

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวิวัฒนาการว่าด้วยเรื่องของ

บทบาทพนักงานอัยการในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องคดีอาญา

ในบทนี้ศึกษาถึงถึงแนวคิดในการดำเนินคดีอาญา ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการลงโทษ หลักการรอการลงโทษและหลักการรอการกำหนดโทษ บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง และหลักการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายในคดีอาญารวมไปถึงวิวัฒนาการของการชะลอการฟ้องในประเทศไทยและยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเบื้องต้นถึง แนวคิด ทฤษฎี หลักการดังกล่าวว่ามีสาระสำคัญอย่างไร ทำให้เห็นถึงภาพรวมและองค์ความรู้เบื้องต้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพนักงานอัยการในการออกคำสั่งชะลอการฟ้องในคดีอาญา และนำไปสู่การนำมาตราการชะลอการฟ้องมาปรับใช้ในประเทศไทยต่อไป

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

มาตรการชะลอการฟ้องเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยตรง จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการดำเนินคดีอาญานั้นมีรูปแบบและมีวัตถุประสงค์ใด อันจะทำให้เข้าใจถึงภาพรวมเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา เพื่อนำไปสู่การศึกษาต่อยอดเกี่ยวกับมาตรการชะลอการฟ้องที่เหมาะสม

2.1.1 แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญา

แนวคิดการดำเนินคดีอาญามีการพัฒนาเรื่อยมาตั้งแต่ยุคอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีรากฐานมาจากความต้องการในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคม และถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นหนึ่งสิ่งที่สำคัญในการที่จะปกป้องรักษาบ้านเมืองให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้ จนได้มีการพัฒนาแนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยมีผู้มีหน้าที่ในการรับผิดชอบคือรัฐ โดยสามารถแบ่งแยกการดำเนินคดีอาญาได้เป็น 3 หลักสำคัญ ดังต่อไปนี้¹

¹ อุทัย อาทิวา. (2555). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิ.เจ.พรินติ้ง. หน้า 4.

2.1.1.1 การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย

การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private prosecution) เมื่อครั้งอดีตหากเกิดข้อพิพาททางอาญา หนทางในการเข้าถึงความยุติธรรมทางอาญาจะต้องเริ่มต้นจากทางผู้เสียหายเอง โดยผู้เสียหายจะดำเนินการบางสิ่งขึ้นอยู่กับแต่ละสังคมเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมให้แก่ตนเอง เพื่อให้ประชาชนในสังคมนั้นยอมรับ เนื่องด้วยแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อครั้งอดีตนั้นยังไม่แข็งแรงและเป็นที่ยอมรับ ทำให้ผู้เสียหายจึงต้องเป็นผู้ดำเนินการเองเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการพิสูจน์การกระทำความผิดของผู้ต้องหา เพื่อให้ผู้ตัดสินที่จะดำรงตนเป็นคนกลางในคดี พิจารณาและพิพากษาตัดสินเกี่ยวกับความผิดที่จะส่งผลในการลงโทษผู้กระทำความผิดในที่สุด โดยยึดแนวทฤษฎีหลักในเรื่องวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญาแบบดั้งเดิม กล่าวคือ วัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้นทดแทนในการลงโทษผู้กระทำความผิดให้สาสมกับสิ่งที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำลงต่อผู้เสียหาย และทำให้ผู้เสียหายรู้สึกว่าได้รับความเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อจัดการกับข้อขัดแย้งระหว่างเอกชน แทนการใช้กำลังแก้แค้นกันเองตามอำเภอใจ การดำเนินคดีอาญาจึงค้ำนึ่งเฉพาะส่วนได้ส่วนเสียของเอกชนเป็นหลัก โดยค้ำนึ่งถึงส่วนได้ส่วนเสียของสังคมเข้าไปด้วย การให้อำนาจฟ้องคดีอาญาจึงถูกจำกัดไว้เฉพาะเพียงบุคคลที่เป็นผู้เสียหายหรือมีส่วนได้ส่วนเสียเท่านั้น²

2.1.1.2 การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน

การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular prosecution) ในยุคที่สังคมพัฒนา มากขึ้น แนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบของการกระทำความผิดอาญาได้เริ่มเปลี่ยนมาให้ ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะ และความสงบเรียบร้อยของสังคม ทำให้การกระทำความผิดใน บางฐานความผิด ไม่เพียงแต่ก่อความเสียหายให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย เท่านั้น แต่ถือว่าส่งผลกระทบต่อ ความสงบเรียบร้อยของสังคมด้วย โดยเริ่มมีการแยกลักษณะการกระทำความผิด ออกเป็น 2 ประเภท ระหว่างการกระทำความผิดต่อส่วนตัว และการกระทำความผิดอาญาต่อแผ่นดิน ซึ่งการแยกลักษณะการกระทำความผิดเช่นนี้ นำไปสู่แนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ซึ่งการกระทำความผิดอาญาต่อส่วนตัว ยังคงลักษณะของการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายอยู่ แต่ใน ความผิดอาญาต่อแผ่นดิน ในทางกฎหมายถือว่าการกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อความ สงบเรียบร้อยของสังคมและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การดำเนินคดีอาญาจึงเป็นสิทธิที่ ประชาชนพึงกระทำได้ เพื่อที่จะเรียกร้องให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลแห่งการกระทำความผิด โดยไม่ค้ำนึ่งว่าประชาชนจะเป็นผู้ได้รับผลร้ายโดยตรงจากการกระทำความผิดอาญาต่อแผ่นดิน ดังกล่าวในความเป็นจริงหรือไม่ก็ตาม แต่ถือว่าประชาชนมีอำนาจฟ้องในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ

² อุคม รัฐอมฤต. (2535). การฟ้องคดีอาญา. *วารสารนิติศาสตร์*, 22(2). หน้า 242-243.

สังคม และมีส่วนได้เสียจากการกระทำความผิดดังกล่าว ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด เพื่อเป็นการตรวจสอบ ไม่ให้มีการกระทำความผิดถูกเพิกเฉย อันจะส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคม³

2.1.1.3 การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public prosecution) เป็นแนวคิดที่มาจากประเทศในแถบยุโรป โดยมีวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสังคม โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก การกระทำใดที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอาญาถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นปรปักษ์ต่อรัฐ ทำให้รัฐมีฐานะเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา ซึ่งในการดำเนินคดีอาญาหากให้ผู้ทำหน้าที่กล่าวหาและผู้ทำหน้าที่ตัดสินเป็นบุคคลคนเดียวกัน อาจไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาได้ ทำให้หลักการสำคัญในการดำเนินคดีอาญา จึงเป็นเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจในการฟ้องคดีอาญาและการตัดสินความผิดในคดีอาญาออกจากกัน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม จึงเกิดตำแหน่ง “พนักงานอัยการ” ขึ้น ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ⁴

กฎหมายในหลายประเทศได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งเป็นการยืนยันและรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจการฟ้องออกจากอำนาจการตัดสินคดี

โดยเริ่มแรกพนักงานอัยการมีหน้าที่เป็นทนายความว่าต่างในศาลเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับชนชั้นศักดินา และต่อมาบทบาทของพนักงานอัยการก็เพิ่มมากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม จนกลายมาเป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่ฟ้องคดีแทนรัฐ โดยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสังคมในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดที่ให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของรัฐให้มีฐานะเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง⁵

ในส่วนของการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยได้มีการผสมผสานระหว่างการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายและการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเข้าด้วยกัน ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนตาม

³ ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง. (2554). *ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 14-15.

⁴ คณิต ฅ นคร. (2564). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 93-95.

⁵ อุดม รัฐอมฤต. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 245.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนของบทฟ้องคดีอาญาที่บัญญัติให้พนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล⁶

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีอาญาในปัจจุบันมักมีการนำแนวคิดการดำเนินคดีอาญาต่าง ๆ มาใช้อย่างผสมผสานกัน ซึ่งแทบจะไม่มีการใช้เพียงแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งเพียงอย่างเดียว เนื่องจากแต่ละแนวคิดมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ แนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายจะมีแนวคิดที่คำนึงถึงการกระทำความผิดอาญาที่ก่อความเสียหายต่อส่วนบุคคล แต่อาจไม่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสังคมอย่างเพียงพอ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสังคม และในส่วนของแนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนจะมีข้อเสียเนื่องด้วยไม่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ทำหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อการฟ้องคดีอาญาโดยเฉพาะเจาะจง อาจนำมาสู่ช่องว่างที่ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดทำการฟ้องคดีอาญา และในส่วนของแนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ อาจมีข้อเสียที่เกี่ยวกับการกระทำโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยอำนาจที่มีเหนือเอกชนคนใดคนหนึ่ง ดังนั้น ระบบการดำเนินงานคดีอาญา จึงต้องมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจเป็นไปในทิศทางที่มิชอบ กฎหมายกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาของหลายประเทศ จึงได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยให้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาแก่ทั้งผู้เสียหาย ประชาชนและรัฐ โดยขึ้นอยู่กับฐานความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อขึ้นและแนวความคิดหลักที่ถูกยึดถือปฏิบัติของแต่ละประเทศ

2.1.2 ทฤษฎีการลงโทษ

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในสังคม ผู้ที่กระทำความผิดจะถูกพิพากษาให้มีความรับผิดชอบทางอาญา อันนำไปสู่โทษทางอาญา ซึ่งโทษทางอาญานั้นจะต้องมีประสิทธิภาพในการทำให้เกิดผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดในการทำให้เกิดความเกรงกลัวที่จะก่ออาชญากรรม เพื่อเป็นการลงโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของอาชญากรรม และเป็นการแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับสู่สังคมได้ โดยยับยั้งไม่ให้บุคคลผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำ (recidivism) อีกทั้ง ต้องเป็นการห้ามปรามไม่ให้บุคคลอื่นกระทำความผิดเฉกเช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการลงโทษผู้กระทำความผิด การศึกษาเรื่องโทษทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทฤษฎีและวัตถุประสงค์ในการลงโทษ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่มีจะส่วน

⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 28.

“บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย”

ช่วยในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ เพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่ประชาชนและสังคม

ทฤษฎีการลงโทษสามารถแบ่งได้เป็น 3 ทฤษฎีหลัก คือ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง และทฤษฎีการลงโทษเพื่อฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด

2.1.2.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน

การแก้แค้นทดแทน (Retribution) เป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษแบบดั้งเดิมที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยอดีตกาล โดยมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนให้แก่ผู้เสียหายจากอาชญากรรม จึงมุ่งเน้นไปที่การลงโทษให้สาสมกับการกระทำความผิด ที่มีลักษณะเป็นการตอบโต้ที่รุนแรงบนหลักการที่ว่าผู้กระทำความผิดควร ได้รับการลงโทษให้เท่ากับความเสียหายที่ตนก่อแก่ผู้เสียหาย⁷ หรือที่อาจเรียกว่า หลักตาต่อตาฟันต่อฟัน (an eye for an eye a tooth for a tooth) สอดคล้องกับความรู้สึกนึกคิดและอารมณ์แห่งการแก้แค้นของมนุษย์ จึงเป็นการยุติธรรมที่จะลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนให้สาสมกับสิ่งที่ได้กระทำลง โดยตามทฤษฎี Free Will ซึ่งอธิบายเกี่ยวกับเรื่องเจตจำนงอิสระของบุคคล โดย Cesare Beccaria มีความเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิด (The punishment should fit the crime) และควรกำหนดลักษณะของโทษไว้หลากหลายประเภท เนื่องจากโทษอย่างเดียวกันจะไม่อาจเหมาะสมกับความผิดทุกประเภท⁸

ในส่วนของรูปแบบการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้นทดแทน ส่วนใหญ่จะมีลักษณะรุนแรงและป่าเถื่อน อาทิ การเข็มน การทรมาน การประหารชีวิตด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามแต่ละท้องถิ่น และขึ้นอยู่กับมุมมองความร้ายแรงของการกระทำความผิด เพื่อให้ฝ่ายของผู้เสียหายรู้สึกได้รับความยุติธรรม เพราะผู้กระทำความผิดก็ได้รับผลร้ายเฉกเช่นเดียวกันกับผู้เสียหาย สอดคล้องกับความรู้สึกนึกคิดในเรื่องความยุติธรรมของประชาชนทั่วไปและผู้เสียหาย

ความรู้สึกแห่งการนึกคิดแก้แค้นของผู้เสียหาย (vengeance) ยังคงมีในทุกสังคมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่มีความแตกต่างที่ว่าในอดีตเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายแก้แค้นผู้กระทำความผิดเอง ในขณะที่สังคมปัจจุบันเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมในการแก้แค้นผู้กระทำความผิด การเลือกที่จะไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแต่ไปดำเนินการแก้แค้นส่วนตัวเองก็จะได้รับการลงโทษทางอาญาเช่นกัน ดังนั้น หากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่อาจอำนวยความยุติธรรม

⁷ ปกป้อง ศรีสนิท. (2563). *กฎหมายอาญาชั้นสูง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 203.

⁸ ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2555). *ทฤษฎีการลงโทษ*. แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายอาญาและอาญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 6. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. หน้า 3-4.

ให้แก่ผู้เสียหายได้ เมื่อนั้นผู้เสียหายก็จะกลับสู่การแก้แค้นส่วนตัว และนำมาซึ่งความวุ่นวายของสังคมในที่สุด⁹

2.1.2.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง

การข่มขู่ยับยั้ง (deterrence) เป็นวัตถุประสงค์การลงโทษเพื่อให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดรู้สึกเจ็บปวดไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก อีกทั้ง ยังเป็นตัวอย่างเพื่อป้องกันไม่ให้นุคคลทั่วไปเกิดการเลียนแบบหรือเอาเป็นเยี่ยงอย่างเกี่ยวกับพฤติกรรมในการกระทำความผิด เป็นการสร้างประโยชน์ต่อสังคมที่สอดคล้องกับแนวคิด “อรรถประโยชน์นิยม” ดังนั้นการลงโทษข่มขู่ยับยั้ง จึงมุ่งที่จะหยุดหรือลดอาชญากรรมไม่ให้เกิดขึ้น และเป็นผลในการยับยั้งการกระทำที่ผิดกฎหมาย¹⁰

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยลักษณะของการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อข่มขู่ยับยั้ง โดยทั่วไปจะมีลักษณะของการให้ผลร้ายแก่ตัวผู้กระทำความผิดเป็นอย่างมาก เพื่อที่จะให้ความเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด การลงโทษในลักษณะนี้จึงอาจจะกระทบต่อสิทธิมนุษยชนจนเกินไปในบางกรณี ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้น หากมีการเพิ่มการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งให้มากยิ่งขึ้น ก็จะทำให้สิทธิมนุษยชนถดถอยลง ซึ่งเป็นเรื่องที่มีมักจะแปรผกผันซึ่งกันและกัน¹¹

2.1.2.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด

การฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด (Rehabilitation) เป็นการลงโทษที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนมากที่สุด มีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิดไม่ให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก โดยพิจารณาว่าผู้กระทำความผิดมีลักษณะดังเช่นผู้ป่วยที่สามารถฟื้นฟูและแก้ไขได้ เพื่อให้ผู้ที่ถูกลงโทษได้รับการฟื้นฟูแก้ไขโดยที่สังคมได้รับประโยชน์จากการลงโทษสามารถกลับเข้าสู่สังคมใช้ชีวิตร่วมกับสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข ยกตัวอย่างเช่น การพิจารณาว่าผู้ที่เสพยาเสพติดเป็นผู้ป่วย แต่อย่างไรก็ดี หากสังคมยังคงไม่เปิดกว้างและพร้อมที่จะให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิด ก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษและฟื้นฟูแก้ไขแล้วถูกกีดกันออกจากสังคมเป็นเหตุให้ไม่สามารถหาอาชีพที่จะสร้างรายได้เพื่อใช้ในการดำรงชีพได้ เกิดเป็นตราบาปติดตัว

⁹ ปกป้อง ศรีสนิท. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 204.

¹⁰ ปกป้อง ศรีสนิท. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 204.

¹¹ ปกป้อง ศรีสนิท. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 204.

(stigma) ทำให้ต้องกลับไปกระทำความผิดซ้ำ ดังนั้นการฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด จึงต้องกระทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้¹²

การนำผู้กระทำความผิดกลับเข้าสู่สังคม (Resocialization) เป็นแนวคิดที่ต่อ ยอดจากการฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด¹³ เพื่อให้เกิดโอกาสที่ผู้กระทำความผิดจะกลับตัวเป็นคนดี และสังคมเปิดโอกาสที่จะให้การยอมรับผู้ที่เคยกระทำความผิดกลับสู่สังคม ซึ่งในหลายประเทศมี มาตรการลดประวัติดอาชญากรรม โดยกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ผู้ที่เคยกระทำความผิดพิสูจน์ว่าตน ได้ปรับปรุงตนเองเป็นคนดีและไม่ได้กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ทำให้ผู้ที่เคยกระทำความผิด สามารถปรับเข้าสู่สังคมโดยไม่มีตราบาปได้อย่างแท้จริง

2.1.3 หลักการรอกการลงโทษและหลักการรอกการกำหนดโทษ

การรอกการลงโทษ (Suspension of the Infliction of Punishment) และการรอกการกำหนด โทษ (Suspension of the Determination of Punishment) เป็นหนึ่งในมาตรการเบี่ยงเบนคดีของ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาภายหลังจากที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีอาญาแล้วออกจาก กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักที่มุ่งเน้นการลงโทษผู้กระทำความผิด กล่าวคือ การเบี่ยงเบนคดีในชั้นการพิจารณาคดีและพิพากษาของศาล โดยการรอกการลงโทษและการรอกการ กำหนดโทษมีจุดมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) ผู้กระทำความผิด และหลีกเลี่ยงการ ส่งผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือนจำ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้ปรับตัวเป็นคนดี ภายใต้งื่อนไขที่ศาลเป็นผู้กำหนด

“รอกการกำหนดโทษ” มีความหมายว่า วิธีการที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด แต่ยังไม่ได้กำหนดโทษแก่จำเลย¹⁴

“รอกการลงโทษ” มีความหมายว่า วิธีการที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด และได้กำหนด โทษที่จะลงแก่จำเลยแล้ว เพียงแต่ให้รอกการบังคับตามโทษนั้นไว้ก่อน¹⁵

¹² ศิริชัย วิชชุวัชรกร. (2561). *มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา : บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทน การฟ้องคดีอาญา พ.ศ. และกรณีศึกษาต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 23-27.

¹³ ปกป้อง ศรีสนิท. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 205.

¹⁴ หยุต แสงอุทัย. (2556). *กฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 21). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 192.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 192.

การรอกการลงโทษและการรอกการกำหนดโทษ มีประโยชน์ ด้วยกันหลายประการ ดังนี้¹⁶

1. ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสปรับตัวเป็นคนดี เพื่อพร้อมที่จะเข้าสู่สังคมอย่างปกติ
2. ช่วยแก้ปัญหานักโทษล้นเรือนจำ
3. รถปัญหาการถูกตีตรา (Label) ว่าเป็นผู้ที่เคยผ่านการจำคุกในเรือนจำมาก่อน
4. หลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกที่ไม่จำเป็น เพื่อไม่ให้อาชญากรรายเล็กกลายเป็นอาชญากรรายใหญ่ เพราะเข้าไปสร้างเครือข่ายและเรียนรู้วิธีการกระทำผิดต่าง ๆ ในเรือนจำ

ในประเทศไทยการรอกการลงโทษและการรอกการกำหนดโทษได้ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 แบ่งออกเป็น 3 วรรค ในวรรคแรกจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการรอกการลงโทษและการรอกการกำหนดโทษ¹⁷ โดยให้ศาลคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษา สุขภาพ สภาพจิตใจ นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อมของผู้กระทำความผิด การรู้สึก ความผิดและพยายามบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันสมควร ในส่วนของวรรคสองนั้นจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงื่อนไขควบคุมความประพฤติ (condition for controlling such

¹⁶ วิวรรณ ดำรงกุลนันท์. (2560). หลักเกณฑ์ใหม่ในการรอกการกำหนดโทษและรอกการลงโทษ. *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์*, 6(2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 116-117.

¹⁷ ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 56 วรรคแรก.

“ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปีไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น

(1) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ

(2) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิด

ลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ

(3) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ...”

person's behavior)¹⁸ และสุดท้ายในวรรคที่สามนั้น จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนเงื่อนไขควบคุมความประพฤติ¹⁹

ดังนั้น ในเรื่องของการดำเนินคดีอาญาจึงเป็นเรื่องของการให้สิทธิแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดในการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม อันประกอบไปด้วยการดำเนินคดีอาญา

¹⁸ ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 56 วรรคสอง.

“เงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ศาลอาจกำหนดข้อเดียวหรือหลายข้อตามควรแก่กรณีได้ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานที่ศาลระบุไว้เป็นครั้งคราว เพื่อเจ้าพนักงานจะได้สอบถามแนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควรในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ หรือจัดให้กระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์

(2) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ

(3) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดในทำนองเดียวกันอีก

(4) ให้ไปรับการบำบัดรักษาการติดยาเสพติดให้โทษ ความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ หรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด

(5) ให้เข้ารับการฝึกอบรม ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด

(6) ห้ามออกนอกสถานที่อยู่อาศัย หรือห้ามเข้าในสถานที่ใดในระหว่างเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ จะใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดที่สามารถใช้ตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางด้วยก็ได้

(7) ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเยียวยาความเสียหายโดยวิธีอื่นให้แก่ผู้เสียหายตามที่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายตกลงกัน

(8) ให้แก้ไขฟื้นฟูหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม หรือชดใช้ค่าเสียหายเพื่อการดังกล่าว

(9) ให้ทำทัณฑ์บนโดยกำหนดจำนวนเงินตามที่ศาลเห็นสมควรว่าจะไม่ก่อเหตุร้าย หรือก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สิน

(10) เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดเพื่อแก้ไข ฟื้นฟู หรือป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำหรือมีโอกาสกระทำความผิดขึ้นอีก หรือเงื่อนไขในการเยียวยาผู้เสียหายตามที่เห็นสมควร”

¹⁹ ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 56 วรรคท้าย.

