่วนช่วยตัดสินใจในการปรับเปลี่ยนให้เกิดความถูกต้องขึ้น
“ผู้กระทำผิด” เพียงแต่รับผิดชอบต่อการกระทำผิดตามกฎหมายเท่านั้น โดยปราศจากความรับผิดชอบต่อมิติทางศีลธรรม สังคม	เป็นที่เข้าใจกันว่า “ผู้กระทำผิด” ต้องรับผิดชอบต่อบริบททางศีลธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองรวมกันด้วย
ผู้กระทำผิดต้องชดใช้ต่อรัฐและสังคมที่ตนล่วงละเมิด	ผู้กระทำผิดย่อมต้องสำนึกผิดและมีพันธกรรมชดใช้ต่อผู้เสียหายด้วย
เกิดรอยมลทินไม่อาจลบเลือนไปได้	รอยมลทินที่เกิดขึ้นสามารถคลี่คลายลงด้วยการกระทำอันเป็นการสมานฉันท์
ไม่มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการสำนึกผิดและให้อภัยกัน	มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการสำนึกผิดและการให้อภัยกัน และทำให้เกิดความเห็นอกเห็นใจระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย
รูปคดีขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาลและทนายความ	เป็นความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างมีส่วนร่วมโดยตรงของผู้ที่ได้รับผลจากอาชญากรรม ได้แก่ ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน

กล่าวโดยสรุป คือ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะเน้นให้ผู้เสียหายเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่าที่จะเป็นเพียงแหล่งข้อมูลที่เป็นพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิดเท่านั้น และเน้นเป้าหมายสุดท้ายไปที่ความสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายความขัดแย้งยุติลงด้วยความพอใจของคู่กรณีสามารถกลับสู่สังคมได้อย่างปลอดภัยอันเป็นการแก้ปัญหาในระยะยาว

2.5.5 กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในประเทศไทย

ตามที่ได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการทั่วไปของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาแล้ว ต่อไปผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงเรื่องต่างๆของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในประเทศไทย เพื่อจะนำไปสู่กระบวนการคิดวิเคราะห์ถึงการกำหนดรูปแบบและวิธีการที่มีความชัดเจนต่อไป

การดำเนินการที่เข้าลักษณะกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ สำหรับสังคมไทยนั้นมาตั้งแต่สมัยโบราณกาล จากการศึกษารากฐานของ “การอำนวยความยุติธรรมที่เหยื่อและชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม” โดยศึกษาจากศิลาจารึกและจดหมายเหตุต่างๆที่เกี่ยวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยในเรื่องของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปรากฏว่าข้อมูลศิลาจารึกสมัยสุโขทัย ปี พ.ศ. 1820 และ 1847 กล่าวถึงโดยหลวงพุกทิวาทนฤพุมิ ได้อธิบายระบบการฟ้องร้องดำเนินคดีด้วยการให้ราษฎรไปสันกระดิง เมื่อมีเรื่องราวร้องทุกข์ โดยระบุว่า ในสมัยนั้นราษฎรยังไม่รู้หนังสือพอที่จะเขียนเรื่องราวร้องทุกข์ หรือฟ้องร้องได้ ประกอบกับสังคมยังเล็ก ดังนั้นกษัตริย์จึงทรงแก้ไขทุกข์ร้อนโดยให้ราษฎรร้องทุกข์ต่อพระองค์โดยตรง ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า ระบบการฟ้องดำเนินคดีอาญาในสมัยสุโขทัย เป็นระบบที่ประชาชนผู้เสียหายต้องเริ่มคดีและรับผิดชอบคดีตั้งแต่ยื่นฟ้องจนกว่าจะเสร็จสิ้นด้วยตนเอง⁵⁸

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการตรากฎหมายขึ้นใช้เป็นลักษณะ เช่น ลักษณะขบถศึก ลักษณะเบ็ดเสร็จ และลักษณะตระลาการ รวมทั้งมีการกล่าวถึงกฎหมายวิธีวิธีพิจารณาความบางข้อรวมไว้ในกฎหมายลักษณะตระลาการใช้ควบคู่กับคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ส่วนระบบการฟ้องร้องสมัยกรุงศรีอยุธยาต่อเนื่องถึงกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูปกฎหมาย ราษฎรต้องไปยื่นฟ้องคดีทุกชนิดด้วยตนเองเช่นเดียวกับสมัยสุโขทัย

ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับระบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการยุติธรรม พบว่าในสมัยรัชกาลที่ 3 มีการตรากฎหมายที่ชื่อว่า “โจรห้าเส้น” เพิ่มเติมในลักษณะโจร มาตรา 114 ซึ่งหมอบรัดเลย์บันทึกไว้ว่าเป็นเรื่องของการออกกฎหมายเกณฑ์ราษฎรให้ช่วยกันระงับการปล้นสะดมซึ่งกำลังชุกชุมขึ้น⁵⁹

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ก่อนการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมสังคมไทย มีการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดโดย “เหยื่ออาชญากรรม” หรือ “ผู้เสียหาย” เป็นผู้มืบทบาทสำคัญในการ “ดำเนินกระบวนการยุติธรรม” อย่างมาก และบทบาทดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปจนเหยื่อถูกกันออกจากกระบวนการมากขึ้นทุกที เมื่อ “รัฐ” มีความสำคัญมากขึ้น มีตำรวจ และ พนักงานอัยการ มาทำหน้าที่แทน และ สังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ

ความเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้เกิดผลกระทบสำคัญคือ ประชาชนมีบทบาทในการรักษาความสงบและปลอดภัยในสังคมน้อยลงหรือไม่มีเลย และรู้สึกที่ไม่ใช่ธุระของตน หากแต่เป็นของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง จึงผลัการะการรักษาความสงบและปลอดภัยไปให้เจ้าหน้าที่ เช่น ตำรวจและฝ่ายปกครอง ซึ่งคดีความบางประเภทเป็นเรื่องที่สามารถไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทกันได้ชุมชน กลับไม่มีใครจัดการเพราะไม่ได้รับมอบหมาย และเข้าใจว่าไม่ใช่หน้าที่ของตน ผลัการะไปให้กระบวนการยุติธรรมเป็นผู้ชี้ขาด ผลที่ตามมาคือเจ้าหน้าที่ต้องรับภาระหนัก ทั้งๆ

⁵⁸ หลวงสุทิวาทนฤพุมิ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2504), หน้า 24 -59

⁵⁹ เฟิงอ้าง, หน้า 132

ที่จำนวนและความสามารถของเจ้าหน้าที่จำกัด การทำงานของเจ้าหน้าที่จึงไม่ได้ผลตามความต้องการ ทั้งของประชาชนและของเจ้าหน้าที่เอง

รูปแบบของ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ในสังคมไทยปรากฏมาให้เห็นเป็นรูปธรรมในลักษณะการดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการซึ่งสามารถจำแนกเป็น 5 ลักษณะ คือ

1. การประนอมข้อพิพาททางอาญาเชิงจารีต

ในลักษณะนี้ พบว่าสังคมวัฒนธรรมและประเพณีไทยแต่เดิมยอมรับการใช้ผู้นับถือในชุมชนเป็นผู้ประนอมข้อพิพาทมานานแล้ว เช่น “สภาผู้เฒ่า” ของบางหมู่บ้านในอีสาน และอาจนับรวมถึงกระบวนการยุติธรรมแบบชนเผ่าของกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหลายในประเทศไทย เข้าไว้ในลักษณะของการประนอมข้อพิพาททางอาญาเชิงจารีตนี้ด้วย คือ การที่ชนเผ่ามูเซอ ม้ง กระเหรี่ยง และมอญ ดูแลการไต่สวนและพิจารณาคัดสินโทษกันโดยยึดถือตามขนบธรรมเนียมประเพณีของตนเป็นต้น

2. การประนอมข้อพิพาททางอาญาโดยบุคคลหรือองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่

ในลักษณะนี้เป็นการประนอมข้อพิพาททางอาญาโดยผู้มีหน้าที่ในชุมชน ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 และการประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530

3. การประนอมข้อพิพาทในชุมชนโดยผู้นำเฉพาะกิจหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมร่วมจัดตั้ง

การประนอมข้อพิพาทในรูปแบบนี้ ได้แก่ ศาลประนอมข้อพิพาท หรือศาลหมู่บ้าน⁶⁰ เป็นการประนอมข้อพิพาททางอาญาที่มีลักษณะผสมผสานลักษณะการประนอมข้อพิพาททางอาญาเชิงจารีตตามแบบที่ 1 โดยมีการกระตุ้นและแนะนำจากผู้นำเฉพาะกิจ การระงับข้อพิพาททางแพ่งในระดับท้องถิ่นโดยอนุญาตตุลาการ อาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน และการให้ความรู้เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นสำหรับประชาชน

