

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

Model Law on Dispute Resolution in Criminal Justice Procedure

ชยานิด ภาชีรัตน์ (Chayanid Pacheeratana)¹

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (Suneer Mallikamarl)²

¹นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Doctor of Laws, Sripatum University

²ศ.ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

Prof. Dr., Research Advisor

E-mail: kungkato13@gmail.com

Received: 14 June 2019

Revised: 18 July 2019

Accepted: 13 August 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

การวิจัยพบว่า ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถใช้วิธีการระงับข้อพิพาทที่จะทำให้คดีอาญาลดลงไปได้ ซึ่งจะส่งผลดีทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข โดยที่รูปแบบการระงับข้อพิพาทสามารถทำได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม และ ต้องมีกฎหมายรองรับตามกฎหมายต้นแบบที่จัดทำขึ้น โดยมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย การไกล่เกลี่ย การชะลอฟ้อง การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การเจรจาต่อรอง นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

การวิจัยเสนอแนะให้มีการนำเอาผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์โดยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ด้วยการนำกฎหมายต้นแบบจากการวิจัยไปใช้ขอเสนอแนะเรื่องที่จะวิจัยต่อไปคือ “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางแพ่ง”

คำสำคัญ: การระงับข้อพิพาท, กระบวนการยุติธรรมทางอาญา, กฎหมายต้นแบบ

Abstract

The objective of the research is to create a model law on dispute resolution in criminal justice procedure. Research methodology is Qualitative research consisting of Documentary research; In-depth interviews; Participatory Design, Co- Design; and Hearing.

Research found out that in the criminal justice procedure, dispute resolution can be adopted to reduce criminal cases which will cause positive impact to minimize court cases and conflicts, resulting in reconciliation in society, reduce national budget, and strengthen the society in living together in a normal happy way. The dispute resolution model can be done at all stages of the judicial process and must have laws to support according to the model law created. The structure of model law consisting of Mediation; Suspension of prosecution; No prosecution to non-public interest; Plea-bargaining, which will lead to the amendment of the Mediation Dispute Act BE 2562.

Research recommended that the Model Law of this research should be utilized for the amendment of the Mediation Dispute Act BE 2562. Further research are " Model Law on Promoting Mediation Disputes Resolution in the Community" and " Laws on Civil Dispute Resolution".

Keywords: Dispute resolution, Criminal Justice, Model law

บทนำ

สถานการณ์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในปัจจุบันพบว่ามีปริมาณคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมากดังสถิติจำนวนคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในแต่ละปีมีเป็นจำนวนมาก เช่น ในปี พ.ศ. 2555 มีปริมาณคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้น จำนวน 619,684 คดี ปี พ.ศ. 2556 มีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลชั้นต้นจำนวน 684,845 คดี ปี พ.ศ.2557 มีปริมาณคดีจำนวน 665,722 คดีปี 2558 มีปริมาณคดีจำนวน 647,664 คดี (สำนักงานศาลยุติธรรมรายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2558) โดยมีสาเหตุหลายประการ เช่น จากผลของการพัฒนาประเทศ เศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาสังคม ปัญหาอาชญากรรม ฯลฯ ประกอบกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ของไทยมุ่งเน้นการปราบปรามโดยการนำกฎหมายอาญาและโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการควบคุมพฤติกรรมอย่างเคร่งครัด มีการกำหนดบทลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับความเป็นอาชญากรรมของการกระทำนั้น และไม่เหมาะสมกับประเภทอาชญากรรม รวมทั้งข้อจำกัดของการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องก่อนนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลทำให้คดีทุกประเภทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ส่งผลให้มีจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มมากขึ้นจนเรือนจำไม่สามารถรองรับได้ตามมาตรฐานเรือนจำ (จำนวนผู้ต้องขัง 336,235 คน มาตรฐานพื้นที่ของเรือนจำ 179,085 คน สํารวจ ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 กรมราชทัณฑ์) ปัญหาที่ติดตามมากก็คือ ขาดประสิทธิภาพในการฟื้นฟูผู้ต้องขังเพื่อให้กลับเข้าสู่สังคมทำให้เมื่อพ้นโทษอาจต้องกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก และที่สำคัญผู้ต้องขังมี โอกาสเรียนรู้พฤติกรรมและวิธีการประกอบอาชญากรรมที่ทำให้อาชญากรรมมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นด้วยวิธีการและรูปแบบใหม่ๆ

ปัญหาและผลกระทบดังกล่าวย่อมต้องหามาตรการและวิธีการที่จะลดคดีขึ้นสู่ศาลให้น้อยลงเพื่อตัดโอกาสจะขังผู้กระทำความผิดอาญาบางประเภทที่ไม่จำเป็นต้องใช้โทษจำคุกในเรือนจำลงไปได้ และเป็นการสร้างโอกาสในการกลับตนเป็นคนดีได้และเป็นการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักโดยการใช้มาตรการทางเลือกอื่นหรือมาตรการพิเศษเข้ามาใช้ในกระบวนการยุติธรรมกับอาชญากรรมบางประเภทที่ไม่สมควรลงโทษด้วยการจำคุก เช่น การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะในชั้นของพนักงานอัยการ การใช้การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในชั้นก่อนฟ้อง หรือแม้แต่ในชั้นศาลเองก็มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทมาใช้ก่อนเข้าสู่กระบวนการสืบพยาน กระบวนการต่างๆ เหล่านี้ต่างมีเป้าหมายเดียวกันคือการลดปริมาณคดีให้เข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาลให้น้อยลง อันมีผลรวมไปถึงการลดจำนวนผู้ต้องขังให้ลดลงด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม รวมทั้งเป็นการป้องกันมลทินติดตัวโดยการใช้โทษจำคุกและเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างแท้จริง

จากความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อสร้างรูปแบบการดำเนินการและมาตรการในการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมเพื่อที่จะลดปริมาณคดีอาญาในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม โดยมีกฎหมายกลางเป็นต้นแบบรองรับมาตรการที่เป็นข้อค้นพบ เพื่อให้มาตรการการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีสามารถนำไปใช้บังคับได้ทุกขั้นตอนอย่างเป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ ซึ่งการวิจัยนี้กำหนดเป็นหัวข้อเรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาและวิจัย หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางอาญา เพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สมมติฐานการวิจัย

ปริมาณคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมากส่งผลทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า และไม่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างแท้จริง การมีกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย การไกล่เกลี่ย การชะลอฟ้อง การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ เพื่อสามารถนำไปใช้บังคับในการระงับข้อพิพาททางอาญาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม จะส่งผลให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง การดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยมีประสิทธิภาพและสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology)

งานวิจัยนี้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design) (สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 2560) และการประชุมรับฟังความคิดเห็น (Hearing) โดยนำข้อมูลที่ได้จากวิธีวิทยาการวิจัยมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นคำตอบของงานวิจัยประกอบด้วย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

เอกสารที่วิเคราะห์ คือ

1.1 หลักการ ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

- (1) หลักการหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ (Crime Prevention)
- (2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือผู้ต้องหา (Due Process)
- (3) หลักการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพด้วยความรวดเร็วถูกต้องและเป็นธรรม

เป็นธรรม

- (4) หลักการลดทอนความเป็นอาชญากรรม
- (5) ทฤษฎีการปราบปรามผู้กระทำความผิด
- (6) ทฤษฎีความยุติธรรม
- (7) แนวคิดความยุติธรรมสมานฉันท์
- (8) แนวคิดความยุติธรรมเชิงฟื้นฟู
- (9) แนวคิดการเบี่ยงเบนคดี (Diversion)
- (10) แนวคิดว่าด้วยอำนาจในการยุติคดีอาญา

1.2 กฎหมายไทย

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- (4) ประมวลกฎหมายอาญา
- (5) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550
- (7) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553
- (8) พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545
- (9) พระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553
- (10) พระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2562
- (11) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562
- (12) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
- (13) ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2554
- (14) ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2560
- (15) ระเบียบการตำรวจว่าด้วยข้อบังคับในการปฏิบัติงานด้านคดี
- (16) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 54
- (17) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าการไต่ถามข้อพิพาทและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

(18) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ปี 2554 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561

1.3 กฎหมายระหว่างประเทศ

- (1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 ข้อ 10
- (2) International Covenant on Civil and Political Rights, 1967: ICCPR กติกา
ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1966
มาตรการองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ข้อ 14/3
- (3) United Nations Charter on Peaceful Dispute Resolution (1954) กฎบัตร
สหประชาชาติ หมวด 6 การระงับข้อพิพาทโดยสันติ ข้อ 33
- (4) United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The
Tokyo Rules) (1990) กฎมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว
(กฏโตเกียว) ข้อ 5,6
- (5) อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะ
องค์กร ข้อ 26(2)
- (6) Guidelines on the Role of Prosecutors (1980) แนวทางเกี่ยวกับบทบาทของอัยการรับรองโดย
รัฐสภาแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1980

1.4 กฎหมายต่างประเทศ

- (1) กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
ปี ค.ศ. 1975
- (2) กฎหมายของสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) (Code for Crown Prosecutors, 1994)
- (3) กฎหมายของประเทศอเมริกา รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและ (Federal Rule of
Criminal Procedure)
- (4) กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
อาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และ Indicting Authority Principle of Mandatory
Prosecution.

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

ประชากรสัมภาษณ์กำหนดให้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายอาญา
และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

รวมจำนวน 10 คน โดยมีหลักเกณฑ์ในการเลือกประชากรสัมภาคด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ประกอบด้วยฝ่ายละ 2 คน ได้แก่

- (1) พนักงานสอบสวนหรือผู้ที่เคยปฏิบัติงานด้านการสอบสวน
- (2) พนักงานฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติงานด้านการ ใกล้เคียงประนอมข้อพิพาทในชั้นชุมชน
- (3) พนักงานอัยการที่ปฏิบัติงานด้านคดีอาญาหรือเคยปฏิบัติงานด้านคดีอาญา
- (4) ผู้พิพากษาหรือผู้ปฏิบัติงานในการประนอมข้อพิพาททางอาญาในชั้นศาล
- (5) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

3. การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design)