“เงื่อนไขตามที่ศาลได้กำหนดตามความในวรรคสองนั้น ถ้าภายหลังความปรากฏแก่ศาลตามคำขอของผู้กระทำความผิด ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้นั้น ผู้อนุบาลของผู้นั้น พนักงานอัยการหรือเจ้าพนักงานว่าพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องแก่การควบคุมความประพฤติของผู้กระทำความผิดได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อศาลเห็นสมควรศาลอาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนข้อหนึ่งข้อใดเสียก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขข้อใดตามที่กล่าวในวรรคสองที่ศาลยังมีได้กำหนดไว้เพิ่มเติมขึ้นอีกก็ได้ หรือถ้ามีการกระทำผิดทัณฑ์บนให้นำบทบัญญัติมาตรา 47 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

โดยผู้เสียหาย ประชาชน และรัฐ ซึ่งจะนำไปตามนโยบายการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศ เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนของการลงโทษ โดยมีวัตถุประสงค์การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษที่แตกต่าง กัน ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน หรือเพื่อข่มขู่ยับยั้ง หรือเพื่อฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นการอธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นของโทษอาญาต่าง ๆ อีกทั้งในเรื่องของการดำเนินคดีที่ไม่มีการลงโทษทางอาญาในความเป็นจริงอย่างหลักการรอกการลงโทษและหลักการรอกการกำหนดโทษ ซึ่งเป็นมาตรการเบี่ยงเบนคดีของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่กระทำโดยศาลภายหลังจากที่ได้ตัดสินว่าจำเลยมีความผิดจริงตามคำฟ้อง เพื่อหลีกเลี่ยงการส่งผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือนจำ ที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้ปรับตัวเป็นพลเมืองดี อันจะสามารถตอบสนองต่อการอำนวยความยุติธรรมเพื่อให้สังคมดำเนินไปในทิศทางที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

2.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

วัตถุประสงค์หลักที่สำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินคดีอาญา คือ การค้นหาความจริงในคดีอาญา เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้กระทำความผิดที่แท้จริง อาจมีวิธีการดำเนินการหรือวิธีพิจารณาความอาญาที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับ ระบบกฎหมาย แนวคิด วัฒนธรรม และสังคม ยกตัวอย่างเช่น อำนาจในการฟ้องคดีอาญา ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการฟ้องคดีอาญา แต่กลับกันในประเทศไทย พนักงานอัยการและผู้เสียหายมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญา ซึ่งความต่างดังกล่าวเกิดจากแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างกันระหว่างสองประเทศ เป็นต้น

ในประเทศไทย พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่หลักที่สำคัญประการหนึ่งตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 คือ การดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคแรก ได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งไม่ฟ้องและการออกคำสั่งฟ้องในคดีอาญา ภายหลังจากได้รับความเห็นและสำนวนคดีจากพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการจึงเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองว่าคดีใดที่ควรจะขึ้นสู่ศาล ในดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล อันจะนำมาสู่การพิจารณาพิพากษาจำเลยในคดีอาญาต่อไป ดังนั้น บทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนในสังคม²⁰

²⁰ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2556). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด. หน้า 26-27.

2.2.1 หลักความอิสระของพนักงานอัยการ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย (Separation of power) สามารถแบ่งแยกได้เป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติดำเนินการผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารดำเนินการผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการดำเนินการผ่านทางศาล โดยดำเนินการสอดคล้องกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and balance) ซึ่งอำนาจการออกคำสั่งในคดีของพนักงานอัยการโดยทั่วไปนั้น มีลักษณะเป็นอำนาจทางฝ่ายบริหาร แต่การออกคำสั่งในบางคำสั่งของพนักงานอัยการนั้น มีการคาบเกี่ยวกันระหว่างอำนาจทางบริหารและอำนาจทางฝ่ายตุลาการ เช่น อำนาจในการออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในกรณีที่เป็นความผิดอาญาที่มีรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหาย จะเห็นได้ว่าผลของคำสั่งดังกล่าวเป็นการยุติกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยไม่มีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจของพนักงานอัยการมีลักษณะเป็นอำนาจในทางบริหารกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Power)²¹

กระบวนการยุติธรรมเป็นเส้นทางสายหลักในการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม หากกระบวนการยุติธรรมสามารถถูกแทรกแซงโดยผู้มีอำนาจที่สามารถกระทำการใดได้ตามอำเภอใจ ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ทำให้ความอิสระ (Independence) ขององค์กรและบุคคลากรในกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งจำเป็น พนักงานอัยการในฐานะที่เป็นหนึ่งบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมที่จะดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความสงบเรียบร้อยของสังคม ในการทำหน้าที่หลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังแต่ในชั้นก่อนฟ้อง (Pretrial procedure) ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล (Court trial) และกระบวนการบังคับคดี (Execution) การให้ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ (Prosecutorial independence) จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างขาดไม่ได้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นไปอย่างที่เหมาะสมและเป็นภายใต้หลักคุณธรรมทางกฎหมาย อันจะส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปด้วยความเที่ยงธรรม รวดเร็ว ปราศจากความลำเอียง และไม่ถูกแทรกแซงในท้ายที่สุด

ประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองความอิสระของพนักงานอัยการไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนขององค์กรอัยการ ที่บัญญัติว่า

มาตรา 255 “พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

²¹ ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 66-70.

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด

องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พนักงานอัยการต้องไม่เป็นการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกันเว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ทั้งต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ และต้องไม่เป็นการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 202 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

องค์กรอัยการมีฐานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พนักงานอัยการมีความอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่โดยเที่ยงธรรมและปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) โดยพนักงานอัยการต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริงแก่ประชาชนในสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามคณะกรรมการอัยการ อีกทั้งยังต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งตำแหน่งอัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ และเป็นผู้กำหนดทิศทางขององค์กรอัยการ ดังนั้น จึงอาจมีปัญหาเรื่องการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองทำให้องค์กรอัยการไม่มีอิสระอย่างเต็มที่

ในปัจจุบัน องค์กรอัยการไม่ได้เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องด้วยการแยกประเภทองค์กรตามรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างไรก็ดี องค์กรอัยการนั้นมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีการบัญญัติไว้ในหมวด 13²² ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า

²² รวิวิท ชัยกวีตรภักดี. (2564). ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับ องค์กรอัยการ. *วารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 9(11). หน้า 3.

มาตรา 248 “องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อ้างว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการ ซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาศักดิ์ที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใด อันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณา เป็นกรณี ๆ ไปมิได้”

โดยได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองหลักความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไว้ และเพิ่มเติมหลักที่ปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากความเที่ยงธรรม ซึ่งคือ หลักการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วและปราศจากอคติทั้งปวง เนื่องจากความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ ความไม่ยุติธรรม (Justice delayed is justice denied) อีกทั้งการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องปราศจากอคติหรือความลำเอียง (Bias) อันได้แก่ ฉันทาคติ คือ ความลำเอียงเพราะความรัก โทษาคติ คือ ความลำเอียงเพราะชัง ภัยาคติ คือ ความลำเอียงเพราะกลัว และ โมหาคติ คือ ความลำเอียงเพราะความเขลา อีกทั้งเพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ จึงได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลปกครอง เฉกเช่นการกระทำที่อาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารโดยทั่วไป เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยอยู่ภายใต้หลักการแห่งความเที่ยงธรรม ปราศจากอคติ และรวดเร็ว โดยไม่ถูกแทรกแซงขององค์กรอื่นหรือฝ่ายการเมือง²³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 วรรคสาม ได้กำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างและคุณสมบัติของคณะกรรมการอัยการ ที่มีหน้าที่และอำนาจในการบริหารงาน

²³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 441-443.

บุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงไปตามอำเภอใจ เพียงเพราะความต้องการของบุคคลผู้มีอำนาจ โดยกำหนดให้ประธานกรรมการต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้มาจากการเลือกตั้งของพนักงานอัยการภายในองค์กรอัยการ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเลือกบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน

อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาดังเช่นที่เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อเป็นการเพิ่มความอิสระขององค์กรอัยการ และลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

องค์กรอัยการเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความอิสระในการบริหารงาน โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคล²⁴ ทั้งนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดมีระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการสั่งคดีของพนักงานอัยการตามลำดับชั้น²⁵ หากพบว่ามีกรณีใดบกพร่องก็สามารถที่จะดำเนินกระบวนการทางวินัยหรือทางอาญาได้ โดยมีองค์กรภายนอกเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบ โดยอาจทำความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการในกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วย²⁶ อีกทั้ง ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับความอิสระของพนักงานอัยการไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2554 ที่บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”²⁷ อันเป็นการยืนยันถึงความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ที่จะไม่ถูกแทรกแซงโดยอำนาจอื่นใดอันมิชอบ

2.2.2 คุณพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่มีข้อสงสัยเกิดขึ้นเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา ในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ จึงมีส่วนสำคัญ ในการพิจารณาออกคำสั่งในคดีอาญา สามารถแบ่งหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการได้ 2 หลักเกณฑ์ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยคุณพินิจ โดยการที่จะเลือก ใช้หลักเกณฑ์ใดนั้นขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศทั่วโลก

²⁴ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. มาตรา 7.

²⁵ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 26-27.

²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 145 และมาตรา 145/1.

²⁷ พระราชบัญญัติตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2554. มาตรา 21 วรรคแรก.