4. การประนอมข้อพิพาททางอาญาในศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมกำหนดให้มี “ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ขึ้นเป็นทางออกในการระงับข้อพิพาทนอกจากการพิจารณาคดีตามปกติของศาลมากขึ้น แต่กรณีนี้ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการได้แก่ ทำได้เฉพาะคดีที่ฟ้องและมาถึงศาลแล้วเท่านั้น ศาลไกล่เกลี่ยได้เมื่อคู่ความ

⁶⁰ เขาวนวิศ สุธาลาภา, ศาลหมู่บ้าน (ศาลประนอมข้อพิพาท) สถาบันทางสังคมเพื่อระงับความขัดแย้งในหมู่บ้าน, รายงานการวิจัยของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2529

สมัครใจเท่านั้น และศาลมีภาระหน้าที่ในการพิจารณาคดีมากอยู่แล้ว โดยส่วนใหญ่ศูนย์ใกล้เคียงจะเน้นการใกล้เคียงในคดีแพ่ง โดยมีคดีอาญาที่ยอมความกันได้เพียงบางส่วนเท่านั้น⁶¹

5. การประนอมข้อพิพาททางอาญาโดยมีกฎหมายรองรับ

สำหรับการประนอมข้อพิพาทในรูปแบบนี้ได้แก่ ประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) ที่กำหนดว่า “ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือ ยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไป”

การระงับข้อพิพาทโดยการเปรียบเทียบปรับคดีอาญากรณีความผิดลหุโทษของพนักงานสอบสวนที่ระบุว่า “ในคดีอาญาที่เป็นความผิดลหุโทษ หรือความผิดอาญาที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกิน 10,000 บาท หรือความผิดต่อกฎหมายภาษีอากรที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินกว่า 10,000 บาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับแล้ว คดีเป็นอันเลิกกัน”

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ปรากฏเป็นรูปธรรมในสังคมไทยนั้น จะอยู่ในรูปของการประนอมข้อพิพาททางอาญาซึ่งมีลักษณะการดำเนินการโดยอาศัยพื้นฐานของการถ้อยที่ถ้อยอาศัยในสังคมที่มีมาแต่ครั้งโบราณการ จนวิวัฒนาการมาสู่การบัญญัติรับรองกฎหมายในปัจจุบัน⁶²

แม้ว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะเกิดขึ้นในเวทีโลกมาเมื่อกว่า 30 ปีที่แล้วคือ ค.ศ. 1974 (พ.ศ.2517) และถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายทั่วโลกในเวลาต่อมา แต่สำหรับสังคมไทยแล้ว “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” กลายเป็นแนวความคิดใหม่ที่คนในสังคมยังไม่เคยรู้จักมาก่อน

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2538 วงการวิชาการของไทยเริ่มรู้จักกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นครั้งแรก และได้เริ่มต้นดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไปประยุกต์ใช้ในลักษณะ “โครงการนาร่อง” ตามความพร้อมของแต่ละหน่วยงานและตามแต่กฎหมายจะเปิดช่องทางให้สามารถดำเนินการได้เพียงใด ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการนำโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในประเทศไทย ได้แก่การรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับเด็กและเยาวชนกระทำความผิดเป็นครั้งแรก โดยใช้ขั้นตอนการสืบเสาะและพินิจโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63 ซึ่งมีหลักการโดยสรุปได้ว่า “ในความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หากผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาโดยคำนึงถึง

⁶¹ โชติช่วง ท้วมวงศ์, แนวทางการใกล้เคียงคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ งานวิจัยหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง(บ.ย.ส.) รุ่นที่ 2, 2540, หน้า 1

⁶² สุภัทรา กรอุไร, “การประนอมข้อพิพาททางอาญา”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543) หน้า 63.

สภาวะต่างๆแล้ว เห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นอาจกลับตัวเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้องก็ให้เสนอความเห็นดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการ และถ้าพนักงานอัยการเห็นด้วยก็ให้มีคำสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นได้⁶³

นอกจากนี้ ยังได้มีการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการคุ้มครองประพตผู้กระทำผิดในรูปแบบของ “การประชุมฟื้นฟูสัมพันธภาพ” ในงานสืบเสาะและพินิจ เพื่อจะได้นำผลจากการประชุมของคู่กรณีในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เสนอให้ศาลทราบในรายงานการสืบเสาะและพินิจต่อไป ซึ่งหากศาลเห็นชอบด้วยจะช่วยลดปริมาณคดีที่อาจต้องโทษจำคุกได้ทางหนึ่ง

จากการนำเอากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในประเทศไทยสำหรับคดีที่เด็กและเยาวชนกระทำความผิดดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการได้มีส่วนร่วมในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอันเป็นหลักพื้นฐานในการอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อยู่ด้วย ซึ่งเป็นตัวอย่างหนึ่งในการกำหนดขอบเขตประเภทคดี และอำนาจในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการที่ชัดเจนขึ้นประการหนึ่งที่ทำให้พนักงานอัยการมีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มากขึ้น

2.6 กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นอัยการ

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นแนวคิดหนึ่งในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สามารถนำไปปรับใช้ได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ชั้นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จนถึงราชทัณฑ์ ตัวอย่างที่ได้เห็น เช่น ในชั้นของตำรวจ รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คือ การตกลงหรือเปรียบเทียบปรับ ในชั้นอัยการ คือ การชะลอการฟ้อง การประนอมข้อพิพาท ในชั้นศาล คือ การรอการลงโทษ และ ในชั้นของราชทัณฑ์ คือ การพักการลงโทษ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นพนักงานอัยการซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา โดยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและวินิจฉัยสั่งคดีโดยการสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง รวมตลอดถึงการดำเนินคดีในศาลอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “ทนายแผ่นดิน” ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในท้องสำนวน พนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจใคร่ครวญซึ่งน้ำหนักและพิจารณาถึงหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนด้วยว่า พยานหลักฐานเหล่านั้นสามารถจะรับฟังและเชื่อถือได้เพียงใดหรือไม่ อันเป็นการใช้อำนาจในลักษณะของตุลาการ ฉะนั้น อัยการจึงเป็นองค์กรหลักที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม มีบทบาทสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา

⁶³ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย , อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 52 , หน้า 136

2.6.1 แนวความคิดที่นำสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นอัยการ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า บทบาทของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดี โดยเฉพาะการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลนั้น เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะการใช้ดุลพินิจในชั้นตอนนี้ จะเป็นการเบี่ยงเบนคดี(Diversion) ส่วนหนึ่งออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้

แต่อย่างไรก็ตาม การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในกรณีดังกล่าวยังเป็นเพียงการสร้างความปลอดภัยให้แก่ฝ่ายผู้ต้องหา และช่วยบรรเทาปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุก จากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักไปบางส่วนเท่านั้น แต่ประโยชน์หรือสิ่งที่ผู้เสียหายหรือชุมชนจะได้รับเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้งโอกาสที่บุคคลเหล่านี้จะได้มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ยังไม่ได้รับการพิจารณา หรือ คำนึงเท่าที่ควร ไม่ว่าจะโดยระเบียบการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ หรือในการปฏิบัติงานจริงของพนักงานอัยการก็ตาม⁶⁴

ดังนั้น เพื่อให้สามารถนำหลักการและแนวทางของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการได้อย่างสมบูรณ์และมีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงควรที่จะได้ศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานที่นำมาสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นพนักงานอัยการว่าแนวความคิดในเรื่องใดบ้าง ที่ต้องนำมาใช้พิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล ซึ่งจะทำให้เกิดความสมานฉันท์ในท้ายที่สุด

2.6.2. รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นอัยการ

ในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แม้บทบาทของพนักงานอัยการจะยังไม่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ มีวิธีปฏิบัติที่อาจจะถือได้ว่าเป็นไปตามแนวความคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ การสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูล และการประนอมข้อพิพาททางอาญา

⁶⁴ ปิยธิดา เจริญพรหม, "กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ" ใน กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ :ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย รวบรวมโดย ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, หนังสือชุดปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ลำดับที่ 3, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545), หน้า 138

2.6.2.1 การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นรูปแบบดั้งเดิม ที่กล่าวได้ว่าเป็นการนำผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยไม่ต้องมีมาตรการเสริมอื่นๆ ส่วนประเภทที่สองถือว่าเป็นรูปแบบใหม่ ซึ่งจะต้องมีมาตรการอื่นมารองรับ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Dismissal) หรือ การระงับการฟ้อง

การสั่งไม่ฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไขหรือการระงับการฟ้องนี้หมายถึง การที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีในทันที โดยเหตุผลอื่นที่ไม่ใช่เหตุผลจากพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิดหรือ มีเหตุทำให้สิทธิที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาจะระงับ เนื่องจากพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรจะลงโทษผู้กระทำผิดในคดีนั้นๆ

2. การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยมีเงื่อนไข (Condition Dismissal) หรือการชะลอการฟ้อง (Suspension Prosecution)