งานวิจัยนี้มีเป้าหมายที่จะจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อเป็นกฎหมายกลางในการระงับข้อพิพาททางอาญาในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปริมาณคดี ดังนั้น โครงสร้างของกฎหมายจะต้องมีสาระสำคัญที่เกิดจากการที่ผู้มีส่วนร่วม โดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมาย การวิจัยนี้จึงได้นำเอาแนวคิด (Concept) ของวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ หรือ Participatory Design (PD) หรือ Co-design มาประยุกต์ใช้ แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส ได้นำมาใช้ทดลองกับการศึกษาวิจัยเรื่องการจัดทำประมวลกฎหมายอาญาเสพติดและประสบความสำเร็จอย่างมาก เนื่องจากวิธีดังกล่าวเป็นกระบวนการออกแบบที่ได้กำหนดให้มีกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องโดยตรง (Stakeholders) ในการบังคับใช้กฎหมายจากรูปแบบและโครงสร้างของกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ที่จะกำหนดขึ้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบ เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายต้นแบบดังกล่าว จะสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาปริมาณคดีชั้นศาล กระบวนการยุติธรรมล่าช้า อันเป็นกระบวนการวิธีการที่เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยตรงได้ช่วยกันคิดหาคำตอบเกี่ยวกับ โครงสร้างว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา โดยมีกระบวนการวิธีดำเนินการแยกประชากรออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะ ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรเฉพาะที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แยกเป็น 4 กลุ่มๆ ละ 4 คน ประกอบด้วย พนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้พิพากษาผู้ปฏิบัติหน้าที่ในศาลอาญา และกลุ่มผสมจากการให้ประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มมารวมกัน เป็น 4 กลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีทั้งพนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้พิพากษาผู้ปฏิบัติหน้าที่ในศาลอาญา ในแต่ละกลุ่มจะร่วมกันอภิปรายตามประเด็นจากโครงสร้างของกฎหมายต้นแบบที่การวิจัย ได้ค้นพบเป็นร่างไว้แล้ว ซึ่งคำตอบของการวิจัย จะทำให้ได้คำตอบที่ตรงกับความประสงค์และต้องการของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

4. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เป็นการนำเอาข้อค้นพบจากการวิจัยนำเสนอต่อผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อการวิพากษ์เพื่อนำคำวิพากษ์และข้อเสนอแนะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายต้นแบบให้เป็นงานวิจัยที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำไปเป็นกลไกใช้ระงับข้อพิพาททางอาญาที่มีประสิทธิภาพต่อไป

ผลจากการวิจัย

1. ข้อจำกัดของการระงับข้อพิพาททางอาญาของประเทศไทย

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ผ่านมา พบว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ การหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลหรือผู้ต้องหา และคุ้มครองผู้เสียหายที่ถูกล่วงละเมิด ซึ่งจะนำไปสู่ความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมของไทยจึงต้องสร้างความสมดุลในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งมากเกินไป ระบบการดำเนินคดีอาญาที่รวดเร็วถูกต้องและเป็นธรรมมีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญในความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่าระบบการดำเนินคดีอาญา ยังไม่มีประสิทธิภาพ การค้นหาความจริงเกิดความล่าช้า การส่งเสริมให้มีมาตรการในการลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาลหรือการลดปริมาณคดีเข้าสู่ระบบสายพาน หมายถึงการปรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในทุกชั้นให้ เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพเพื่อเป็นกลไกไม่ให้ความยุติธรรมเกิดความล่าช้า ดังภาษิตทางกฎหมายที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือ การปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed, Justice denied) ดังนั้น จึงต้องมีการใช้มาตรการอื่นๆ เข้ามาทดแทนเช่น มาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมให้มีมาตรการที่เป็นทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งนอกระบบตามปกติ (Alternative dispute resolution) ให้มากขึ้น เช่น การส่งเสริมให้มีการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท การชะลอฟ้อง การสั่งไม่ฟ้อง และการเจรจาต่อรอง เพื่อหันเหคดีบางประเภทออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ไม่ว่าจะเป็นในชั้นชุมชนโดยพนักงานฝ่ายปกครอง เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการหรือศาล จึงเป็นสิ่งจำเป็น

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลพบว่าปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นยังมีปริมาณสูงอย่างต่อเนื่อง มีจำนวนผู้ต้องขังสูงเกินกว่ามาตรฐานรองรับของเรือนจำและมีอัตราการกระทำผิดซ้ำสูงอย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนของ การซึ่งงบประมาณภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พบว่าในปี พ.ศ. 2553 ใช้งบประมาณในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกือบ

ร้อยละ 10 ของงบประมาณของประเทศชี้ให้เห็นว่ามาตรการในการระงับข้อพิพาททางอาญาของไทยยังเป็นกลไกที่มีข้อจำกัด และยังมีความบกพร่องในการบังคับใช้

ข้อค้นพบประการต่อมา คือสาเหตุของการที่มีจำนวนคดีที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมมากเกินไปมีสาเหตุมาจากเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ มีการนำเอากฎหมายอาญาและโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการควบคุมพฤติกรรมมากเกินไปจนสมควร ซึ่งปัจจุบันพบว่านอกจากประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดโทษในทางอาญาแล้วยังมีพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญาอีกกว่า 380 ฉบับ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากมุ่งเน้นการปราบปรามเป็นหลักโดยคำนึงถึงสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ตามทฤษฎีหลักนิติธรรม (Due process) เป็นลำดับรองรวมทั้งระบบงานยุติธรรมยังขาดกลไกปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามมาตรการยุติธรรมทางเลือกที่เหมาะสม (Alternative Dispute Resolutions) เช่น การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยชุมชน (community-base correction) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (noncustodial treatment of offender) การหันเหผู้กระทำผิดออกจากระบบเรือนจำ (diversion from custodial) การใช้ทางเลือกอื่นแทนการกักขัง (alternatives to incarceration) การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษจำคุก (alternatives to prison) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้ระบบที่เป็นทางการ (non-institutional treatment of offender) และการดำเนินคดีอาญาอย่างไม่เป็นทางการ (informal justice) ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้น และได้รับการจัดเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มีความสำคัญ ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ยุติธรรมชุมชน (community justice) และมาตรการการลงโทษระดับกลาง (intermediate sanction) โดยในแนวคิดมาตรการดำเนินคดีดังกล่าวนี้เป็นกลไกสากลที่นานาประเทศนำมาบังคับใช้ โดยมีรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญามาใช้เป็นกลไกในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้โทษจำคุก จนประสบความสำเร็จสามารถแก้ไขปัญหาปริมาณคดีล้นศาลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญข้อหนึ่งเกิดจากการที่ขาดมาตรการที่หลากหลายและเป็นเอกภาพในการที่จะจัดการกับคดีหลายประเภทที่เข้ามาสู่ระบบ ซึ่งจากการศึกษา พบว่า คดีที่เข้ามาสู่ระบบไม่ว่าเป็นคดีซึ่งเกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือโดยประมาท คดีที่เป็นการกระทำความผิดหรืออาชญากรรมอาชีวะหรือคดีที่กระทำความผิดเพียงเล็กน้อยก็จะมีگردำเนินการในชั้นเจ้าพนักงาน หรือการดำเนินคดีในชั้นศาลในลักษณะที่คล้ายกัน กล่าวคือ พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานแล้วสรุปสำนวนพร้อมความเห็นการสังคดีของพนักงานอัยการและพนักงานอัยการก็จะพิจารณาสำนวนและพยานหลักฐาน ถ้ามีพยานหลักฐานพอพ้องก็จะฟ้องคดีไปสู่ศาลทำให้กระบวนการในการดำเนินคดีเกือบทั้งหมดจึงต้องไปยุติลงที่ศาล ปัญหาที่ตามมาก็คือ ทำให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วคดีบางประเภทสามารถจะ