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) เป็นการดำเนินคดีอาญาในรูปแบบที่เคร่งครัดตามกฎหมาย ซึ่งมีหลักสำคัญอยู่ว่า เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนเพื่อค้นหาความจริง และเมื่อคดีปรากฏตัวผู้ต้องหาประกอบด้วยพนักงานอัยการพิจารณาแล้วมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือมีพยานหลักฐานเพียงพอในการฟ้องคดี โดยหลักพนักงานอัยการจำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลเสมอ ซึ่งเป็นไปตามหลักประกันแห่งความเสมอภาคของกฎหมาย ที่จะให้ทุกคนในสังคมมีความเสมอภาคกันไม่ถูกเลือกปฏิบัติภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้ง เป็นการป้องกัน การใช้อำนาจและดุลพินิจโดยมิชอบของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการออกคำสั่งในคดีอาญา ซึ่งเมื่อฟ้องคดีแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ตาม “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (Immutability principle)²⁸

ในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ศาลเป็นองค์กรสำคัญที่จะมีบทบาทเป็นศาลสอบสวน (Investigating magistrate) โดยเริ่มตั้งแต่ชั้นการสอบสวน ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการสอบสวนอย่างใกล้ชิด โดยพนักงานสอบสวนมีหน้าที่จะต้องรายงานความคืบหน้าในการสอบสวนคดีเป็นระยะ การจับกุมและการตรวจค้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีหมายศาลเท่านั้น อีกทั้งดุลพินิจในการดำเนินคดี ก็ขึ้นอยู่กับกระทำความผิดของผู้ต้องหาว่าเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่ากระทำความผิดครบองค์ประกอบความผิด พนักงานอัยการจะต้องทำการยื่นฟ้องคดีต่อศาลในทุกกรณี รวมถึงในบางกรณีที่แม้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีไปแล้ว ศาลยังคงมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนคดี ขึ้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่งได้ หากศาลมีความเห็นที่แตกต่างจากไปพนักงานอัยการ ศาลก็จะมีคำสั่งให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้²⁹

อย่างไรก็ดี แม้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายจะมีผลดีที่ประกันความเสมอภาคและการไม่ถูกเลือกปฏิบัติภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย เป็นการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) อย่างมีประสิทธิภาพโดยมีฝ่ายตุลาการเป็นผู้ควบคุมการดำเนินคดีอาญาสอดคล้องหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย แต่ก็ผลเสีย คือขาดความยืดหยุ่น และทำให้การบังคับใช้กฎหมายแข็งกระด้างจนเกินไป อีกทั้ง ภาระงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะตกอยู่แก่ศาล จนเกิดภาวะงานล้นศาล อันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีอาญาทั้งระบบ

ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐอิตาลี ราชอาณาจักรสเปน สาธารณรัฐเฮลเลนิก สาธารณรัฐโปแลนด์ สาธารณรัฐเช็ก และประเทศกลุ่มที่ใช้ระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์

²⁸ คณิต ณ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 488-489.

²⁹ ชาญจักร ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา. (2534). อัยการกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี: ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย. *บทบัญญัติ*, 47. หน้า 113.

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) เป็นหลักการที่มีความแตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย โดยการฟ้องคดีอาญานั้น กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติบังคับว่าหากมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามกฎหมายแล้วจำเป็นจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลในทุกกรณี แต่มีการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้หากมีเหตุสมควร³⁰ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจจะเปิดโอกาส ให้เจ้าพนักงานในฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญ (Indispensable organisation) ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งในการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องทั้งปวงตั้งแต่ขั้นการสอบสวน จะอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ศาลจะมีบทบาทในการตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีการกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล อาทิ การจับกุม การตรวจค้น การคุมขัง และการวินิจฉัยสั่งคดี เป็นต้น

การดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจกับผู้ต้องหา จะเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งในคดีอย่างกว้างขวางโดยพิจารณาถึงลักษณะ ภูมิหลัง และสถานะแวดล้อมของผู้ต้องหา ตลอดจนนโยบายของภาครัฐ โดยพนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีในบางคดีได้ แม้ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามกฎหมายจริง โดยใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นกรณีไป ซึ่งการพิจารณาทั้งทางด้านสังคมและด้านอาชญาวิทยาจะเป็นส่วนประกอบสำคัญที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าข้อพิจารณาทางกฎหมายในการออกคำสั่งฟ้องคดีอาญา³¹ อีกทั้งเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีแล้วพนักงานอัยการอาจพิจารณาถอนฟ้องในภายหลังได้หากมีเหตุผลอันสมควร

ซึ่งประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้ใช้ดุลพินิจชี้ขาดในชั้นท้ายที่สุด หลักฐานปรากฏตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2554 มาตรา 21 ที่บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”

2.2.3 การดำเนินคดีอาญากับประโยชน์สาธารณะ

การใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณามีคำสั่งในคดีอาญา กล่าวคือ การออกคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา จำเป็นต้องมีเหตุผลอันสมควร เพื่อไม่ให้การใช้ดุลพินิจนั้นมีใช้การใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ โดยไม่อยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายและหลักการดำเนินคดีอาญา อันจะมีลักษณะของการกระทำโดยทุจริตมิชอบต่อหน้าที่ของเจ้าพนักงาน โดยประโยชน์สาธารณะถือเป็น

³⁰ คณิต ณ นคร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 491.

³¹ George T. Felkeness. (1973). *The Criminal Justice System: Its Functions and Personnel*. New Jersey: Prentice Hall.

หนึ่งในเหตุผลหลักที่สำคัญในการพิจารณาออกคำสั่งฟ้องคดีอาญาหรือคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ

หากนำหลักเศรษฐศาสตร์เรื่องการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ มาอธิบายเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ในการใช้อำนาจดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ กล่าวคือ เมื่อต้องการหาการมีประโยชน์สาธารณะ เพื่อนำไปสู่การฟ้องคดีอาญาตามหลักการฟ้องคดีอาญา โดยดุลพินิจจะมีสองตัวแปรที่เกี่ยวข้องคือ ประโยชน์สังคม (Social Benefit) ซึ่งประกอบไปด้วย ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายที่จะปกป้องไม่ให้บุคคลในสังคมกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษ และต้นทุนทางสังคม (Social Cost) ซึ่งประกอบไปด้วย ต้นทุนในการดำเนินคดีอาญา ยกตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายขององค์กรและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และความเสียหายต่อสังคม (Social Harm) ที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อขึ้น สถานการณ์ที่มีประโยชน์สาธารณะจะนำไปสู่การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ต้องหา³² โดยหลักดังกล่าวอธิบายว่า หากในกรณีที่ประโยชน์ที่สังคมจะได้รับมีมากกว่าต้นทุนทางสังคมที่จะต้องเสียไป จะเกิดกรณีที่ว่าการดำเนินคดีอาญาในกรณีนี้จะมีประโยชน์สาธารณะ ที่จะเป็เหตุผลในการใช้ดุลพินิจดำเนินการฟ้องคดีอาญาแก่ผู้ต้องหา แต่ในทางกลับกันหากในกรณีที่ประโยชน์ที่สังคมจะได้รับมีน้อยกว่าต้นทุนทางสังคมที่จะต้องเสียไป สถานการณ์นี้จะเรียกได้ว่าเป็นคดีที่ไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ อันจะนำไปสู่การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ยกตัวอย่างในสาธารณรัฐฝรั่งเศส พนักงานอัยการมีอำนาจดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยมีพื้นฐานแนวคิดเรื่องของประโยชน์สาธารณะ เช่น พนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ได้มีการดำเนินแก้ไขแล้ว หรือคดีเล็กน้อยในครอบครัว เป็นต้น ซึ่งหากพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา พนักงานอัยการจะสามารถยกเหตุผลโดยอาศัยเหตุผลหลักได้ดังต่อไปนี้

- 1) ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดความเสียหายหรือผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์
- 2) ผู้กระทำความผิดได้เยียวยาผู้เสียหายแล้ว
- 3) ความเสียหายจากการกระทำผิดมีจำนวนน้อย

ซึ่งหากพิจารณาระหว่างลักษณะของเหตุผลกับประโยชน์สาธารณะจะเห็นได้ว่าในคดีอาญาที่อาจจะอ้างเหตุผลทั้งหมดข้างต้น จะมีลักษณะของประโยชน์สังคมที่น้อยกว่าต้นทุนทางสังคมที่จะต้องเสียไป ทำให้การออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญานั้นถือว่ามีเหตุอันควรและสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ

³² ปกป้อง ศรีสนิท. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 56-63.

ซึ่งประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งในคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะไว้ ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2554 มาตรา 21 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า

“ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.”

ซึ่งไม่เหมือนประเทศอื่น ๆ ที่จะกระจายอำนาจดุลพินิจให้แก่พนักงานอัยการผู้สั่งคดีในการสั่งไม่ฟ้องคดีไม่เป็นประโยชน์สาธารณะได้³³

จากการศึกษาต้นทุนเฉลี่ยของแต่ละคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นของประเทศไทยมีค่าเป็นจำนวนเงินเท่ากับคดีละ 76,612 บาท³⁴ ซึ่งหากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายในการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ย่อมเป็นการประหยัดเงินงบประมาณของภาครัฐ และลดภาระในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้การพิจารณาคดีในชั้นศาลไม่ถูกริบเร่งด้วยจำนวนปริมาณคดี อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมแก่สังคม แต่อย่างไรก็ตาม จากรายงานสถิติการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุดพบว่า มีคดีความอาญารับใหม่ที่ปรากฏตัวผู้ต้องหาที่ส่งตัวมาในปี พ.ศ. 2562 จำนวน 565,872 คดี และในปี พ.ศ. 2563 จำนวน 493,373 คดี³⁵ แต่กลับมีจำนวนคดีอื่น ๆ (การฟ้องไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน เรื่องอื่น ๆ ที่สำนักงานอัยการสูงสุดมอบหมาย) ในปี พ.ศ. 2562 เพียงจำนวน 20 คดี และในปี พ.ศ. 2563 เพียงจำนวน 30 คดี³⁶ เท่านั้น โดยสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การดำเนินการตามลำดับชั้นที่มีความยุ่งยาก และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ อีกทั้งประกอบกับมีความเสี่ยงที่จะถูกร้องเรียนจากการใช้ดุลพินิจ พนักงานอัยการจึงเลือกที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีอาญาแทนที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญาไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

³³ ปกป้อง ศรีสนิท. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 55-56.

³⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). *รายงานที่ดีอาร์ไอ นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบกระบวนการยุติธรรมของไทย*, มิถุนายน 2557 (ฉบับที่ 104), หน้า 14. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก: <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2014/09/TDRI-Report-June-web-preview.pdf> [2565, 25 มิถุนายน].