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยมีเงื่อนไข หรือ การชะลอการฟ้อง หมายถึง การที่พนักงานอัยการยังสั่งไม่ฟ้องคดีแต่จะชะลอการสั่งคดีไว้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง โดยกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด หากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว พนักงานอัยการก็อาจจะสั่งไม่ฟ้อง

การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยมีเงื่อนไข หรือ การชะลอการฟ้องอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่⁶⁵

1) การชะลอการฟ้องเพื่อเข้ารับการแก้ไขฟื้นฟู หมายความว่า การชะลอการฟ้องประเภทที่ผู้ต้องหาจะต้องเข้ารับการแก้ไขฟื้นฟูตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับอัยการ ซึ่งอาจจะเป็นการคุมประพฤติโดยพนักงานคุมประพฤติและอาสาสมัครคุมประพฤติ การเข้ารับการฝึกอบรม การเข้ารับการบำบัดการติดสุรา การติดยาเสพติดหรือบำบัดทางจิต เป็นต้น ซึ่งหากผู้ต้องหาเข้ารับการแก้ไขฟื้นฟูตามเงื่อนไขที่กำหนด พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง

การชะลอการฟ้องประเภทนี้มีแนวความคิดมาจากการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้สถาบัน เป็นการส่งเสริมให้ชุมชนหรือองค์กรเอกชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแทนที่เรือนจำ โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าควรใช้มาตรการดังกล่าวหรือไม่

อย่างไรก็ตาม การชะลอการฟ้องประเภทนี้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า การให้องค์กรอื่นนอกจากศาลเป็นผู้กำหนดมาตรการแก้ไขฟื้นฟูนั้นมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด ฝ่ายที่เห็นด้วยกับมาตรการนี้ให้เหตุผลว่า มาตรการดังกล่าวนั้นโดยสภาพไม่ใช่การลงโทษ การให้องค์กรอื่นนอกจากศาลเป็นผู้กำหนดจึงไม่น่าขัดต่อกฎหมายแต่อย่างใด

⁶⁵ ศุภกิจ แยมประชา, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 52, หน้า 14-15

2) การชะลอการฟ้องเพื่อให้มีการชดเชยความเสียหาย หมายถึง การชะลอการฟ้องประเภทที่ผู้ต้องหาจะต้องกระทำการอันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย หรือต่อสังคมตามที่พนักงานอัยการกำหนด เช่น ให้ทำงานสาธารณะ ให้บริจาคเงินให้แก่องค์กรสาธารณกุศล หรือให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง

การชะลอการฟ้องประเภทนี้มีแนวความคิดเบื้องหลังที่ต้องการให้ผู้กระทำความผิดเยียวยาความเสียหายด้วยการทำกิจกรรมสร้างสรรค์ต่างๆ เพื่อแก้ไขเยียวยาสังคมที่ได้รับกระทบกระเทือนจากการกระทำผิดนั้น

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อถกเถียงกันว่า การกำหนดให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในการให้ผู้กระทำผิดชดเชยความเสียหายให้กับผู้เสียหายนั้น แม้จะสอดคล้องกับปฏิญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยหลักการพื้นฐานในการอำนวยความยุติธรรมต่อผู้เสียหายในคดีอาญาและผู้เสียหายจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Declaration of Basic Principle of Justice of Victims of Crime and the Abuse of Power) แต่ก็อาจจะไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเน้นการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ อีกทั้งไม่อาจตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาได้

2.6.2.2 การประนอมข้อพิพาททางอาญา

การประนอมข้อพิพาทเป็นวิธีการหนึ่งในมาตรการเบี่ยงเบนทางอาญา (Diversion) ออกจากกระบวนการยุติธรรมแบบดั้งเดิม ซึ่งมีความใกล้ชิดกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นอย่างมาก กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเข้ามามีบทบาทร่วมในการชักจูงผู้เสียหาย และ ผู้กระทำความผิดให้หันหน้าเข้าหากัน ตลอดจนเป็นผู้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อพิพาทซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่าย บุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยนี้เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” (Mediator) การมีผู้ไกล่เกลี่ยนี้เองที่เป็นลักษณะสำคัญทำให้วิธีการนี้แตกต่างไปจากการประนอมข้อพิพาท

ส่วนการประนอมข้อพิพาทเป็นการแก้ปัญหาอันเกิดจากการเจรจาโดยตรงของผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดโดยไม่มีคนกลางเข้ามาเกี่ยวข้อง ปรัชญาพื้นฐานของการประนอมข้อพิพาททางอาญา คือ การให้ผู้เกี่ยวข้องมีโอกาสได้พูดคุยกันก่อนที่ศาลจะพิพากษาลงโทษ และให้ความสนใจ กับความเป็นอยู่หรือ ประโยชน์ของผู้เสียหายมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