มีมาตรการในการดำเนินการอื่นที่ส่งผลดีว่าการส่งฟ้องไปที่ศาลทำให้ศาลต้องรับภาระเกินสมควร จนไม่สามารถมีเวลาไปใช้ในการพิจารณาคดีที่สำคัญ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดี กล่าวคือต้องสูญเสียเสรีภาพระหว่างการสอบสวนฟ้องร้องและต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการถูกดำเนินคดีซึ่งในหลายกรณีมีวิธีการที่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้ดีกว่าการจำคุกในเรือนจำโดยเฉพาะในเรื่องความผิดเล็กน้อย ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือโดยพลั้งพลาด หรือความผิดลหุโทษ การขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมของไทยทั้งระบบดังกล่าวจึงนำมาสู่การหาแนวทางในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างหาวิธีการ แนวทางภายใต้กรอบขอบเขตของตนเอง เช่น พนักงานสอบสวนทำการไต่ถามคดีก่อนรับเรื่องร้องทุกข์ โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการระงับข้อพิพาทโดยตรง พนักงานอัยการโดยสำนักงานอัยการสูงสุดออกระเบียบบริหารคดี โดยการไต่ถาม การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ศาลมีการออกข้อกำหนดนาระบบการไต่ถามคดีและประណอมข้อพิพาทมาใช้ในชั้นศาล และในส่วนภาครัฐได้มีแนวคิดในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลอย่างเป็นทางการ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ที่ให้ความเห็นชอบในแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมอันได้แก่ มาตรการปรับ การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มาตรการความผิดอันยอมความได้ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ มาตรการชะลอการฟ้อง การคุมประพฤติ มาตรการพักการลงโทษ มาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชนและครอบครัว เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี ในรูปแบบต่างๆ ดังนี้ (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 รูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีขององค์กรไทย

องค์กรในกระบวนการยุติธรรม	มาตรการ/ รูปแบบในการระงับข้อพิพาท			
	ไต่ถามคดี	ชะลอฟ้อง	คำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ	เจรจาต่อรอง
1. ชั้นพนักงานฝ่ายปกครอง	√	-	-	-
2. ชั้นพนักงานสอบสวน	√	-	-	-
3. ชั้นพนักงานอัยการ	√	√	√	-
4. ชั้นศาล	√	-	-	-

จากตาราง จะเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องได้พยายามลดปริมาณคดีโดยอาศัยกลไกหรือมาตรการดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาภายใต้กรอบขอบเขตอำนาจหน้าที่และตามแนวความคิดการใช้มาตรการอื่นในการเบี่ยงเบนคดี กล่าวคือ

1. ในชั้นชุมชน ใช้รูปแบบในการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย ซึ่งมีอยู่ 2 ช่องทาง คือ การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน และการไกล่เกลี่ยในชั้นอำเภอและเขตโดยนายอำเภอ ผู้อำนวยการเขต

2. ในชั้นพนักงานสอบสวน ใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย

3. ในชั้นพนักงานอัยการ ใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย การชะลอฟ้อง และการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ

4. ในชั้นศาล ใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยก่อนเข้าสู่กระบวนการสืบพยาน

จากข้อค้นพบ มาตรการดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาขององค์กรไทยในปัจจุบัน ยังมีข้อจำกัด และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเลือกที่จะใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเพื่อป้องกันการถูกรื้อหรือถูกฟ้องร้องเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากกลไกมาตรการ การระงับข้อพิพาทดังกล่าวมิได้เป็นกลไกทางกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจผู้ปฏิบัติไว้รองรับการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน บางหน่วยงานเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติภายในองค์กรเท่านั้นจึงทำให้ผลลัพธ์ที่ได้ยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวคือนอกจากไม่สามารถระงับข้อพิพาทเพื่อลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ดังสถิติปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลที่ได้กล่าวไว้แล้ว ยังพบว่ารัฐต้องสูญเสียงบประมาณเพิ่มเติมมาบริหารจัดการคดีปริมาณคดีอาญานอกจากทางบริหารจัดการด้านกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักอีก นับว่าเป็นภาระแก่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณและบุคลากร จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการ และรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังเป็นกลไกที่มีอุปสรรค ปัญหาและข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการปริมาณคดีตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งนับเป็นกฎหมายต้นแบบในด้านการไกล่เกลี่ยที่กำหนดเป็นกฎหมายกลางให้หน่วยงานภาครัฐบังคับใช้ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายการไกล่เกลี่ยดังกล่าวเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งในการระงับข้อพิพาททางอาญาเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมและแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบเหมือนกับนานาประเทศที่สามารถแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้านคดีชั้นศาล คนล้นคุกลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม แนวคิดเรื่องยุติธรรมสมานฉันท์การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการ

ยุติธรรมทางอาญา หลักเกณฑ์รูปแบบในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกระดับระหว่างประเทศและในต่างประเทศ ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทยเพื่อวางแนวทางเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญาที่เหมาะสมกับประเทศไทย และบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. มาตรการที่มีประสิทธิภาพและจำเป็นต่อการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยเพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายต้นแบบ

ข้อค้นพบจากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการที่มีประสิทธิภาพและจำเป็นต่อการระงับข้อพิพาททางอาญาปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งได้กำหนดคกฏเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้ ข้อ 10 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948) ข้อ 14/3 ของกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (หลักการเพื่อคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก ค.ศ. 1988 ข้อ 38) และปรากฏในกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในรูปแบบการไกล่เกลี่ย การสั่งไม่ฟ้อง การชะลอฟ้อง และการเจรจาต่อรอง

ข้อค้นพบของการวิจัยพบว่า องค์การในกระบวนการยุติธรรมของไทยมีรูปแบบการระงับข้อพิพาทบางรูปแบบที่เป็นไปตามหลักสากล และมีความเหมือนและความต่างกับมาตรการหรือรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาของต่างประเทศในบางประการ ดังนั้น เพื่อให้เห็นความเหมือนและความต่างของรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาในกลไกทางกฎหมายของไทยกับต่างประเทศอันจะนำไปสู่การพัฒนากรอบรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาของไทยให้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักสากลจึงเปรียบเทียบให้เห็นตามตารางดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบกลไกทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทของไทยและต่างประเทศ

มาตรการระงับข้อพิพาท คดีอาญา	กฎหมายต่างประเทศ				
	เยอรมนี	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ไทย
1. การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทอาญา					
- กระบวนการไกล่เกลี่ย	√	√	√	√	√ (ในชั้น ชุมชน)
- ประเภทคดีความผิด	√	√	√	√	√ (ในชั้น ชุมชน)
- ระยะเวลาไกล่เกลี่ย	√	√	√	√	√
2. ความตกลงทางอาญา					
- ขอบเขตความตกลงคดีทาง อาญา	√	√	√	√	×
- วิธีการตกลงคดีทางอาญา	√	√	√	√	×
3. การชะลอฟ้อง	√	√	√	√	×
4. การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็น ประโยชน์ต่อสาธารณชน	√	√	√	√	×

ตารางที่ 2 (ต่อ)

มาตรการระงับข้อพิพาทคดีอาญา	กฎหมายต่างประเทศ				
	เยอรมนี	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ไทย
5. การต่อรองคำให้การ					
- กระบวนการต่อรองคำให้การและจำเลยรับสารภาพ	✓	✓	✓	✓	×
- อัยการมีหน้าที่ต่อรองคำให้การกับจำเลย	✓	✓	✓	✓	×
- อัยการมีอำนาจลดข้อกล่าวหาและเสนอการลงโทษที่แน่นอน	✓	✓	✓	✓	×

จากตารางเปรียบเทียบ รูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาข้างต้นจะเห็นได้ว่าทุกรูปแบบการระงับข้อพิพาทของต่างประเทศใช้ในรูปแบบกลไกทางกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในด้านการระงับข้อพิพาทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่างจากกลไกการระงับข้อพิพาทของไทยที่ยังไม่มีกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจนรองรับดุลพินิจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ส่งผลทำให้การบริหารจัดการคดียังไม่บรรลุเป้าประสงค์ และยังคงทำให้ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยประสบภาวะปริมาณคดีล้นศาล คนล้นคุก ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

จากการวิเคราะห์ทั้งหมด ทำให้ได้ข้อค้นพบที่เป็นสาระสำคัญที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

2.1 การไกล่เกลี่ยคดีอาญา

การไกล่เกลี่ย (mediation) คือ การที่บุคคลที่สามซึ่งเป็นที่ยอมรับเป็นอิสระ เป็นกลาง และไม่มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาด เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเพื่อช่วยคู่พิพาทในการระงับข้อพิพาทในประเด็นต่างๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า การไกล่เกลี่ยซึ่งรวมถึงยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คือ การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ที่พัฒนาการมาเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งอีกชั้นหนึ่งที่ “คนกลาง” ยินยอมลดทอนบทบาทความสำคัญของตนในเวทีการจัดการความขัดแย้ง

นั้นๆ และขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้คู่กรณี ได้มีพื้นที่แห่งอำนาจเพิ่มมากขึ้นเพื่อจัดการความขัดแย้งของตนอย่างสันติวิธีต่อหน้าคนกลางนั่นเอง

การไกล่เกลี่ย เป็นรูปแบบหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางอาญาที่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมไทยนำมาบังคับใช้อยู่แล้วในปัจจุบัน ตั้งแต่ในชั้นชุมชน ชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาล เพียงแต่โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบ และกฎหมายที่แตกต่างกันดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น จึงทำให้รูปแบบการระงับข้อพิพาทในด้านการไกล่เกลี่ยยังขาดความเป็นเอกภาพ ไม่รองรับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