³⁵ สำนักงานอัยการสูงสุด. (2563). *หนังสือรายงานประจำปี 2563*. กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสารสนเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด. หน้า 75.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

ดังนั้น บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา จึงเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการคัดกรอง (Screening) คดีอาญาก่อนที่จะขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาล โดยขึ้นอยู่กับในแต่ละประเทศว่าจะอาศัยหลักการดำเนินคดีอาญาในรูปแบบใด แต่การที่พนักงานอัยการอาจดุลพินิจประกอบกับเหตุผลอันสมควรถึงประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งพิจารณาว่าถ้าหากมีการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องแล้ว จะเกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่าการไม่ดำเนินคดีอาญา ก็จะส่งผลให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์และผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดซ้ำอีก แต่หากพิจารณาแล้วปรากฏว่าการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหานั้น ประโยชน์ที่สังคมจะได้รับมีจำนวนน้อยกว่าต้นทุนทางสังคมและต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินคดีอาญา การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญาก็อาจเป็นหนทางหนึ่งในการลดปัญหาบางประการของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้

2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง

2.3.1 ทฤษฎีการตีตรา

แนวความคิดทฤษฎีตีตรามีความเชื่อว่าพฤติกรรมของอาชญากรไม่ใช่สิ่งพึงประสงค์ของเจ้าตัวผู้ที่ถูกอาชญากรรม กล่าวคือ พวกเขาเหล่านั้นไม่ได้เป็นผู้สร้างพฤติกรรมอาชญากรขึ้นเอง แต่ถูกหล่อหลอมโดยบุคคล สถานที่ หรือสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวพวกเขา โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการตราหน้าพฤติกรรมในบางประเภท หรือบุคคลบางประเภท ว่าเป็นพวกนอกสังคม เป็นพฤติกรรมที่นอกรีต หรือเป็นพฤติกรรมของอาชญากร การถูกตราหน้าดังกล่าวทำให้เกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนกลายเป็นพฤติกรรมของอาชญากรตามแบบที่ถูกตราหน้า³⁷

Frank Tannenbaum กล่าวไว้โดยมีใจความสำคัญว่า ความชั่วร้ายที่เป็นส่วนหนึ่งของพฤติกรรมของอาชญากรในเบื้องต้นนั้นมาจากการแบ่งแยกของบุคคลออกจากกลุ่ม ทำให้เกิดความไม่เข้าพวก และส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเป็นอาชญากรมากกว่าประสบการณ์ใด ๆ ที่บุคคลเคยพบเจอ เนื่องจากเมื่อแยกออกไปแล้วจะเริ่มทำให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของคำบรรยายพฤติกรรมที่ถูกบรรยายไว้³⁸

พฤติกรรมดังกล่าวเป็นผลจากการที่ถูกแยกออกสังคม กล่าวคือ เป็นการตีตราว่าเขามีพฤติกรรมที่ไม่ดีเช่นนั้น ยกตัวอย่างเช่น การใช้กัญชาเพื่อผ่อนคลายในสังคมหนึ่งอาจมองว่าเป็น

³⁷ สุดสงวน สุธีสร. (2541). *อาชญากรรม : ความหมาย ขอบเขต และทฤษฎี*. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 67.

³⁸ Frank Tannenbaum. (1963). *Crime and the community*. New York: Columbia University Press. p.19-21

เรื่องที่ไม่ดีและผิดต่อกฎหมาย แต่กลับมีอีกสังคมหนึ่งที่มีมองว่าไม่ใช่สิ่งชั่วร้ายและเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้อย่างถูกต้อง เป็นต้น ลักษณะมุมมองต่อพฤติกรรมบางอย่าง ทำให้ถูกสังคมขนานนามว่าเป็นอาชญากร ทำให้ถูกตีตราว่าเป็นพวกนอกสังคม ถูกแยกออกจากสังคมให้ไปรวมกลุ่มกันเอง อันจะส่งผลให้เกิดพฤติกรรมดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ดังเช่น การถูกสังคมตัดสินว่าเป็นคนชู้กูก ที่เคยกระทำความผิดมาก่อนและถูกศาลตัดสินลงโทษจำคุก จนทำให้เข้าสู่กระบวนการกำหนดตนเองว่าเป็นอาชญากร โดยมุมมองของสังคมที่ตราหน้าว่าพวกเขาเหล่านั้นเป็นอาชญากร เกิดเป็นตราบาป (Stigma) ที่อาจติดตัวไปตลอดชีวิตของพวกเขา เกิดเป็นความอับอายและความเสื่อมเสีย อันจะส่งผลให้พวกเขาเหล่านั้นไม่สามารถกลับไปใช้ชีวิตอย่างปกติสุขเฉกเช่นบุคคลธรรมดาในสังคมได้อีก ทำให้เกิดสภาวะบังคับให้พวกเขาเหล่านั้นต้องมีพฤติกรรมเป็นอาชญากรอย่างถาวร³⁹

2.3.2 แนวคิดการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล

ปัจจุบันการเกิดข้อพิพาทระหว่างบุคคลมีจำนวนมากและเป็นเรื่องโดยทั่วไปที่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องด้วยเหตุแห่งข้อพิพาทนั้นเป็นพลวัต มีรูปแบบของการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ที่หลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้นตามการพัฒนาของยุคสมัยและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ อีกทั้ง ประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต เป็นผลทำให้มีจำนวนปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีจำนวนมากขึ้นกว่าในอดีตเป็นจำนวนมาก จากสถิติปริมาณคดีของศาลยุติธรรมในศาลชั้นต้นประจำปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนปริมาณคดีทั้งที่ค้างพิจารณาและรับใหม่ทั้งสิ้น 1,186,205 คดี⁴⁰ และสถิติปริมาณคดีของศาลยุติธรรมในศาลชั้นต้นประจำปี พ.ศ. 2563 มีจำนวนปริมาณคดีทั้งที่ค้างการพิจารณาและรับใหม่ทั้งสิ้น 1,869,228 คดี⁴¹ ซึ่งจากตัวเลขจำนวนปริมาณคดีภายในสิบปีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าจำนวนปริมาณคดีของศาลยุติธรรมในศาลชั้นต้นเพิ่มขึ้นประมาณเกือบร้อยละห้าสิบ (50) โดยไม่มีแนวโน้มว่าจำนวนปริมาณคดีจะลดลงสู่จำนวนตัวเลขในอดีตที่ผ่านมา อันเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ด้วยจำนวนปริมาณคดีที่สูงขึ้น หมายถึง ปริมาณงานที่เป็นภาระหน้าที่ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จมีจำนวนมากขึ้น จนเกิดเป็นสถานการณ์ที่ภาระงานมีจำนวนมากเกินกว่าที่บุคลากรจะสามารถบริหารให้เกิดประสิทธิภาพอย่างที่เราควรจะเป็น เพื่อเร่ง

³⁹ พรชัย ชันดี. (2553). *ทฤษฎีอาชญาวิทยา : หลักการ งานวิจัย และนโยบายประยุกต์*. กรุงเทพฯ: สุเนตรฟิล์ม. หน้า 276-277.

⁴⁰ สำนักงานศาลยุติธรรม. (2553). *หนังสือรายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมประจำปี พ.ศ. 2553*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า ก.

⁴¹ สำนักงานศาลยุติธรรม. (2563). *หนังสือรายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมประจำปี พ.ศ. 2563*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 21.

ดำเนินงานให้แล้วเสร็จทันเวลาจึงทำให้ประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมนั้นลดลง ดังนั้นเมื่อปริมาณงานมากขึ้นย่อมแปรผกผันกับประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม เพราะด้วยจำนวนงานที่มากขึ้นทำให้เกิดโอกาสแห่งความผิดพลาดอันเกิดจากความเร่งรีบในการดำเนินงาน เพื่อมิให้มีความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม ทำให้โอกาสในการสร้างความผิดพลาดมากขึ้นตามภาระงานที่ต้องแบกรับ อีกทั้งยังลดทอนประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคดีที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและถี่ถ้วนเป็นพิเศษด้วยเหตุความยุ่งยากและซับซ้อนของคดี ดังนั้น เพื่อลดโอกาสความผิดพลาดและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative justice) จึงเป็นแนวคิดที่สำคัญซึ่งจะช่วยในการระงับข้อพิพาทในสังคม และตอบสนองต่อการกระทำผิดได้อย่างทันที่ทั้งที่ในการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) บางประเภทที่อาจไม่มีความจำเป็นต้องขึ้นสู่ศาล เพื่อช่วยในการลดจำนวนปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลในคดีที่มีความจำเป็นได้อย่างแท้จริง

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก มีหลักสำคัญคือการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Social justice) ที่เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนและชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมและหน้าที่ร่วมกันในการกำหนดหลักเกณฑ์ กลไก แนวทาง และวิธีการในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม จัดระเบียบสังคมลดปัญหาความขัดแย้ง ทำให้เกิดการส่งเสริมการเยียวยาหรือฟื้นฟูเหยื่ออาชญากรรม และฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิดไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก โดยมุ่งหมายให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และเกิดความสมานฉันท์ขึ้นกับประชาชนในสังคม แทนที่การนำคดีขึ้นสู่ศาลที่มีจุดมุ่งหมายในการลงโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดแก่ผู้กระทำความผิด⁴²

2.3.3 แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) เป็นหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่จะเข้าไปช่วยระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคม โดยถูกรับรองไว้ในเอกสารระหว่างประเทศ โดยมติคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมที่ 2002/12 ปี ค.ศ. 2002 ว่าด้วยหลักการพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเรื่องทางอาญา⁴³

⁴² จูฬรัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2553). *การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. หน้า 13-14.

⁴³ Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters, ECOSOC Res. 2002/12 (2002). Available: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Basic_Principles_on_the_use_of_Restorative_Justice_Programs_in_Criminal_Matters.pdf [2022, 25 June].

ซึ่งกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หมายถึง กระบวนการที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และสังคม ให้กลับคืนสู่ความสัมพันธ์อันดีแทนการลงโทษจำคุกหรือลงโทษทางอาญาโดยทั่วไปอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของหลายฝ่ายในการทำให้เกิดการพูดคุยและทำความเข้าใจ ทั้งฝ่ายผู้กระทำความผิด ฝ่ายผู้เสียหาย ชุมชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และสังคม อันจะนำไปสู่การตกลงซึ่งกันและกันอย่างสมานฉันท์จากทุกฝ่าย เพื่อทำให้เกิดการเยียวยา ความเสียหาย ให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งทางทรัพย์สิน ทางกาย ทางจิตใจ ซึ่งรวมถึง ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ ดังนั้น หลักสำคัญของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จึงไม่ใช่กระบวนการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ดังเช่นกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักตามปกติ แต่เป็นการค้นหาตัวผู้กระทำความผิดเพื่อดำเนินการปรับความเข้าใจ เพื่อให้เกิดการเยียวยาอย่างเพียงพอแก่ผู้เสียหายให้ผู้กระทำความผิดเข้าใจถึงผลของการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดซ้ำอีก อีกทั้ง เกิดข้อตกลงที่ยอมรับกันได้ทุกฝ่าย ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่ยุ่งยากเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรม และมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการที่น้อยกว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่มุ่งแต่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด⁴⁴

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ อธิบายถึงกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ว่าเป็นกระบวนการที่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย ให้กลับคืนสู่ความสัมพันธ์อันดีต่อกัน โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของหลายฝ่าย อาทิ ฝ่ายผู้กระทำความผิด ฝ่ายผู้เสียหาย ฝ่ายชุมชน สังคม และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีแทนการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด⁴⁵

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คือ การสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน ซึ่งไม่เพียงเฉพาะแต่คู่กรณีเท่านั้น กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย รวมถึงสังคมโดยรอบ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเข้าใจถึงการกระทำผิดที่ตนเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น ตลอดจนจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดของตน แล้วจึงนำไปสู่การหาทางออกร่วมกันระหว่างผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย สังคม และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดหรือปัญหาการกระทำผิดที่เกิดขึ้น ดังนั้น ลักษณะของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงไม่ใช่

⁴⁴ ฉวีวสา ฉัตรไพบูลย์. (2550). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : จากทฤษฎีสู่ทางปฏิบัติในนานาชาติ*. เอกสารจัดทำขึ้นในวาระครบรอบ 300 ปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอดินบะระ. กรุงเทพฯ : สำนักงานอัยการสูงสุด. หน้า 5-10.