อย่างไรก็ตามทั้งการประนอมข้อพิพาทและการไกล่เกลี่ยก็มุ่งเป้าหมายเดียวกัน คือ การประนอมยอมความ อีกทั้งการประนอมข้อพิพาทบางครั้งเป็นผลมาจากการที่มีการไกล่

เกลี้ยข้อพิพาทมาก่อน หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจเกิดจากความล้มเหลวในการเจรจากันเอง ของคู่กรณีทำให้อำนาจการ 2 อย่างนี้เคลื่อนกลิ้งกันไปจนแยกไม่ออก⁶⁶

แนวคิดในการประนอมข้อพิพาททางอาญานั้น เริ่มเกิดขึ้นเมื่อประมาณ 30 กว่า ปีที่ผ่านมาจากการวิพากษ์วิจารณ์กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรูปแบบเดิม (Court Based System Justice) หรือกระบวนการยุติธรรมที่เป็นทางการ (Formal Judicial Settlement) และต้องการที่จะค้นหาวิธีจัดข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลในแนวทางที่มีผลทำให้มีการจัดระเบียบทาง สังคมขึ้นอีกครั้งหนึ่ง⁶⁷

กล่าวโดยสรุป การประนอมข้อพิพาททางอาญา หมายถึง กระบวนการที่มี วัตถุประสงค์ในการชักนำ ส่งเสริม และสนับสนุนให้คู่กรณีซึ่งมีข้อพิพาททางอาญาประเภทที่ กฎหมายเปิดช่องให้สามารถระงับข้อพิพาทกันเองได้โดยไม่ต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หรือประเภทที่ต้องถูกบังคับโดยกฎหมายให้เข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรม แต่หากได้มีการพบ เสร็จและตกลงกันระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย ทำให้คดีความนั้นสามารถระงับลงได้โดย รวดเร็วและเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี คู่กรณีจะได้พบปะเจรจากันภายใต้บรรยากาศความเป็นมิตร โดยอาศัยบุคคลที่มีความเป็นกลางและมีคุณสมบัติที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับของคู่กรณี ผลจาก การได้พบปะและเจรจากันจะช่วยลดความไม่พอใจและความแค้นเคืองของผู้เสียหายและ แปรเปลี่ยนมาเป็นการให้อภัยและยกโทษให้แก่ผู้กระทำผิด ในความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิด อันยอมความได้ ผู้เสียหายอาจถอนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม ในความผิดอาญาแผ่นดิน การเจรจาอาจเป็นเหตุให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล ยุติธรรม สามารถระงับลงได้อย่างรวดเร็วกว่าขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

การดำเนินการเพื่อประนอมข้อพิพาททางอาญาจะต้องกระทำโดยมีหลักการ สำคัญ 3 ประการคือ ต้องให้ผู้เสียหายได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น มีการดำเนินการเพื่อลด ผลกระทบทางสังคม และเพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ ทั้งนี้ คดีอาญาที่สามารถใช้วิธี ประนอมข้อพิพาทได้นั้น จะต้องเป็นคดีที่ผู้กระทำผิดไม่มีสันดานเป็นอาชญากร สังคมได้รับความ กระทบกระเทือนไม่มากนัก ทั้งนี้จะต้องได้รับความยินยอมโดยสมัครใจจากคู่กรณีด้วย

⁶⁶ ศิริศักดิ์ ดิยะพรรณ, "มาตรการแทนการดำเนินคดีอาญา", วารสารอัยการ ฉบับที่ 162, ปีที่ 4, (สิงหาคม 2534) หน้า 67-73.

⁶⁷ วิชา มหาคุณ, "ความรู้ทั่วไปในการไกล่เกลี่ยและประนอมคดีครอบครัว" ตุลพาห ปีที่ 41, (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2537), หน้า 115

บทสรุป เมื่อได้ทำความเข้าใจในเรื่องที่ผู้วิจัยต้องการนำเสนอในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แล้ว ต่อไปจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในรูปแบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยจะกล่าวถึงการส่งไม่ฟ้องคดีอาญาทั้งแบบมีเงื่อนไข และไม่มีเงื่อนไข รวมทั้งการประนอมข้อพิพาทที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้เพื่อนำมาวิเคราะห์และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทของพนักงานอัยการไทยในบทต่อไป