2.2 การชะลอการฟ้องคดีอาญา

การชะลอการฟ้อง (Suspension of prosecution) หมายถึง การที่พนักงานอัยการยังไม่ฟ้องคดีแต่จะชะลอคดีไว้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งโดยกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดหากปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งมาตรการรองรับการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขคือ การแก้ไขฟื้นฟูระบบเรือนจำ (Non-institutional Based Treatment) มาตรการดังกล่าวถือเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นใหม่ในปัจจุบัน แต่มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลก โดยในแต่ละประเทศก็จะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมในประเทศของตน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับปรัชญาสหประชาชาติว่าด้วยหลักการพื้นฐานในการอำนวยความสะดวกต่อผู้เสียหายในคดีอาญาและผู้เสียหายจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ

สำหรับการชะลอฟ้องของไทยในปัจจุบันปรากฏอยู่เพียงในกฎหมายฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 โดยในระดับนโยบาย อัยการสูงสุด เป็นกรรมการในคณะกรรมการฟื้นฟูซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและระเบียบต่างๆ ในระดับปฏิบัติ ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ขอความร่วมมือให้สำนักงานอัยการสูงสุดจัดหาผู้แทนเพื่อแต่งตั้งให้เป็นประธานอนุกรรมการฟื้นฟูฯ ในแต่ละพื้นที่และพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนก็มีหน้าที่ในการพิจารณาว่าผู้ต้องหามีสิทธิที่จะได้รับการฟื้นฟูหรือไม่ ทั้งนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดแนวทาง ในการดำเนินคดีฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและเวียนแจ้งให้ถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส (สฝ.ปฝ.) 0018/ว.46 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2546

ประเด็นการชะลอฟ้องได้ข้อค้นพบว่า การนำเอามาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในคดีที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการทางศาลเพื่อลดปัญหาปริมาณคดีล้นศาล เช่น ความผิดที่ได้กระทำผิดเล็กน้อย การกระทำความผิดโดยประมาท หรือความผิดที่อยู่ในเกณฑ์เมื่อฟ้องไปแล้ว ศาลอาจมีดุลพินิจในการรอการกำหนดโทษ หรือรอการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56 ได้

ก็ไม่ควรใช้วิธีการดำเนินคดีด้วยการฟ้องเพื่อทำให้คดีรกราก และสร้างผลกระทบในด้านอื่นๆ โดยไม่มีความจำเป็น เป็นต้น

2.3 การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity principles) จะมีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร ทั้งสิ้น ส่วนฝ่ายตุลาการถือว่ามีอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี (Adjudication) ซึ่งมีเนื้อหากันคนละ ส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจจึงเป็นระบบที่ให้เจ้าพนักงานฝ่ายบริหารมีบทบาทเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม เจ้าพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีได้ โดยพิจารณาถึงภูมิหลังของอาชญากร สิ่งแวดล้อมตลอดจนนโยบายแห่งรัฐ พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีบางคดี แม้จะปรากฏว่ามีหลักฐานเพียงพอและมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง โดยให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นคดีๆ ไป ซึ่งทางด้านการพิจารณาทางด้านสังคม ด้านรัฐประศาสนศาสตร์และด้านอาชญาวิทยาจะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อพิจารณา ด้านกฎหมาย

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจึงเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมาย อันเนื่องมาจากทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนไป ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นและเห็นว่า การลงโทษจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เขาได้มีโอกาสในการปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีกและเพื่อให้เขากลับสู่สังคมได้อีก เช่น สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีใต้ สาธารณรัฐโปแลนด์ และประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

การสั่งไม่ฟ้องคดีบางประเภท เพื่อกันผู้กระทำความผิดออกจากการฟ้องคดีต่อศาลนั้น ถือเป็น รูปแบบหนึ่งของการนำผู้กระทำความผิดออกจากระบวนการยุติธรรมปกติ (Diversion) สำหรับประเทศไทย พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งคดีอย่างชัดเจน กล่าวคือ การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไขซึ่งเดิมกำหนดไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ในกรณีนี้เห็นว่าแม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้อำนาจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจน และ

มีการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้แล้วก็ตามแต่กรณีดังกล่าวไม่ทำให้เกิดความชัดเจนและทำให้เกิดความเชื่อมั่นกับประชาชนเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดหลักการสั่งไม่ฟ้องไว้ในระเบียบที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่และโครงสร้างในทางบริหารเท่านั้น และไม่ควรถูกกำหนดให้อำนาจการสั่งเป็นอำนาจของอัยการสูงสุด เพราะจะทำให้การพิจารณาคดีเกิดความล่าช้า ควรให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการตามลำดับชั้น เหมือนคดีที่สั่งไม่ฟ้องโดยทั่วไป

2.4 การต่อรองคำรับสารภาพ (Plea - bargaining)

การต่อรองการรับสารภาพ คือ การเจรจาต่อรองระหว่างพนักงานอัยการและจำเลยในคดีอาญา เพื่อหาข้อตกลงที่พึงพอใจร่วมกัน โดยจำเลยให้การรับสารภาพเพื่อลดจำนวนข้อหา ความผิดลง หรือลดจำนวนกระทงความผิดหลายกรรม ซึ่งโดยปกติจะเป็นไปเพื่อให้จำเลยได้รับโทษจำคุกที่เบากว่าโทษที่อาจได้รับ หรือการยกเลิกข้อหาใดข้อหาหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การต่อรองการรับสารภาพ คือ กระบวนการยุติคดีอาญาอันเป็นผลจากความตกลงระหว่างพนักงานอัยการและจำเลยซึ่งในความตกลงดังกล่าวจำเลยที่จะให้การรับสารภาพภายใต้ข้อตกลงที่จะไม่มีการพิจารณาคดีเต็มรูปแบบและพนักงานอัยการตกลงที่จะยกเลิกข้อหาบางข้อหาหรือทั้งหมด หรือเสนอโทษอันเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย เป็นคำแนะนำให้ศาล

ซึ่งการเจรจาต่อรองการรับสารภาพ นับเป็นรูปแบบหนึ่งของการระงับข้อพิพาทที่สามารถลดปริมาณคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้รูปแบบนี้ในการระงับข้อพิพาทและประสบความสำเร็จในการลดปริมาณคดีลงได้ถึงร้อยละ 90

สำหรับประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อรองการรับสารภาพโดยตรง แต่ศาลไทยได้ใช้วิธีการที่ใกล้เคียงกับต่อรองการรับสารภาพในทางปฏิบัติมานานแล้วเพียงแต่มีได้หยิบยกกันมาให้ชัดเจน เช่น การรับสารภาพของจำเลยในชั้นศาล ที่ศาลชี้ให้เห็นประโยชน์ที่จำเลยจะได้รับจากการรับสารภาพ และจำเลยก็ใช้โอกาสนั้นตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 ที่บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่ามีเหตุบรรเทาโทษ ไม่ว่าจะได้มีการเพิ่มโทษ หรือการลดโทษตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นแล้วหรือไม่ ถ้าศาลเห็นสมควรจะลดโทษไม่เกินกึ่งหนึ่งของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดก็ได้ นอกจากนี้ยังปรากฏตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176 ว่าในชั้นพิจารณา ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้องศาลจะพิพากษาโดยไม่สืบพยานหลักฐานต่อไปก็ได้ เป็นต้น แต่จะเห็นได้ว่าวิธีการดังกล่าวก็คล้ายกับหลักการต่อรองคำรับสารภาพโดยนัยที่นำมาใช้ในการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมไทยในปัจจุบัน

จากข้อค้นพบการวิจัยได้คำตอบเป็นรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาที่เหมาะสมกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจำนวน 4 รูปแบบ คือ การไกล่เกลี่ย การชะลอฟ้อง การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ จึงนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา

3. กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในทางอาญา

การจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นคำตอบที่ได้จากกระบวนการที่กำหนดไว้ 2 ส่วน คือ การกำหนดประเด็นที่เป็นสาระสำคัญที่จะนำไปสู่โครงสร้างของกฎหมายและกระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมายและคำตอบที่ได้นำไปสู่คำตอบของการวิจัยคือ การจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อลดปริมาณคดี โดยนำเอาข้อค้นพบของงานวิจัยตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้มาวิเคราะห์สังเคราะห์และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติการระงับข้อพิพาทในทางอาญาพ.ศ. และดำเนินการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำความเห็นและข้อสังเกตมาแก้ไขปรับปรุงให้ร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นสามารถนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ร่างพระราชบัญญัติการระงับข้อพิพาทในทางอาญา พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นมีโครงสร้างกฎหมายและรายละเอียดของแต่ละมาตราดังนี้

3.1 โครงสร้างกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวนมาตรา 67 แบ่งออกเป็น 5 หมวด และบทเฉพาะกาล ดังนี้

หมวด 1 การไกล่เกลี่ย (มาตรา 9 – มาตรา 44)

ส่วนที่ 1 บททั่วไป (มาตรา 9-11)

ประเภทความผิดที่ไกล่เกลี่ยได้

การแจ้งให้คู่กรณีทราบสิทธิ

หากเป็นผู้เยาว์ให้มีผู้แทน โดยชอบธรรมเข้าร่วมด้วย

ส่วนที่ 2 ผู้ไกล่เกลี่ย(มาตรา 12-22)

การขึ้นทะเบียน

คุณสมบัติ

อำนาจและหน้าที่

จริยธรรม

การถูกถอดถอน

ส่วนที่ 3 กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญา(มาตรา 23-41)

การเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ย

การทำข้อตกลงเป็นหนังสือ

ผลการไกล่เกลี่ย

ส่วนที่ 4 การระงับข้อพิพาทภาคประชาชน(มาตรา 42-44)

การไกล่เกลี่ย

ประเภทความผิด

หมวด 2 การชะลอฟ้อง (มาตรา 45 – มาตรา 56)

ส่วนที่ 1 บททั่วไป (มาตรา 45-47)

ส่วนที่ 2 คำสั่งชะลอฟ้อง (มาตรา 48-51)

ส่วนที่ 3 ผลของคำสั่งชะลอฟ้อง (มาตรา 52-56)

หมวด 3 การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (มาตรา 57 - 63)

หมวด 4 การเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ (มาตรา 64)

หมวด 5 บทกำหนดโทษ (มาตรา 65 - 66)

บทเฉพาะกาล (มาตรา 67)

3.2 เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย

การกำหนดเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นแก่นของกฎหมาย หมายถึง เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สะท้อนออกมาในรูปแบบของหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมาย สำหรับร่างพระราชบัญญัติการระงับข้อพิพาทในทางอาญา พ.ศ. นี้ ร่างขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่า โดยที่ปัจจุบันข้อพิพาททางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากเห็นควรให้นำกระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญามากำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาลยุติธรรม หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาททางอาญาบางประเภท เพื่อทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้งเกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (หลักการและเหตุผลนี้จะปรากฏในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ)

สรุปผลการวิจัยข้างต้นได้เป็นไปตามสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ว่าการมีกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม โดยมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย การไกล่เกลี่ย การชะลอฟ้อง การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การต่อรองคำรับสารภาพ เพื่อสามารถนำไปใช้บังคับใน

การระงับข้อพิพาททางอาญาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมเพื่อรองคดีจะส่งผลให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง การดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพและสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริงตามหลักการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักสากล

ข้อเสนอแนะ

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นนี้ หากจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการลดปริมาณคดีอันเป็นเป้าประสงค์หลักของงานวิจัย มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. แนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะทำให้มีกฎหมายต้นแบบซึ่งเป็นกฎหมายกลางในด้านการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีอาญา ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาททางอาญาบางประเภทเพื่อให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข ซึ่งมีความเป็นเอกภาพ สามารถแก้ไขปัญหาปริมาณคดีล้นศาล ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพราะเป็นกลไกกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในด้านการระงับข้อพิพาท เป็นไปด้วยความชอบธรรมภายใต้หลักนิติธรรมเกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. โดยการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและเข้าสู่กระบวนการตรากฎหมายตามลำดับขั้นต่อไป

2. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

2.1 การตรากฎหมายลำดับรอง

เมื่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. มีผลเป็นกฎหมายโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปตามความในมาตรา 7 หน่วยงานรัฐและผู้รักษาการตามกฎหมาย กล่าวคือ ประธานศาลฎีกา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด และผู้

บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้มีหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ ต้องดำเนินการตรากฎหมายลำดับรองจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองดังนี้

(ก) กฎกระทรวงว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไถ่เกลี่ยตามกฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. เพื่อกำหนดวิธีการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไถ่เกลี่ย การออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน การต่อหนังสือรับรอง แบบบัตรประจำตัวผู้ไถ่เกลี่ย การถอดถอนผู้ไถ่เกลี่ย การสิ้นสภาพผู้ไถ่เกลี่ย และการเพิกถอนผู้ไถ่เกลี่ย

(ข) กฎกระทรวงว่าด้วยกระบวนการต่อรองเพื่อทำข้อตกลงในคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 64 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ.... เพื่อกำหนดประเภทความผิดกระบวนการ วิธีการ ในการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพเพื่อทำข้อตกลงในคดีอาญา

(ค) ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การยื่นคำร้องขอไถ่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อกำหนดรายละเอียดของคำร้อง ระยะเวลาในการพิจารณา คำร้องขอไถ่เกลี่ยข้อพิพาทตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 64 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ.

(ง) คำสั่งแต่งตั้งผู้ไถ่เกลี่ยตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. เป็นคำสั่งเพื่อให้มีเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจตามที่บัญญัติในกฎหมายอำนาจดังกล่าว ทำหน้าที่ผู้ไถ่เกลี่ยตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ.

2.2 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

การวางแผนทางประกอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานทุกองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. ให้เป็นแนวทางเดียวกัน และเกิดประโยชน์ต่อสังคมและผู้กระทำความผิดอย่างแท้จริง ผู้วิจัยเสนอให้ออกเป็นคำแนะนำของหน่วยงานของรัฐว่าด้วยการใช้ดุลพินิจกำหนดตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญานี้ วาระระเบียบราชการเพื่อให้กิจการดำเนินไปโดยเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกัน และมีอำนาจให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบวิธีการต่างๆ ที่กำหนดขึ้น โดยกฎหมายหรือโดยประการอื่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง ชอบธรรม

2.3 ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ

ข้อเสนอแนะเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ.... และเพื่อประโยชน์ในการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่จึงให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาท ตลอดจนการสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาท ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ได้แก่สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้

3. ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

การระงับข้อพิพาทในระดับชั้นชุมชนเป็นการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นกระบวนการยุติธรรมขั้นพื้นฐานให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย ดังนั้น เพื่อยกระดับการดำเนินงานศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน และพัฒนาประสิทธิภาพการบริการประชาชนให้เข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ทว่าถึงโดยเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและชุมชน การวิจัยนี้จึงเสนอแนะให้มีการวิจัยต่อไปในเรื่อง

- กฎหมายต้นแบบเพื่อการส่งเสริมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนเพื่อการระงับข้อพิพาททางอาญา
- กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางแพ่ง

รายการอ้างอิง

- ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554. (2554, 7 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 128 ตอนที่ 73 ก.
- ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2560. (2560, 3 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 49 ก.
- ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499. (2499, 13 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 73 ตอนที่ 95 ฉบับพิเศษ.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477. (2477, 7 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 52. หน้า 598.

พระราชบัญญัติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. (2560, 22 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*.

เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550. (2550, 15 กันยายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 55 ก.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457. (2457, 17 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 31 หน้า 229.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. (2553, 7 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*.

เล่ม 127 ตอนที่ 75 ก.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นของ

พนักงานอัยการ พ.ศ. 2555. วันที่ค้นข้อมูล 20 เมษายน 2561, เข้าถึงได้จาก

<http://www.legal.d.go.th/index.php/2015-04-01-09-11-20>

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการตั้งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมี

ผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของ

ประเทศ ปี 2554 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561. วันที่ค้นข้อมูล 20 เมษายน 2561, เข้าถึงได้จาก

<http://www.legal.d.go.th/index.php/2015-04-01-09-11-20>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*.

เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*.

เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*.

เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.

สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2560). *วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ:

อาร์ทิพานีย์.