⁴⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2553). *กระบวนการสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในศาลยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนาศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 23-24.

การชี้ขาดข้อเท็จจริงหรือตัดสินข้อถูกผิดของการกระทำ แต่เป็นการหาทางออกให้กับปัญหาโดยเกิดจากความตกลงร่วมกันของทุกฝ่ายเพื่อแก้ไขความขัดแย้งและแก้ไขการกลับมากระทำผิดซ้ำ⁴⁶

ผลผลิตของการดำเนินกระบวนการสมานฉันท์ (Restorative process) เรียกว่า “ข้อตกลงสมานฉันท์” (Restorative outcome) ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากการตกลงกระบวนการสมานฉันท์กันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงในการชดเชยเยียวยาผู้เสียหาย การทำงานบริการสังคม ตลอดจนข้อตกลงอื่นเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ในการกลับสู่ความสัมพันธ์อันดีของกลุ่มหรือสังคม⁴⁷

ดังนั้น เมื่อกระบวนการยุติธรรมเกิดจากการตกลงซึ่งกันและกันระหว่างคู่กรณี ทำให้การอำนวยความสะดวกเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มอย่างเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย นำไปสู่กระบวนการเยียวยาผู้เสียหายที่รวดเร็วมากยิ่งขึ้น และผู้กระทำผิดได้ความเข้าใจถึงความร้ายแรงและผลกระทบในสิ่งที่ตนก่อขึ้น พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้แสดงความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้ง สังคมได้เรียนรู้และเข้าใจสาเหตุแห่งการกระทำผิด ทำให้สามารถวางแผนเพื่อทำการแก้ไขและป้องกันการกระทำผิดหรือการกลับมากระทำผิดซ้ำในที่สุด ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนำไปสู่การกลับคืนเข้าสู่สังคมของผู้เสียหายและผู้กระทำผิดที่จะสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุขต่อไป

2.3.4 แนวคิดการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้อง

การเบี่ยงเบนคดี (Diversion) คือ การนำผู้ที่กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยศาล โดยใช้มาตรการอื่น ที่เหมาะสมแก่สถานการณ์ บริบท และลักษณะของบุคคล แทนการดำเนินคดีอาญาตามปกติ เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกทางอาญาอย่างถูกต้องและเหมาะสม เช่น ผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ติดยาเสพติด ซึ่งมีสถานะเป็นผู้ป่วย สมควรที่จะได้รับการบำบัดฟื้นฟูให้หายจากอาการติดยาเสพติด และกลับไปใช้ชีวิตอย่างปกติในสังคมได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินคดีอย่างกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เป็นต้น⁴⁸

แนวคิดการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้อง (Pre-trial Diversion) เป็นส่วนหนึ่งของการเบี่ยงเบนคดี โดยพิจารณาเฉพาะกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้อง กล่าวคือ กระบวนการใด ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล เนื่องด้วยปัญหาจำนวนปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลนั้นมีมากจนเกินไป เกิดเป็นภาระแก่บุคลากรในระบบงานยุติธรรม

⁴⁶ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2555). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ”*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 16.

⁴⁷ ปกป้อง ศรีสนิท. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 66.

⁴⁸ ปกป้อง ศรีสนิท. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7. หน้า 63-65.

อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกอื่นอีกทั้ง แม้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแต่ละคดีนั้นเป็นจำนวนเงินที่อาจไม่สูงมาก แต่เมื่อคดีที่มีความผิดเล็กน้อยที่ไม่กระทบต่อสังคมขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ทำให้เมื่อคำนวณโดยรวมแล้ว กลับกลายเป็นจำนวนเงินที่สูงขึ้น โดยแปรผันตามจำนวนคดีเล็กน้อยที่ขึ้นสู่ศาล กลายเป็นค่าใช้จ่ายจำนวนมหาศาลที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณ ดังนั้น เพื่อให้คดีที่มีความจำเป็นได้ขึ้นสู่ศาล และถูกดำเนินคดีอย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้ง ลดการนำคดีความผิดเล็กน้อยขึ้นสู่ศาล แนวคิดการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้อง จึงมีส่วนสำคัญที่จะเข้ามาแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งหากเกิดการกระทำความผิดขึ้น พนักงานอัยการมีทางเลือกหลักในการดำเนินคดีอาญาอยู่ 2 ทาง นอกเหนือจากการมีคำสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมหรืองดการสอบสวน คือ คำสั่งฟ้องหรือ คำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยพิจารณาจากการปรากฏของการกระทำความผิด พยานหลักฐาน ประกอบกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งพนักงานอัยการจะพิจารณาจาก 3 เรื่องดังกล่าว เพื่อมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาต่อไป⁴⁹

การเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นก่อนฟ้องสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบดั้งเดิม (Traditional) คือ การนำผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมตามปกติโดยแท้ (True Diversion) ผ่านการคัดกรองคดี (Screening) ก่อนขึ้นสู่ศาล โดยไม่ต้องมีการใช้มาตรการอื่นใดเข้ามาบังคับหรือรองรับ⁵⁰

รูปแบบใหม่ (New Diversion) คือ การคัดกรองคดีก่อนขึ้นสู่ศาล โดยมีมาตรการอื่นเข้ามาบังคับหรือรองรับ (Screening Plus Programme)⁵¹

การสั่งไม่ฟ้องคดีที่เป็นการกั้นผู้กระทำความผิดออกจากศาล ซึ่งเป็นหนึ่งในการคัดกรองคดีของพนักงานอัยการที่ถือว่าเป็นหนึ่งในการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ที่อาจจะช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล แต่อย่างไรก็ดี ในทางกลับกันการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยไม่มีมาตรการอื่นใดเข้ามาบังคับหรือรองรับนั้น กลับสร้างภาระหรือต้นทุนทางสังคม ที่คนกระทำความผิดนั้นไม่ถูกลงโทษ ดังนั้น การกั้นผู้กระทำความผิดออกจากศาล

⁴⁹ ปกป้อง ศรีสนิท, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7, หน้า 63.

⁵⁰ สุกกิจ เข้มประชา, (2543). *บทบาทของอัยการในการกั้นผู้กระทำความผิดออกจากศาลฟ้องคดีต่อศาล*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 12.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

จึงอาจแบ่งได้เป็นสองรูปแบบ คือ การสั่งฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไข และการสั่งไม่ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไข⁵²

การสั่งฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Dismissal) หมายถึง การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี เนื่องด้วยเห็นควรว่าคดีดังกล่าวไม่สมควรจะต้องมีการลงโทษผู้กระทำความผิด หรือมีเหตุผลอื่น

การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข (Conditional Dismissal) หมายถึง การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี โดยกำหนด เงื่อนไขบางประการ เช่น การกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติและระยะเวลาในการคุมประพฤติ เป็นต้น เพื่อให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ ซึ่งหากปฏิบัติตามเงื่อนไขได้สำเร็จ พนักงานอัยการ จะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี แต่ในทางกลับกัน หากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนดไว้ได้ พนักงานอัยการก็จะมีการสั่งฟ้องคดีดังกล่าว ดังนั้น ลักษณะของกระบวนการดังกล่าว จึงเป็นการชะลอหรือแขวนคดีไว้ก่อนช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ถูกเรียกว่า การชะลอการฟ้อง (Suspension of prosecution)

2.3.5 แนวคิดเกี่ยวกับการชะลอการฟ้อง

เนื่องด้วยปัญหานักโทษล้นเรือนจำ (Overcrowded prison) ประกอบกับปัญหาเกี่ยวกับการบริการค่าใช้จ่ายของรัฐที่ต้องใช้เพื่อดูแลนักโทษเป็นจำนวนเงินที่สูง รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับผลกระทบจากการส่งนักโทษเข้าเรือนจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักโทษที่ต้องโทษในคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ต้องไปอยู่ในเรือนจำร่วมกับนักโทษที่ก่อความผิดฉกรรจ์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อนักโทษคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ทำให้ได้เรียนรู้วิธีการและลักษณะในการกระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งผลกระทบสำหรับผู้ที่เคยเป็นนักโทษจะเป็นตราบาป และอาจส่งผลกระทบต่อนักโทษผู้นั้นไปตลอดชีวิต ตัวอย่างเช่น การห้ามรับราชการ การถูกสังคมตัดสินจนสิ้นโอกาสที่จะแก้ไขหรือกลับตัวในการกลับคืนสู่สังคมได้ยาก เป็นต้น ดังนั้น การเลือกที่จะไม่ส่งผู้ต้องหาที่อาจกลับตัวกลับใจเป็นคนดีในสังคมได้เข้าไปเป็นนักโทษในกรณีที่ไม่มีความจำเป็น จึงเป็นหนึ่งแนวทางแก้ไขที่จะทำให้คนไม่ต้องถูกลดทอนคุณค่า (Degrading) หรือถูกตีตรา (Labeling) ลงได้⁵³

ในหลายประเทศทั่วโลกเมื่อเกิดเหตุการณ์การกระทำความผิดทางอาญาขึ้น พนักงานอัยการจะเป็นผู้เข้ามามีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญา ทั้งการดำเนินคดีอาญาแทนผู้เสียหาย และการดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ แต่หากพนักงานอัยการมีเพียงอำนาจในการออกคำสั่งฟ้องและไม่ฟ้อง

⁵² ศุภกิจ เข้มประชา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 50. หน้า 12.

⁵³ ธาณี เสนาธิปดี. (2561). *บทบาทของศาลในการตรวจสอบการชะลอฟ้องคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 43-44.

คดีแค่สองคำสั่งในการอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้น คำสั่งสองคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่สามารถนำมาปรับใช้กับทุกกรณีที่เกิดขึ้นในสังคมได้ ทำให้ในบางประเภทคดีไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกอย่างเต็มที่เนื่องด้วยข้อจำกัดในการสั่งคดีที่ขาดความยืดหยุ่นในการปรับใช้ ดังนั้น จึงได้มีการแนวคิดในการเพิ่มตัวเลือกในการอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการที่จะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งให้เหมาะสมกับแต่ละประเภทคดี เพื่อเป็นการเบี่ยงเบนคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในชั้นการดำเนินงานของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นการเบี่ยงเบนคดีในชั้นก่อนการฟ้องคดีอาญา (Pre-trial diversion) เรียกว่า การชะลอการฟ้อง (Suspension of prosecution)

การชะลอการฟ้องเป็นหนึ่งในมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาที่จะเป็นตัวเลือกในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนอกเหนือจากการสั่งฟ้องหรือการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา เพื่อปรับใช้ดุลพินิจในการอำนวยความสะดวกให้เข้ากับสภาพความเป็นไปของสังคมโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อคู่กรณีและสังคม กล่าวคือ การที่พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนคดีแล้วมีความเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาครบองค์ประกอบความผิด แต่หากฟ้องคดีไปนั้นผลดีที่ได้รับจะน้อยกว่าผลเสียที่จะเกิดขึ้น จึงใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งชะลอการฟ้องโดยอาจบังคับให้มีเงื่อนไขบางอย่าง เช่น การเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองผู้ต้องหา เป็นต้น ซึ่งหากผู้ต้องหากระทำผิดต่อเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนดหรือหากมีการกระทำความผิดซ้ำจะนำไปสู่การฟ้องคดีในที่สุด

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าการชะลอการฟ้องเป็นตัวเลือกเพื่อให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและสังคมของพนักงานอัยการดำเนินไปได้อย่างราบรื่นอีกตัวเลือกหนึ่ง โดยจะเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งให้เข้ากับสภาพของสังคมและเหมาะสมกับลักษณะของคดีที่เกิดขึ้นได้ ทำให้คดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องนั้นถูกชะลอหรือแขวนคดีไว้ก่อน ซึ่งเป็นลดการถูกตีตราและเปิดโอกาสให้กับผู้ต้องหาในการแก้ไขเยียวยาความผิดที่ตนก่อ และกลับตัวเป็นคนดีเพื่อพร้อมที่จะกลับไปใช้ชีวิตดังเช่นคนปกติในสังคม โดยหากฝ่าฝืนเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนด พนักงานอัยการมีอำนาจในการหยิบยกคดีที่ชะลอหรือแขวนไว้กลับมาพิจารณาเพื่อดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้

2.4 หลักการอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา

Black's Law Dictionary อธิบายคำว่า “ผู้เสียหาย” (Victim) หมายถึง บุคคลผู้ที่ได้รับอันตรายจากอาชญากรรม การละเมิด หรือความผิดอื่น ๆ (a person harmed by a crime, tort, or other wrong.)⁵⁴

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดำเนินไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ อาจละเลยการให้ความสำคัญกับผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา ทำให้การอำนวยความสะดวกแก่ผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญาอาจถูกกลดทอนลงไป แม้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ตามกฎหมาย แต่ก็อาจไม่สามารถที่จะอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวกับผู้เสียหายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามาความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

เรื่องเกี่ยวกับหลักการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาได้ถูกรับรองในเอกสารระหว่างประเทศโดยองค์การสหประชาชาติ เรียกว่า ปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง⁵⁵ ซึ่งถูกรับรองโดยโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 40/34 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 (United Nations. Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power Adopted by General Assembly resolution 40/34 of 29 November 1985) ซึ่งได้ให้นิยามของผู้เสียหายจากอาชญากรรม (Victims of crime) และมีเนื้อหาที่เป็นข้อกำหนดมาตรฐานในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้เสียหายจากอาชญากรรมไว้ 4 เรื่อง ได้แก่ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (Access to justice and fair treatment) การได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากผู้กระทำความผิด (Restitution) การได้รับการชดเชยความเสียหาย

⁵⁴ Bryan A. Garner. (2019). *Black's Law Dictionary* (11th.). Minnesota: Thomson Reuters.

⁵⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา นัตรไพฑูรย์. (2548). *มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 115-120.

จากรัฐ (Compensation) และการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย (Assistance)⁵⁶

2.4.1 ผู้เสียหายจากอาชญากรรม (Victims of crime)

ผู้เสียหายจากอาชญากรรม ตามปณิธานว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง ค.ศ. 1985 หมายถึง

“บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะในด้านการบาดเจ็บทางร่างกายหรือสภาพจิตใจ ความเจ็บปวดทางอารมณ์ ความรู้สึกนึกคิด ความสูญเสียทางเศรษฐกิจหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเป็นผลจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ ซึ่งเป็นการละเมิดต่อกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่บัญญัติให้การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเป็นความผิดทางอาญาอันเป็นกฎหมายของประเทศสมาชิกนั้น ๆ

การพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหาย ตามความหมายของปณิธาน ฉบับนี้จะไม่คำนึงถึงว่า ได้มีการพบหรือจับกุม ฟ้องร้อง หรือลงโทษผู้กระทำความผิดหรือไม่ และไม่คำนึงถึงว่าผู้กระทำความผิด กับผู้เสียหายมีความสัมพันธ์กันอย่างไร นอกจากนี้ในบางกรณี คำว่าผู้เสียหายยังอาจหมายรวมถึง ครอบครัวหรือทายาทของผู้เสียหายตลอดจนบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการเข้าไปช่วยเหลือผู้เสียหายให้พ้นจากเพียงแต่ร้ายหรือเข้าไปป้องกันการกระทำร้ายนั้น

หลักเกณฑ์ตามประกาศฉบับนี้ให้ใช้บังคับโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดจากความแตกต่างกันไม่ว่าในด้านใด ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา สัญชาติ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่น ๆ ความเชื่อหรือการปฏิบัติเกี่ยวกับวัฒนธรรมสถานะทางกำเนิดหรือครอบครัว หรือทรัพย์สิน แหล่งกำเนิดทางเผ่าพันธุ์หรือสังคม หรือความพิการก็ตาม”⁵⁷

2.4.2 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปฏิบัติที่เป็นธรรม (Access to justice and fair treatment)

ปณิธานว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง ค.ศ. 1985 กำหนดหลักให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องผ่านกระบวนการยุติธรรม มีสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาตามกฎหมาย สำหรับความเสียหายที่ตนได้รับ โดยองค์กรศาลและองค์กรของฝ่ายบริหารจะต้องจัดวางมาตรการที่จำเป็นเพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้เสียหายสามารถได้รับการชดเชยเยียวยา ผ่านกระบวนการที่รวดเร็ว เป็นธรรม

⁵⁶ ไพโรจน์ ดิมชาติอารักษ์ และบุญรินทร์ หลวงประสาร. (2562). แนวทางการช่วยเหลือเหยื่อ ผู้เสียหาย และผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแบบบูรณาการ “ยุติธรรมใส่ใจ (Justice Care)”. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 12(2). หน้า 128.

⁵⁷ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา นัทรไพฑูริย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 55. หน้า 115.

ประหยัด และเข้าถึงกระบวนการนั้นได้ง่าย อีกทั้ง ผู้เสียหายพึงได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกร้องการชดใช้เยียวยาผ่านองค์กรดังกล่าวด้วย อันรวมถึง มาตรการอื่นสำหรับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ย การเจรจา และการให้ความยุติธรรมโดยรูปแบบของวัฒนธรรม หรือประเพณีปฏิบัติของท้องถิ่น พึงมีการนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ตามสมควรเพื่อให้มีการเยียวยา และชดใช้แก่ผู้เสียหาย⁵⁸

ดังภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม” หรือ justice delayed is justice denied ซึ่งหากพิจารณาในมุมมองของการชดใช้เยียวยาผู้เสียหายในคดีอาญา จะมีความหมายถึง หากกฎหมายบัญญัติให้มีการชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย แต่การชดใช้เยียวยานั้นมาไม่ทันต่อความต้องการของผู้เสียหาย หรือไม่ทันต่อความเสียหายเกิดขึ้น ก็อาจจะไม่ต่างอะไรกับการไม่ได้รับการชดใช้เยียวยา โดยภาษิตกฎหมายดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักสิทธิของผู้เสียหายในการที่จะเข้าถึงการกระบวนการยุติธรรมอย่างรวดเร็ว เป็นธรรม และสิทธิอื่น ๆ ทำนองเดียวกันที่มีวัตถุประสงค์ในการขับเคลื่อนให้กระบวนการยุติธรรมมีความรวดเร็วและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากหากปล่อยปละละเลยให้ล่าช้า จะเกิดความไม่ยุติธรรมกับผู้เสียหายที่จะต้องทุกข์ทนกับความเสียหายต่อไป ควบคู่กับความหวังที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาในความเสียหายที่ตนได้รับจะผู้กระทำความผิด

2.4.3 การได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหายจากผู้กระทำความผิด (Restitution)

ผู้กระทำความผิดรวมทั้งบุคคลที่สามที่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องชดใช้เยียวยาดังกล่าวแก่ผู้เสียหาย ครอบครัวหรือทายาทของผู้เสียหายอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม และรัฐพึงพิจารณาปรับปรุงข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการชดใช้เยียวยา เพื่อให้มาตรการชดเชยเยียวยานั้นเป็นทางเลือกเกี่ยวกับการลงโทษ ที่มีให้เพิ่มเติมในคดีอาญา⁵⁹

2.4.4 การได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐ (Compensation)

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น ที่ทำหน้าที่เจ้าหน้าที่หรือกึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดต่อกฎหมายอาญาเกี่ยวกับหน้าที่นั้น ผู้เสียหายพึงมีสิทธิได้รับการชดใช้เยียวยาจากรัฐสำหรับการก่อความเสียหายของเจ้าหน้าที่หรือบุคคลดังกล่าว⁶⁰

⁵⁸ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา นัทรไพฑูรย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 55. หน้า 115-116.

⁵⁹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา นัทรไพฑูรย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 55. หน้า 116-117.

⁶⁰ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา นัทรไพฑูรย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 55. หน้า 117.

2.4.5 การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย (Assistance)

ผู้เสียหายพึงได้รับความช่วยเหลือที่จำเป็นทั้งทางด้านวัตถุ การบำบัดรักษาทางการแพทย์ ความช่วยเหลือในด้านจิตวิทยาและสังคม รวมถึงได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับหนทางที่ได้รับบริการด้านสุขภาพและสังคม ตลอดจนบริการความช่วยเหลืออื่น ๆ อีกทั้ง ผู้เสียหายควรได้รับความสะดวกในการเข้าถึง บริการดังกล่าว ซึ่งลักษณะในการบริการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายนั้น พึงให้ความใส่ใจแก่ผู้เสียหายที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ⁶¹

ดังนั้น ในเรื่องของหลักการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายในคดีอาญา จึงเป็นเรื่องของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการปฏิบัติที่เป็นธรรม เพื่อให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงกระบวนการในการเยียวยาความเสียหายได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และประหยัด โดยเป็นการยืนยันว่าผู้กระทำความผิดและบุคคลอื่นที่ต้องรับผิดชอบต่อผลของการกระทำจะต้องมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม รวมถึงได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐหากความเสียหายเกิดจากบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้งผู้เสียหายจะต้องได้รับความช่วยเหลือในด้านอื่นที่จำเป็นอีกด้วย

2.5 วิวัฒนาการของการชะลอการฟ้องในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2523 ศาสตราจารย์พิเศษประเทือง ชิริติบุตร ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดูแลกรมราชทัณฑ์ในขณะนั้น ได้พบปัญหา คือ นักโทษล้นเรือนจำและไม่สามารถขยายหรือสร้างเรือนจำเพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อจำนวนนักโทษได้ จึงเห็นควรที่จะต้องนำมาตรการจากต่างประเทศ เข้ามาแก้ไขปัญหาคือ การให้มีกฎหมายว่าด้วยมาตรการชะลอการฟ้อง โดยมุ่งหวังให้การกระทำความผิดอันเกิดจากความประมาทถูกเบี่ยงเบนออกจากกระบวนการยุติธรรม เป็นที่มาของแนวความคิดในการบัญญัติกฎหมายชะลอการฟ้อง แต่อย่างไรก็ตาม พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 ส่งผลให้สถานภาพของคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เป็นเหตุให้ร่างกฎหมายชะลอการฟ้องฉบับดังกล่าวตกตามไปด้วย

ในปี 2544 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบในการร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้แต่งตั้งคณะทำงานกร่างกฎหมาย และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... แก่คณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้แก่กระทรวงยุติธรรมทำการพิจารณา ซึ่งต่อมาสำนักงานเลขาธิการ

⁶¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเศรษฐริยะ และฉัฐวสา นัครไพฑูริย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 55. หน้า 117.

คณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้อง พ.ศ. ... ซึ่งได้ยกร่างขึ้นมา 2 แบบ โดยเปลี่ยนหลักการจากร่างพระราชบัญญัติชะลอฟ้องเดิมในเรื่องเกี่ยวกับความเห็นชอบต่อคำสั่งชะลอการฟ้อง คือ คำสั่งชะลอการฟ้องให้ผ่านความเห็นชอบโดยศาล กับคำสั่งชะลอการฟ้องให้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการชะลอฟ้อง

ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดและกระทรวงยุติธรรมได้ร่วมกันยกร่างและเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. โดยมีหลักการสำคัญให้ผู้ต้องหาที่ได้กระทำความผิดโดยประมาท หรือความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี หากผู้ต้องหาให้การรับสารภาพและขอให้มีการชะลอการฟ้อง และพนักงานอัยการจะสั่งให้มีการชะลอการฟ้องได้โดยความยินยอมของผู้เสียหาย และอาจมีการนำวิธีการคุมประพฤติ หรือกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์มาใช้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 21 กันยายน 2547 อนุมัติหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

ต่อมาคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 1/2551 เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2551 โดยมี นายสมิคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านการศึกษาและวิจัยและพัฒนากฎหมายและระบบงานในกระบวนการยุติธรรม ดำเนินการพิจารณารวบรวมร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการประνομข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป โดยกระทรวงยุติธรรมได้ร่วมร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติใกล้เคียงข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. เข้าด้วยกัน จนกลายเป็นร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. พร้อมทั้งมีหนังสือ ค่วนที่ สุด ที่ ขธ 0904/5253 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2552 เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและลงมติ เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2553 รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดให้มีการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทน การฟ้องคดีอาญา พ.ศ. โดยได้เชิญผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมเข้าร่วมชี้แจง ภายหลังจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือ ที่ นร 0901/1230 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2556 แจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเสร็จ และหน่วยงานต่าง ๆ

ได้ยืนยันให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานศาลยุติธรรมมีข้อสังเกต สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วไม่ได้แก้ไขตามข้อสังเกต

กระทรวงยุติธรรมมีหนังสือ ที่ ยช 0904/4847 ลงวันที่ 18 กันยายน 2556 แจ้งยืนยันแก่เลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง ได้เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานศาลยุติธรรมไม่เห็นชอบด้วย และต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร 0503/482 ลงวันที่ 7 มกราคม 2557 แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้เสนอพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 จึงได้มีคำสั่งให้ส่งเรื่องคืนกระทรวงยุติธรรมเพื่อรณำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในชุดถัดไป

ต่อมาในยุคของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของคณะรักษาความสงบแห่งชาติเล็งเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมควรให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องนำกลับไปทบทวนถึงเหตุแห่งความจำเป็นในการออกกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดวิธีการระงับการฟ้องคดีอาญาไว้ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เห็นพ้องด้วยการกำหนดเกี่ยวกับการไต่กลับคดีอาญาในชั้นสอบสวนที่กระทำโดยผู้ไต่กลับ โดยเห็นว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการทั้งหมด เนื่องจากมีทักษะและความชำนาญในการไต่กลับอยู่แล้ว อีกทั้งสำนักงานศาลยุติธรรมไม่เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงสมควรนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักการอีกครั้งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ก็ได้ถูกเสนอขึ้นอีกครั้งโดยกระทรวงยุติธรรม

จนเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ...⁶² ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ แต่ต่อมา สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือ ที่ ศย 016/15222 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2559 ถึงนายกรัฐมนตรี โดยแสดงข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. โดยให้เหตุผลว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีหลักการที่ขัดต่อหลักการที่สำคัญของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการอำนวยความยุติธรรมที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติ และในเรื่องการใช้อำนาจในการสั่งชะลอการฟ้องที่ปราศจากกระบวนการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกผู้ใช้อำนาจ อีกทั้ง การตัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลของผู้เสียหาย รวมถึงระยะเวลาและอายุความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาชญากรรมไปได้อันแทบไม่มีข้อจำกัด หากมีคำสั่งให้ใช้มาตรการแทนการ

⁶² ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 916/2556.

ฟ้อง อันอาจจะส่งผลกระทบต่อพยานหลักฐานได้ นำมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ที่ได้มีการประชุม ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2559 สรุปความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... โดยที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากยังมีข้อห่วงกังวลบางประการ เกี่ยวกับหลักการและวิธีการในการใช้มาตรการชะลอการฟ้องที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ อันเกิดจากความเห็นของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องยังไม่ตรงกัน อีกทั้งยังไม่มีการสร้างการรับรู้และความเข้าใจให้แก่ประชาชน รวมทั้งยังมีความคลาดเคลื่อนในการสื่อสารกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากผลักดันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปอาจจะทำให้เกิดประเด็นความขัดแย้งหรือข้อถกเถียงในสังคมได้ จึงเป็นเหตุให้ชะลอการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ก่อน และให้นำมาตรการดังกล่าวไปพิจารณาภายใต้กรอบการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ

แต่ภายหลังจากที่มีการชะลอการเสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น คือ บทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในส่วนของเรื่องกระบวนการไต่ถามคดีในคดีอาญาในชั้นสอบสวน ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการไต่ถามคดีข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วในปัจจุบัน แต่ในส่วนของมาตรการชะลอการฟ้องยังคงไม่ถูกบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย

ต่อเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2564 ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2564 ระเบียบวาระที่ 5 เรื่องอื่น ๆ อัยการสูงสุดในคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ได้เสนอ ให้สมควรนำมาตรการชะลอการฟ้องมาพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบด้วยและมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาร่างกฎหมายมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา กรณีมาตรการชะลอการฟ้อง โดยนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2559 ซึ่งมีประเด็นที่ได้ให้ที่ประชุมได้โปรดพิจารณาให้ความเห็นและข้อมูล เพื่อจะได้นำไปประมวลผลและใช้ประกอบในการกร่างกฎหมาย โดยแบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ หลักการและเหตุผลของการมีกฎหมายรองรับมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญากรณีมาตรการชะลอการฟ้อง และองค์ประกอบที่สำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าว

ปัจจุบันได้มีการกร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. โดยคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ซึ่งอยู่ในระหว่างขั้นตอนการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. มีหลักการสำคัญในการบัญญัติ คือ ให้มีมาตรการชะลอการฟ้องโดยให้เหตุผลไว้ว่า ในคดีอาญาที่มีลักษณะของการกระทำเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง

ซึ่งผู้ต้องหาอาจกลับตนเป็นคนดีได้ และผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยาในโอกาสแรก เพื่อให้ผู้ต้องหามีโอกาสแสดงความรับผิดชอบในการกระทำ และพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งการกระทำนั้นเสียตั้งแต่ในครั้งแรก และเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เสียหายอย่างแท้จริง อันจะเป็นการนำไปสู่ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณี อีกทั้งในคดีบางลักษณะหากมีการชะลอการฟ้องและนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้ เพื่อให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน โดยไม่มีมลทินติดตัวอันจะเป็นประโยชน์ต่อ ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม มากกว่าการดำเนินให้มีการพิจารณาลงโทษ และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม จึงควรนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้แทนการฟ้องคดีอาญาในบางประเภท โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการชะลอการฟ้อง การกำหนดให้เงื่อนไขให้แก่ผู้ต้องหาและระยะเวลาการคุมความประพฤติของผู้ต้องหาตามที่พนักงานอัยการเห็นสมควร การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการชะลอการฟ้องโดยศาลและผลของการชะลอการฟ้อง

2.6 ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561 ผ่านราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในด้านที่เกี่ยวข้องมาตรการชะลอการฟ้อง คือ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อเป้าหมายส่วนหนึ่งที่จะทำให้อัตราการยุติธรรม เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 เรื่องดังนี้

เรื่องของการกำหนดให้กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น โดยภาครัฐจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลง

กล่าวคือ การปรับปรุงแก้ไขและยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาประเทศ การให้บริการประชาชน การประกอบธุรกิจ การแข่งขันระหว่างประเทศ สอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้ง การสร้างการรับรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียม โดยมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ผ่านการออกแบบกฎหมายที่รอบคอบรัดกุมเพื่อแก้ปัญหาอย่างตรงจุดให้มีความสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม ด้วยการสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์และบริหารจัดการผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินและการประกอบอาชีพ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียม มีการเสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้กฎหมาย บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ

เรื่องกระบวนการยุติธรรมที่เคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค โดยส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความเป็นธรรม การพัฒนารูปแบบของการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมให้มีความหลากหลาย การสร้างความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชน การพัฒนากลไกคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชน รวมทั้ง การส่งเสริมพัฒนาระบบการสืบเสาะและการสอดส่องให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้ง ให้มีการพัฒนามาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา เพื่อลดทอนความเป็นโทษทางอาญาที่ไม่จำเป็น สร้างความสมดุลระหว่างการบังคับโทษตามคำพิพากษากับการให้ออกาสผู้ต้องโทษกลับคืนสู่สังคม เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการบังคับโทษ และการพัฒนาระบบคุมประพฤติในชุมชน รวมทั้ง การใช้กฎหมายอาญาโดยยึดมั่นหลักการตีความโดยเคร่งครัด ไม่ขยายขอบเขตฐานความผิดให้ครอบคลุมการกระทำที่แท้จริงแล้วไม่เข้าองค์ประกอบ

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่ามาตรการชะลอการฟ้องนั้นสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) ในด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น และกระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค โดยการส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม และพัฒนามาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา