กระบวนการยุติธรรมทางเลือก : ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

นางสาวปราณี ฉวยกระโทก

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
พ.ศ. 2556

Alternative Dispute Resolution (ADR.) : Case Study on Mediation and Conciliation in Criminal Case at the Stage of the Public Prosecutor Pursuant to the Rule of the Office of the Attorney General Regarding Mediation and Conciliation in Criminal Case at the Stage of the Public Prosecutor B.E. 2555

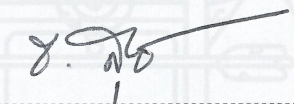
Miss Pranee Chuykratok

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University
2013

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	กระบวนการยุติธรรมทางเลือก : ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555
ชื่อและนามสกุล	นางสาวปราณี ฉวยกระโทก
วิชาเอก	กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช

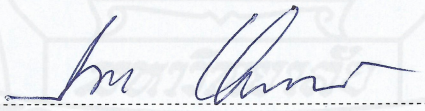
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



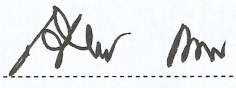
..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์)



.....

(อาจารย์เธียรชัย ณ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ กระบวนการยุติธรรมทางเลือก : ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

ผู้ศึกษา นางสาวปราณี ฉวยกระโทก **รหัสนักศึกษา** 2554003604

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช

ปีการศึกษา 2556

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางเลือก : ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของต่างประเทศ (2) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ (3) หาความเหมาะสมและผลสัมฤทธิ์ของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการมาใช้ในสังคมไทย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยทางเอกสารเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของต่างประเทศ รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ เพื่อนำมาหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการที่เหมาะสมต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบังคับใช้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 นั้นไม่มีกฎหมายรองรับผลของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญากรณีที่คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันให้มีผลเช่นเดียวกับผลคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ และในกรณีคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการไม่มีผลอายุความสะดุดหยุดอยู่ ซึ่งเมื่อพิจารณาการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา61/2 วรรคแปด ได้บัญญัติว่า“เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณาให้อายุความในการฟ้องร้องคดีสะดุดหยุดลง...” ดังนั้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

คำสำคัญ การไกล่เกลี่ย ประนอมข้อพิพาท คดีอาญา ชั้นพนักงานอัยการ

Independent Study title: Alternative Dispute Resolution (ADR.) : Case Study on Mediation and Conciliation in Criminal Case at the Stage of the Public Prosecutor Pursuant to the Rule of the Office of the Attorney General Regarding Mediation and Conciliation in Criminal Case at the Stage of the Public Prosecutor B.E. 2555

Author: Miss Pranee Chuykratok; **ID:** 2554003604**;**

Degree: Master of Laws;

Independent Study advisor: Thawatchai Suvanpanich, Associate Professor;

Academic year: 2013

Abstract

The Independent Study on Alternative Dispute Resolution (ADR.) : Case Study on Mediation and Conciliation in Criminal Case at the Stage of the Public Prosecutor pursuant to the Rule of the Office of the Attorney General regarding Mediation and Conciliation in Criminal Case at the Stage of the Public Prosecutor B.E. 2555 aims to (1) investigate concepts and theories about alternative justice in other jurisdictions (2) explore concepts and theories about alternative justice and mediation and conciliation in criminal case at the stage the public prosecutor (3) find out fitness and effectiveness of the adoption of mediation and conciliation in criminal case at the stage the public prosecutor as an alternative justice in Thailand.

This independent study is considered as a qualitative research and documentary research covering alternative justice in other jurisdictions as well as analysis of data gained from the interview with experts and experienced resource persons to reach the conclusion and recommendations for handling with existing problems and providing guideline for the development of dispute resolution process at the stage of the public prosecutor.

Findings from the research revealed that the enforcement of the Rule of the Office of the Attorney General regarding Mediation and Conciliation in Criminal Case at the Stage of the Public Prosecutor B.E. 2555 is still a problematic issue as there has none of such statutory provision to implement the outcome of mediation and conciliation in criminal if the parties to the case can settle the issue which differs from the arbitral award pursuant to the law relating to arbitration. Also, if the case has been diverted to mediation and conciliation at the stage of the public prosecutor, its prescription shall not be suspended while mediation and conciliation under the State Administration Act (No. 7) B.E. 2550 Section 61/2 paragraph eight provides, on the contrary, that "when the tribunal acting as a mediator and conciliator has accepted the case for their consideration, the prescription for action shall be temporarily suspended...". Therefore, the provisions of the relevant laws and regulations should be amended to accomplish the effectiveness of mediation and conciliation in criminal case at the stage of public prosecutor.

Keyword: Mediation Conciliation Criminal case Prosecution

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร. ธวัชชัย สุวรรณพานิช ที่ท่านได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการศึกษาค้นคว้าอิสระของผู้ศึกษา โดยได้ให้ความรู้ คำปรึกษา และคำแนะนำ ตลอดจนกำลังใจอันมีค่ายิ่ง นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ และรองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์ ซึ่งเป็นกรรมการและแนะนำการแก้ไขการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่าน และใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ไว้ ณ โอกาส นี้

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านมนัส สุขสวัสดิ์ รองอัยการสูงสุด ท่านชัยพร เกริกกุลธร อัยการพิเศษฝ่ายแผนช่วยเหลือทางกฎหมาย ท่านสุทธิชาติ ชาตินักรบ อัยการผู้เชี่ยวชาญ และท่านนิษฐา สุจริตวรกุล อัยการผู้เชี่ยวชาญ ที่ท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้สัมภาษณ์ และให้คำแนะนำทางวิชาการในการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณห้องสมุดสำนักงานอัยการสูงสุดที่สนับสนุนตำรากฎหมายและข้อมูลทางวิชาการที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าอิสระ และขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือในการศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้

อนึ่ง ประโยชน์ประการใดๆ ในการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ล้วนมาจากความกรุณาของทุกท่านดังกล่าวมา สำหรับข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับคำชี้แนะเพื่อนำไปปรับปรุงในโอกาสต่อไป

ปราณี ฉวยกระโทก

พฤษภาคม 2557

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ
กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ
บทที่ 1 บทนำ 1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา 3
3. ประเด็นปัญหาการศึกษา 4
4. ขอบเขตของการศึกษา 4
5. นิยามศัพท์ 4
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5
7. วิธีการศึกษา 5
บทที่ 2 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก 6
1. แนวคิดและทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก 6
1.1 ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก 6
1.2 ลักษณะสำคัญที่เป็นองค์ประกอบของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก 9
1.3 ความมุ่งหมายของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ 10
1.4 แนวคิดพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก 11
1.5 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก 17
1.6 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย 22
2. กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการดำเนินคดีอาญาในต่างประเทศ 25
2.1 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) 25
2.1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส 25
2.1.2 ราชอาณาจักรเบลเยียม 29
2.1.3 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 30

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.2 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) 31
2.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา 31
2.2.2 เครือรัฐออสเตรเลีย 34
2.3 แนวความคิดเรื่องบทบาทอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ในต่างประเทศ 35
บทที่ 3 บทบาทของพนักงานอัยการไทยในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก 37
1. การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในสังคมไทย 37
2. การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย 42
2.1 บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา 42
2.2 หลักการฟ้องคดีอาญา 44
3. บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา 45
3.1 บทบาทตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 45
3.2 บทบาทตามประมวลกฎหมายอาญา 46
3.3 บทบาทตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 47
3.4 บทบาทอื่นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา 49
4. บทบาทของพนักงานอัยการในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา 49
4.1 แนวทางการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา 50
4.2 หลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา 53
4.3 กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา 55
4.4 อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 56
บทที่ 4 วิเคราะห์การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 64
1. การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท คดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ 65
2. ปัญหาการบังคับใช้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอม ข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 68

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ 74
1. บทสรุป 74
2. ข้อเสนอแนะ 76
บรรณานุกรม 87
ภาคผนวก 93
ก บทสัมภาษณ์ 94
ข พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 130
ค พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 141
ง ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา ในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 155
ประวัติผู้ศึกษา 163

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ตามนัยมาตรา 255 วรรคสอง บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 22 ได้บัญญัติรองรับไว้ว่า ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่... ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการคือ ความเป็นอิสระในฐานะหน่วยงาน กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดี พนักงานอัยการไม่ผูกมัดกับหน่วยงานอื่นและโดยเฉพาะอย่างยิ่งปลอดจากฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร[1] และด้วยความเป็นอิสระของพนักงานอัยการทำให้พนักงานอัยการมีศักยภาพในการรักษาสมดุลระหว่างความสงบเรียบร้อยกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้มีความน่าเชื่อถือในความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง หากประชาชนจะระงับข้อพิพาทในคดีอาญาหรือคดีแพ่งในชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งฝ่ายผู้เสียหายและฝ่ายผู้กระทำผิดโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม มีความสะดวกรวดเร็ว และลดภาระค่าใช้จ่ายของศาล

ปัจจุบันสภาพสังคมไทยเป็นสังคมที่มีขนาดใหญ่มีการดำเนินกิจกรรมทางด้านธุรกิจด้านธุรกรรม การติดต่อค้าขายกัน และประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับสภาพปัญหาสังคมก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว เกิดความขัดแย้งในสังคมไม่ว่าจะเป็นทางอาญาหรือทางแพ่ง เมื่อสิ่งต่างๆ ดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีการฟ้องคดีต่อศาล ทำให้กระบวนการยุติธรรมต้องประสบปัญหาหลายประการ ได้แก่ กระบวนการพิจารณาคดีที่ล่าช้า ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับจำนวนบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม อาทิ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่และไม่สมดุลกับปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

---

[1] คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร :โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549, หน้า 104

ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ผู้ต้องขังล้นเรือนจำและอยู่กันอย่างแออัดส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน หน่วยงานในชั้นคุมประพฤติและราชทัณฑ์ต้องมีภาระด้านงบประมาณในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังจำนวนมาก นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาด้านสังคม กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำผิดพ้นโทษจำคุกออกมาสู่สังคมปกติแล้วกลายเป็นบุคคลที่สังคมรังเกียจ ไม่อาจดำรงชีวิตแบบปกติสุขได้ถูกมองในทางลบซึ่งมีผลกระทบต่อจิตใจเป็นเหตุให้ต้องหวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก

จากสภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว ทำให้รัฐต้องหามาตรการเพื่อลดปริมาณคดีไม่ให้ขึ้นสู่ศาลมากเกินไป สำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะเป็นหน่วยงานเสริมสร้างการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา การบังคับใช้กฎหมายในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ด้วยความเที่ยงธรรม ได้ตระหนักในสภาพปัญหาดังกล่าวจึงได้มีมาตรการอื่นที่จะสามารถเบี่ยงเบนคดีออกจากศาลสามารถยุติคดีในชั้นพนักงานอัยการ และมีความเหมาะสมกับภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุด ด้วยการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อสร้างความสมานฉันท์ในสังคม และลดภาระในการดำเนินคดีทั้งของภาครัฐและภาคประชาชน โดยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยพนักงานอัยการ ถือเป็นมาตรการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ทำให้คู่กรณีสามารถยุติปัญหา ลดความขัดแย้ง เกิดความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย อันจะเป็นประโยชน์มากกว่าที่จะให้คู่กรณีใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในการต่อสู้คดี ซึ่งมีผลแพ้ชนะขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานและความสามารถของผู้ดำเนินคดีทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (11) มาตรา 19 วรรคหนึ่ง และมาตรา 23 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 เป็นต้นไป การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการตามระเบียบดังกล่าวสามารถนำมาระงับข้อพิพาทได้กับคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นคดีอาญาที่สามารถยอมความกันได้ทุกคดี คดีอาญาที่มีความผิดต่อส่วนตัวและไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวรวมกัน และคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว ดังนั้น การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการโดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและเป็นผู้ที่ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายว่าสมควรฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้กระทำผิดเพื่อให้ได้รับโทษตามกฎหมายนั้น จึงเป็นมาตรการที่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีในโอกาสแรก เป็นการป้องกันสังคมและสร้างความสมานฉันท์ให้กลับคืนสู่สังคมได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ กรณีคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ หากการไกล่เกลี่ยเป็นผลสำเร็จ จนคู่กรณียอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วหรือผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ ทำให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) เป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ส่วนคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอาญาต่อแผ่นดินนั้น หากการไกล่เกลี่ยเป็นผลสำเร็จจะทำให้ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดบรรเทาผลร้ายหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายหรือโจทก์ โดยการกระทำดังกล่าวจะมีผลต่อการใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษจำเลยในสถานเบา ดังนั้น การที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 จึงถือเป็นการขับเคลื่อนสิทธิของประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ โดยสามารถเบี่ยงเบนคดีออกจากศาลและมีกระบวนการระงับข้อพิพาทที่รวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันได้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งในภารกิจที่สำคัญของสำนักงานอัยการสูงสุดที่จะเสริมกระบวนการยุติธรรมแบบคู่ขนานและลดภาระของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหา แต่การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ยังมีข้อขัดข้องในบางประการที่ทำให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาอาจไม่สามารถระงับข้อพิพาทหรือแม้แต่บรรเทาผลร้ายในชั้นพนักงานอัยการได้ ดังนั้น หากการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการมีกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมจะเป็นการเสริมสร้างศักยภาพบทบาทของพนักงานอัยการในด้านงานยุติธรรม รวมทั้งเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้เหมาะสมในสังคมไทยต่อไป

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ

2.3 เพื่อหาความเหมาะสมและผลสัมฤทธิ์ของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการมาใช้ในสังคมไทย

3. ประเด็นปัญหาการศึกษา

3.1 การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการเพื่อให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพ มีแนวทาง ขั้นตอนและกระบวนการระงับข้อพิพาทเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

3.2 มีแนวทางการพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาทกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการอย่างไร

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงผลสัมฤทธิ์กรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ศึกษากระบวนการยุติธรรมทางเลือกของต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยียม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย เพื่อหาความเหมาะสมและเป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการของประเทศไทย โดยมุ่งหวังประโยชน์ที่ประชาชนและรัฐได้รับสูงสุด

5. นิยามศัพท์[2]

5.1 สคช. หมายความว่า สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

5.2 อจ.สคช. หมายความว่า อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำสำนักงานอัยการจังหวัด

---

[2] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบแนวคิด ทฤษฎี ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของต่างประเทศ

6.2 ทราบแนวคิด ทฤษฎี ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ

6.3 ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับความเหมาะสมและผลสัมฤทธิ์ของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการมาใช้ในสังคมไทย

7. วิธีการศึกษา

7.1 ทำการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ กฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ระเบียบ บทความ เอกสารอื่น ตำราวิชาการต่างๆ ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

7.2 สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เพื่อรับทราบข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปปัญหาการวิจัย

บทที่ 2
แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการควบคู่ไปกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อลดปัญหาการนำคดีที่ไม่มีความจำเป็นต้องนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ลดปริมาณผู้ต้องขังที่นับวันจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้อัตรากำลังของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรมไม่สมดุลกับปริมาณงานคดี ประกอบกับ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นกระบวนการยุติธรรมที่สามารถเข้าถึงสิทธิประชาชนอย่างแท้จริงสามารถนำมาใช้ได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม โดยเริ่มตั้งแต่การไกล่เกลี่ยในชั้นตำรวจ การไกล่เกลี่ยในชั้นอัยการ และการไกล่เกลี่ยในชั้นศาล ซึ่งในบทนี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย รวมถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในต่างประเทศเพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ต่อเนื่อง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

1.1 ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternatives to justice) หมายถึง กระบวนการหรือมาตรการใดๆ ที่ใช้สำหรับแสวงหาความยุติธรรมที่มีรูปแบบการปฏิบัตินอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งหากมองในบริบทของคดีอาญาแล้ว กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญาจึงมิใช่วิธีการฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษตามระบบการดำเนินคดีอาญาอย่างเป็นทางการทั่วไปเพียงอย่างเดียว แต่อาจจะให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดโทษหรือหามาตรการที่เหมาะสมอื่นๆ มาเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อสร้างความยุติธรรมตามทัศนคติของผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน โดยกระบวนการหรือมาตรการใดๆ เหล่านั้นจะต้องสามารถนำมาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตลอดจนคู่ความและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เลือกใช้ปฏิบัติ กล่าวคือ จะมีกระบวนการหลักที่ใช้สำหรับคดีโดยทั่วไป แต่หากคดีใดเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดก็สามารถนำเอากระบวนการหรือมาตรการอื่นๆ ที่เหมาะสม

มาใช้ในการแสวงหาความยุติธรรมนั้น [3] กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ได้รับการเรียกชื่อต่างๆ กัน โดยผสมผสานระหว่างฐานคติที่สนับสนุนแนวคิด มาตรการที่ใช้ และสภาพบังคับทางแพ่งหรือทางอาญา ได้แก่ การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolutions หรือเรียกชื่อย่อว่า ADRs) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยชุมชน (community-base correction) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (non-custodial treatment of offender) การหันเหผู้กระทำผิดออกจากระบบเรือนจำ (diversion from custodial) ... อนึ่ง สำหรับ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในทางอาญา” ที่มีการเรียกชื่อต่างๆ ข้างต้นมีความหมายทั่วไป หมายถึงโปรแกรมการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดชนิดต่างๆ ทั้งการบำบัด การสนับสนุน และการสอดส่องดูแลให้คำแนะนำในการปฏิบัติตามโปรแกรม[4]

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้เป็นมาตรการแบ่งเบาภาระคดี (Diversion) ออกจากกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการที่นำมาใช้ในขั้นตอนใดของกระบวนการยุติธรรมก็ตาม เช่น การไกล่เกลี่ยคดีในชั้นตำรวจ การชะลอฟ้องในชั้นอัยการ การคุมประพฤติการทำงานบริการสังคมในชั้นศาล และการพักการลงโทษในชั้นราชทัณฑ์ และแม้ว่าจะถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ด้วย เช่น เพื่อให้มีมาตรการที่เหมาะสมในการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้กระทำผิดครั้งแรก หรือกลุ่มที่มีลักษณะเฉพาะ... แต่หลักการสำคัญคือ การสร้างมาตรการ “ทางเลือก” แทนการใช้โทษจำคุกให้แก่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมเพื่อนำไปใช้กับ “ผู้กระทำผิด”[5]

ยุติธรรมทางเลือก หมายถึง งานการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Social justice) ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประชาชน ชุมชน ฯลฯ มีบทบาทและส่วนร่วมกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ กลไกวิธีการ และร่วมปฏิบัติงานการป้องกันควบคุมอาชญากรรม จัดระเบียบชุมชน แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาเด็กเยาวชนกระทำผิด และการกระทำผิดกฎหมายระดับที่ไม่ซับซ้อนรุนแรง เยียวยาเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน

---

[3] สุทธิพล ทวีชัยการ, “กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา” ใน *เอกสารประกอบการศึกษา* หน่วยที่ 9, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ค้นคืน 9 มีนาคม 2557, จาก http://law.stou.ac.th/dynfiles/41717-9-A.pdf

[4] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย*, สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2553 หน้า 15

[5] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “ปุจฉา-วิสัชนา ว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์,” ใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ บรรณาธิการ, *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย*, หน้า 159-170, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545 หน้า 159-160

โดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการยุติธรรมหลัก หรือส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมหลักเพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์สุดท้ายร่วมกัน คือ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ความสงบสุขสมานฉันท์ของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสำคัญ ยุติธรรมทางเลือกในแผนยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรมมีความหมายรวมถึง[6]

1) การปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีปฏิบัติต่อความผิดบางประเภทที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้เสียหาย

2) การขยายและพัฒนาช่องทางการผันคดีออกจากระบบยุติธรรมหลักในขั้นตอนก่อน ระหว่าง และหลังการพิจารณาคดี

3) การลดความถี่และความรุนแรงจากการใช้ระบบยุติธรรมหลัก

4) การเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

5) การสร้างทางเลือกให้ประชาชนจัดการความขัดแย้งแบบสมานฉันท์ โดยวิถีชุมชนและยุติธรรมชุมชน

6) การมีมาตรการเสริมที่เหมาะสมกับเด็ก เยาวชน กลุ่มเสี่ยง และกลุ่มด้อยโอกาสที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงยุติธรรม เช่น คดีความรุนแรงในครอบครัว

7) การสร้างนวัตกรรมในงานยุติธรรม

8) การขยายเครือข่าย และเพิ่มพันธมิตรในงานยุติธรรม

ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นวิธีการที่ละมุนละม่อม ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและแสวงหาความลงตัวของกระบวนการยุติธรรม ประชาชนได้รับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน สร้างความสมานฉันท์และความเป็นธรรมในทางกฎหมาย ขจัดปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคล ทำให้เกิดความพึงพอใจทั้งฝ่ายผู้เสียหายและฝ่ายผู้กระทำผิด และมีส่วนสำคัญในการช่วยสร้างความสงบสุขในสังคมให้สามารถใช้ชีวิตร่วมกันได้อย่างปกติสุข โดยใช้วิธีการที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั้นมีได้ในทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม

---

[6] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย,* หน้า 13-14

1.2 ลักษณะสำคัญที่เป็นองค์ประกอบของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก[7]

1.2.1 องค์ประกอบด้านข้อพิพาทหรือความขัดแย้งเกิดขึ้น (dispute)

ต้องมีความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้น ซึ่งข้อพิพาท หมายถึง ข้อพิพาททางแพ่งหรือทางอาญา

1.2.2 องค์ประกอบด้านความจำเป็นและความต้องการใช้กระบวนการยุติธรรมรูปแบบเฉพาะ

สำหรับข้อพิพาทและคดีความบางลักษณะ เป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมกว่าถ้าหากมีการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกรูปแบบเฉพาะหรือมาตรการที่มีการออกแบบโดยเฉพาะสำหรับคดีประเภทนั้น เช่น กระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน กระบวนการยุติธรรมสำหรับกรณีความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น

1.2.3 องค์ประกอบด้านรูปแบบวิธีการจัดการความขัดแย้ง

ความขัดแย้ง/ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นต้องการมาตรการหรือกลไกลวิธีการชุดหนึ่งหรือลักษณะใดลักษณะหนึ่งมาใช้จัดการยุติหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง/ข้อพิพาท ได้แก่

1) ลักษณะที่เป็นทางการ (formal) หรือไม่เป็นทางการ (non-formal)

2) ลักษณะที่มุ่งแก้แค้นทดแทน (retribution) ด้วยการลงโทษ (punishment) หรือมุ่งชดใช้เยียวยา (restitution) ด้วยการฟื้นฟูสัมพันธภาพ (restoration) และ

3) ลักษณะที่เป็นกระบวนการหันเหออกจากขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก หรือเป็นกระบวนการที่มีพื้นฐานมาจากการลงโทษโดยชุมชน (community sanction) รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบผสมผสานกัน

ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนและชุมชนบรรลุเป้าหมายแห่งการเข้าถึงความยุติธรรมและความสงบสุขของสังคมได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม

1.2.4 องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในความขัดแย้ง/ข้อพิพาทเกิดขึ้น

ผู้มีส่วนร่วมหรือผู้เกี่ยวข้องสำคัญในความขัดแย้ง/ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ได้แก่ คู่กรณี ในกรณีข้อพิพาท ผู้กระทำผิดและเหยื่ออาชญากรรม ในกรณีความขัดแย้ง/ข้อพิพาททางอาญา และชุมชนหรือผู้แทนชุมชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมหรือผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วม (participation) ระดับต่างๆ หรือ การเป็นหุ้นส่วน (partnership) ก็ตาม ล้วนแล้วแต่เป็น

---

[7] เรื่องเดียวกัน. หน้า 19

องค์ประกอบส่วนที่สำคัญยิ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง/ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน โดยแก้ไขที่รากเหง้าอันเป็นต้นทางแห่งปัญหาอย่างตรงจุดมากที่สุดทางหนึ่ง

1.3 ความมุ่งหมายของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้[8]

การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้มีความมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อแก้ปัญหาบางประการของการดำเนินการอำนวยความยุติธรรมโดยรัฐ และเพื่อแสวงหารูปแบบ กลไก ขั้นตอน และมาตรการของการอำนวยความยุติธรรมที่มีข้อบกพร่องน้อยที่สุด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.3.1 เพื่อลดข้อเสียและผลกระทบของการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

จากเดิมที่มีความเชื่อว่าการนำตัวผู้ที่กระทำความผิดมาลงโทษให้เป็นแบบอย่างกับสังคม จะทำให้เกิดการยับยั้งคนในสังคมไม่ให้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย โดยถือว่ารัฐเป็นศูนย์กลางของกระบวนการยุติธรรมมีอำนาจสามารถให้ความเสมอภาค สร้างความเป็นธรรม และสามารถทำให้เกิดความสงบสุขในสังคมได้ด้วยศักยภาพของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว รัฐจึงสร้างเครื่องมือ สร้างมาตรการต่างๆ โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นรองรับ เพื่อที่จะใช้ควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม และกำหนดโทษทางอาญาที่มีความรุนแรงสำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืน แนวคิดนี้ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีเป้าหมายหลักในการสร้างกระบวนการและองค์กรขึ้นมาเพื่อการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ กระบวนการสร้างความเป็นธรรมที่มุ่งเน้นการลงโทษนี้ทำให้กฎหมายกำหนดโทษส่วนใหญ่เป็นโทษจำคุกเพื่อแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคม ซึ่งมิได้มุ่งเน้นการสร้างกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูในผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย ไม่มีโอกาสสำหรับผู้กระทำความผิดด้วยความพลาดพลั้งได้กลับคืนสู่สังคมอีกครั้ง ด้วยเหตุนี้ ทำให้เกิดผลกระทบต่างๆ กับสังคม สร้างปัญหาอย่างมากมาย เช่น การกระทำผิดซ้ำที่มีลักษณะร้ายแรงกว่าเดิมอันเป็นผลมาจากการหล่อหลอมในระหว่างที่ถูกคุมขังอยู่ในคุก

ดังนั้น การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้จึงเป็นทางออกของปัญหาที่จะช่วยบรรเทาผลร้ายจากข้อเสียของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมโดยรัฐที่มุ่งเน้นแต่การลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว

---

[8] สุทธิพล ทวีชัยการ , “กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา” ใน *เอกสารประกอบการศึกษา* หน่วยที่ 9, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ค้นคืน 16 มีนาคม 2557 จาก http://law.stou.ac.th/dynfiles/41717-9-A.pdf

1.3.2 เพื่อลดต้นทุนของความยุติธรรม

อาชญากรรมทำให้เกิดความสูญเสียอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน ของเหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งผู้ที่กระทำความผิดเองด้วย ต่อรัฐที่ต้องสร้างมาตรการ กลไก และต้องจัดสรรทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนมาตรการ กลไกเหล่านั้นให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อชุมชนและสังคมส่วนรวมที่ต้องอยู่ท่ามกลางความขัดแย้งและความรุนแรงในลักษณะต่างๆ นอกจากนี้ เหยื่ออาชญากรรมซึ่งเป็นผู้เสียหายต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ก่อให้เกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจสิ้นเปลืองทั้งค่าใช้จ่ายและระยะเวลา ผู้กระทำความผิดเองก็มีค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีตามมาอีกมากมายเช่นกัน เป็นเหตุให้การขอความยุติธรรมมีต้นทุนสูงกว่าที่ควรจะเป็น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้

1.3.3 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานยุติธรรม

การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด คือหลักการทั่วไปในการบริหารงานยุติธรรม คดีความที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีจำนวนที่มากเกินกว่าความสามารถของกระบวนการยุติธรรมที่มีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด ผลที่ตามมาคือความล่าช้าของการดำเนินคดี ซึ่งภาระต่างๆ เหล่านี้ทำให้มาตรการกลไกที่มีอยู่ไม่สามารถรับมือกับอาชญากรรมและคดีความที่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ การหาช่องทางเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้มีความสามารถในการจัดการกับปัญหาต่างๆ จึงมีความสำคัญและจำเป็น

1.4 แนวคิดพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

1.4.1 แนวคิดพื้นฐานทางกฎหมาย[9]

แนวความคิดพื้นฐานทางกฎหมายที่จะนำมาสู่มาตรการประนอมข้อพิพาททางอาญามีทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ ดังนี้

1) กฎหมายสารบัญญัติ แนวความคิดพื้นฐานตามกฎหมายสารบัญญัติที่จะนำมาสู่การประนอมข้อพิพาททางอาญา คือ พื้นฐานการแบ่งแยกประเภทความผิดทางอาญาออกเป็นความผิดอันยอมความได้และความผิดอันยอมความไม่ได้ พื้นฐานของการแบ่งแยกประเภทความผิดเช่นนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาว่าความผิดประเภทใดที่จะสามารถนำเข้ามาสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาททางอาญาได้โดยไม่เป็นการขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญา

---

[9] สุภัทรา กรอุไร, *การประนอมข้อพิพาททางอาญา*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2543, หน้า 8-11, ค้นคืน 9 มีนาคม 2557 จาก https://vpn.stou.ac.th

และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งถือเป็นกฎหมายมหาชนที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย

การกำหนดให้ความผิดบางประเภทเป็นความผิดอันยอมความได้ มาจากเหตุผลเพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ เพื่อรักษาความลับของเจ้าทุกข์ และเพื่อประโยชน์ในเรื่องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย[10]... การกำหนดประเภทความผิดอันยอมความได้น่าจะมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้

(*1) ลักษณะของความผิด* ความผิดอาญาทุกๆ ฐานความผิดจะต้องมีสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองเป็นส่วนที่แฝงอยู่ สิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองนี้ ท่านศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร เรียกว่า คุณธรรมทางกฎหมาย[11] (Rechtsgut) การพิจารณาและแบ่งแยกประเภทความผิดอาญาจะต้องพิจารณาถึงส่วนที่เป็นคุณธรรมทางกฎหมายนี้ ถ้าหากคุณธรรมทางกฎหมายของความผิดใดเป็นคุณธรรมที่มุ่งคุ้มครองถึงประโยชน์ที่เป็นส่วนรวม (Universal rechtsgut) ต้องถือว่ามหาชนหรือสังคมเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย จึงเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะเข้าดำเนินการใดๆ เพื่อระงับข้อพิพาท โดยลักษณะเช่นนี้ความผิดประเภทดังกล่าวก็จะเป็นความผิดประเภทที่ไม่สามารถยอมความได้ หากมีการยอมความกันไปโดยคู่กรณีพิพาทตกลงยอมความกันเองการตกลงดังกล่าวจะไม่มีผลเป็นการระงับข้อพิพาททางอาญาอันจะมีผลให้ข้อพิพาทระงับลงตามกฎหมาย

แต่ถ้าคุณธรรมทางกฎหมายของความผิดลักษณะนั้นเป็นคุณธรรมที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์ของส่วนเอกชน (Individual rechtsgut) จะต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าผลของการกระทำความผิดนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือสังคมส่วนรวมมากกว่ากัน ถ้าสังคมส่วนรวมได้รับความเสียหายมากกว่า ก็ถือว่ามีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่หากผลจากการกระทำความผิดดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อเอกชนผู้เสียหายโดยตรงมากกว่าความเสียหายที่สังคมได้รับ รัฐก็จะต้องปล่อยให้เป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะตัดสินใจเองว่าสมควรจะเอาโทษผู้กระทำผิดหรือไม่ รัฐมีหน้าที่เพียงแต่คอยช่วยเหลือให้ความประสงค์ของผู้เสียหายสำเร็จไปเท่านั้น ความผิดในลักษณะเช่นนี้ก็จะถูกแบ่งแยกออกมาเป็นความผิดประเภทที่ยอมความได้

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัว ครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานที่สำคัญของสังคม บุคคลในครอบครัวเดียวกันอาจมีการกระทำความผิดอาญาระหว่างกันเองบ้าง ซึ่งหากการกระทำและผลของการกระทำใดไม่มีพฤติการณ์ร้ายแรงถึงขนาดแล้วกฎหมายก็จะไม่ถือเป็นความผิดและในบางกรณีก็บัญญัติให้สามารถที่จะยอมความกันได้

---

[10] รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ครั้งที่ 67-4/2507, น. 3 อ้างใน สุภัทรา กรอุไร, *การประนอมข้อพิพาททางอาญา*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2543, ค้นคืน 9 มีนาคม 2557 จาก https://vpn.stou.ac.th

[11] คณิต ณ นคร, "ผู้เสียหายในคดีอาญา", วารสารอัยการ 1 1 (มกราคม 2521) : 48-49 อ้างใน สุภัทรา กรอุไร, 2543

เนื่องจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันในครอบครัวนั้นอย่างไรเสียเขาก็มีความสัมพันธ์และภาระหน้าที่ที่จะดูแลอุปการะกันอยู่และย่อมจะให้อภัยกันได้อยู่เสมอ หากกฎหมายไม่มีการผ่อนปรนเสียเลยก็อาจทำให้ความสัมพันธ์ในสถาบันครอบครัวเสียไปได้ ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วหากการกระทำผิดของบุคคลในครอบครัวดังกล่าวไม่ได้สร้างความเสียหายให้กับส่วนรวมแล้ว ความผิดอาญาในกรณีดังกล่าวก็จะบัญญัติให้สามารถยอมความกันได้เป็นกรณีพิเศษ

2) กฎหมายวิธีสบัญญัติ แนวความคิดพื้นฐานตามกฎหมายวิธีสบัญญัติที่นำมาสู่การใช้มาตรการประนอมข้อพิพาททางอาญาจะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องมาจากการที่กฎหมายสารบัญญัติที่บัญญัติให้ความผิดบางประเภทเป็นความผิดที่ยอมความได้ ความผิดประเภทที่ยอมความได้นี้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เรียกว่า ความผิดต่อส่วนตัว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ความผิดอันยอมความได้ในประมวลกฎหมายอาญา ก็คือ ความผิดต่อส่วนตัวในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เหตุผลก็คือ ประมวลกฎหมายอาญามิได้ยกเลิกความผิดต่อส่วนตัวในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวกับเรื่องความผิดต่อส่วนตัว จึงนำเอามาใช้ปรับกับความผิดอันยอมความได้ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นๆ ได้ทันที ความผิดประเภทนี้จะมีขั้นตอนและกระบวนการที่แตกต่างไปจากกระบวนการทั่วไป กล่าวคือ การที่ข้อพิพาทจะเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายได้จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการให้อำนาจรัฐเข้าไปดำเนินการตามกฎหมายของผู้เสียหายก่อน มิเช่นนั้นรัฐจะไม่มีอำนาจในการที่จะเข้าไปดำเนินการใดๆ

1.4.2 แนวคิดพื้นฐานทางสังคมวิทยากฎหมาย[12]

แนวคิดพื้นฐานทางสังคมวิทยากฎหมาย หมายความถึง การอาศัยกฎหมายเพื่อเสริมสร้างและจัดระเบียบภายในสังคมซึ่งเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายจะต้องมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพของสังคมนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามของสมาชิกในสังคมอันจะเป็นการนำมาซึ่งความสุขสงบอย่างแท้จริง

เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นไม่ว่าทางแพ่งหรืออาญา นักกฎหมายซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บ้านเมืองจะวิเคราะห์กฎหมายอย่างเคร่งครัดถึงตัวบทกฎหมายว่าการกระทำผิดนั้นๆ ผิดกฎหมายเรื่องอะไร มีกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างไร ถ้าเป็นคดีอาญากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องคดีไว้อย่างไร ส่วนนักสังคมวิทยาจะมองปัญหาข้อพิพาทในสังคมกว้างกว่านักกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้น มนุษย์อยู่ภายใต้อิทธิพล

---

[12] สุภัทรา กรอุไร, *การประนอมข้อพิพาททางอาญา*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2543, หน้า 14-15, ค้นคืน 9 มีนาคม 2557 จาก https://vpn.stou.ac.th

ของสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ตลอดจนค่านิยมของท้องถิ่น สภาวะแวดล้อมต่างๆ เหล่านี้ มีอิทธิพลต่อความประพฤติการปฏิบัติของมนุษย์ในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมของมนุษย์ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคมที่มีอยู่โดยธรรมชาติ รวมกับความคิดความเชื่ออันเป็นวัฒนธรรมของกลุ่มหรือของชุมชนหรือสังคม ซึ่งอาจจะเหมือนหรือแตกต่างจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดและควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมได้

สำหรับแนวความคิดในการประนอมข้อพิพาทในชนบท มีนักสังคมวิทยาและนักวิชาการอื่นได้ศึกษาค้นคว้าพฤติกรรมของประชาชนในการระงับข้อพิพาทในชนบทไว้ดังนี้

1) แนวความคิดของเฟรด ริกส์[13] (Fred Riggs)

เฟรด ริกส์ พบว่าในประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย กฎหมายการบังคับการตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างหนึ่งแต่การปฏิบัติของประชาชนและเจ้าพนักงานอาจจะปฏิบัติกันอีกอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะกฎหมายได้ลอกเลียนแบบกฎหมายจากประเทศตะวันตก จึงไม่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับกฎหมาย (dissensus) กฎเกณฑ์บรรทัดฐานทางสังคมจึงมีหลายอย่าง (polynorms) บรรทัดฐานและการปฏิบัติตามกฎหมายไม่แน่นอน (normlessness) บุคคลเลือกปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนมากกว่าที่จะคำนึงว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ เพราะเจ้าหน้าที่เองไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย แต่เลือกปฏิบัติเพื่อสนองต่อผลประโยชน์ของตนเอง เมื่อสามารถจะทำได้ลักษณะการบังคับของกฎหมายจึงขาดลักษณะเป็นการทั่วไป (Universal) แต่เป็นการกระทำเฉพาะกรณีและเลือกปฏิบัติ (Specific and Particular) ในสังคมที่มีการพัฒนาจึงมีลักษณะปนเปกันระหว่างลักษณะของสังคมเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม กฎหมายแบบตะวันตกกับวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นจะเข้ามามีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในชุมชน หากอิทธิพลและวัฒนธรรมจากส่วนกลางยังไปไม่ถึงชุมชนชนบทวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของสังคมเกษตรก็ยังคงอยู่ต่อไป

จึงสรุปได้ว่า การพัฒนาการทางกฎหมายของประเทศที่กำลังพัฒนามักจะลอกเลียนแบบของประเทศตะวันตก มิได้คำนึงถึงวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น ทำให้การประนอมข้อพิพาทโดยอาศัยผู้นำท้องถิ่นจึงถูกละเลย

---

[13] Fred Riggs, Administion in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society (Boston, Honghton : Noffin,1964), pp.50-220 อ้างใน ดำริห์ สุตเตมีย์, *งานวิจัยหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยองค์กรฝ่ายบริหารศึกษาเฉพาะกรณีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด*, วิทยาลัยการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2541, หน้า 17, ค้นคืน 9 มีนาคม 2557 จาก http://www.library.coj.go.th/

2) แนวความคิดของแคมบลิส และไซด์แมน[14](William Chambliss and Robert seidman)

แคมบลิส และไซด์แมน ซึ่งได้ค้นคว้าเกี่ยวกับวิธีระงับข้อพิพาทของชาวชนบทและในเมืองสรุปว่า "สังคมยิ่งมีชนชั้นและสถานะที่แตกต่างกันน้อยเท่าใด สังคมก็จะเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมมากเท่านั้น แต่หากสังคมมีชนชั้นและสถานะที่แตกต่างกันมากเท่าใดสังคมก็จะเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายมากขึ้นเท่านั้น"

ที่เป็นเช่นนี้ เพราะในสังคมซึ่งประชาชนมีความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจน้อย เช่น สังคมในชนบท ประชาชนมีความคุ้นเคยรู้จักกันหรือพึ่งพาอาศัยกัน เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นก็ต้องอะลุ้มอล่วยต่อกันหาทางปรองดองกัน จะทำอะไรให้รุนแรงก็จะอยู่ร่วมชุมชนนั้นยาก แต่ในสังคมที่ใหญ่โตสลับซับซ้อน มีการแบ่งชนชั้นทางสังคมกันมากซึ่งเป็นวิถีชีวิตของคนในเมืองใหญ่ๆ นั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นผู้ที่มีสถานะภาพได้เปรียบทางเศรษฐกิจจะได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติของกฎหมาย จึงสนใจที่จะใช้กระบวนการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของตน เมื่อแพ้หรือชนะคดีก็ไม่จำเป็นต้องอยู่เห็นหน้าพึ่งพาอาศัยกันเหมือนอย่างคนในชนบท ดังนั้นสังคมของคนในเมืองใหญ่จึงนิยมที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายยิ่งกว่าการประนีประนอม

3) แนวความคิดของเดวิด เอ็งเจล[15](David M. Engel)

เดวิด เอ็งเจล ได้สรุปผลวิจัยที่ค้นคว้า พฤติกรรมในการระงับข้อพิพาทในชนบทภาคเหนือของไทยในเขตเชียงใหม่ว่าคนไทยในเขตชนบทนิยมระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมยอมความมากกว่าการฟ้องร้องคดี เมื่อมีกรณีพิพาทหากคู่กรณีตกลงกันเองไม่ได้ก็จะให้บุคคลที่เป็นผู้ที่น่าเคารพเชื่อถือในหมู่บ้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใหญ่บ้านไกล่เกลี่ยประนีประนอม และหากตกลงกันไม่ได้อีกก็อาจจะขึ้นไปถึงกำนันหรือทางอำเภอช่วยทำการไกล่เกลี่ยมากกว่าจะฟ้องร้องคดี หรือดำเนินการโดยเคร่งครัดตามบทบัญญัติของกฎหมาย เว้นแต่จะเป็นเรื่องร้ายแรง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าค่านิยมของคนไทยในชนบทยังคงเชื่อถือผู้นำท้องถิ่นและยอมรับให้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทของคนไทยในหมู่บ้านมาโดยตลอด

---

[14] William Chambliss and Robert seidman, Law order and Power (Mass : Addison weisley Pub. CA., 1971), pp.29-355. อ้างใน ดำริห์ สุตเตมีย์, 2541, หน้า 18

[15] David M.Engel, Code and Custom in a Thai Province Court (Tucson, Arizona : The University of Arizona Press, 1978), pp.55-96 อ้างใน ดำริห์ สุตเตมีย์, 2541, หน้า 18-19

1.4.3 แนวคิดพื้นฐานด้านการบริหารงานยุติธรรม

แนวคิดพื้นฐานด้านการบริหารงานยุติธรรม นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ได้อธิบาย “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” ในกรอบแนวคิดทางการบริหารงานยุติธรรม ดังนี้[16]

1) แนวคิดการบริหารงานยุติธรรมเชิงระบบ การบริหารงานยุติธรรมในภาพรวมทั้งระบบ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานย่อยสำคัญๆ อาทิเช่น ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ และทนายความ นั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดร่วมกัน (ultimate goal) ในการป้องกันสังคมให้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (social security) ซึ่งบางครั้งมีการเพิ่มเติมเป้าหมายในการแก้ไข บำบัด ฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและธำรงรักษาเสรีภาพส่วนบุคคลเข้าไว้ด้วย กรอบแนวความคิดนี้จึงมองว่ากระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีแนวคิดพื้นฐานที่นำไปสู่การลดคดีเข้าสู่ระบบ หมายความว่า ระบบนี้มีคดีจำนวนมากอยู่แล้ว ถ้ามีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไม่ว่าจะในขั้นตอนใดของกระบวนการยุติธรรมก็ตาม ย่อมจะช่วยลดคดีความที่เข้าสู่ระบบให้น้อยลงได้ ซึ่งขณะนี้มีการดำเนินการอยู่หลายส่วนที่ชัดเจนที่สุดคือการดำเนินการที่ได้ผลอย่างดียิ่งของศาลยุติธรรมที่จะลดปริมาณคดีสู่ศาลโดยให้มีการประนอมข้อพิพาทในศาล

2) แนวความคิดที่มุ่งสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพมาเสริมการจัดการความขัดแย้งในสังคมที่มีรูปแบบเฉพาะ กรอบแนวความคิดนี้มุ่งมองถึงประสิทธิภาพใน “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” ว่าถ้ามีการใช้แต่กระบวนการยุติธรรมหลักมักจะไม่ได้ผล ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แต่ถ้ามีกระบวนการทางเลือกที่เหมาะสมเฉพาะกรณีจะทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น เรื่องอนุญาโตตุลาการทางการค้า เรื่องการแก้ไขความขัดแย้งเชิงนโยบาย หรือการจัดการปัญหาในเรื่องความขัดแย้งเชิงนโยบาย (policy conflict) เป็นต้น และถ้าสร้างกลไกใหม่ๆ ขึ้นมา ย่อมจะช่วยให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) แนวความคิดที่มุ่งขยายช่องทาง “การเข้าถึงความยุติธรรม” (access to justice) กรอบแนวความคิดกระบวนการยุติธรรมในทัศนะนี้เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดสำหรับการมีอยู่ของกระบวนการยุติธรรมในสังคม เนื่องจากในสังคมหนึ่งๆ มีกระบวนการยุติธรรมเพื่อทำหน้าที่ให้บริการด้านความยุติธรรมแก่ประชาชน ซึ่งหากประชาชนในสังคมไม่สามารถเข้าถึงเพื่อใช้บริการด้านความยุติธรรมตามระบบหลักได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรมแล้ว ย่อมเกิดความจำเป็นในการแสวงหา “ทางเลือก” เพื่อเป็นทางออกที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน

---

[16] สุทธิพล ทวีชัยการ, “กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา” ใน *เอกสารประกอบการศึกษา* หน่วยที่ 9, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ค้นคืน 16 มีนาคม 2557 จาก http://law.stou.ac.th/dynfiles/41717-9-A.pdf

จากการศึกษาแนวคิดพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกทั้งในแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมาย และแนวคิดพื้นฐานทางสังคมวิทยากฎหมายข้างต้นนั้น เป็นมุมมองของการนำมาซึ่งการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้มีความเหมาะสมกับสภาพในสังคมและแตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยไม่มุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายแต่จะเน้นที่การประนีประนอมยอมความกันมากกว่าเมื่อหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทในทางอาญาหรือทางแพ่งและคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยของการดำรงอยู่ของมนุษย์ในสังคมส่วนรวมไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสังคมเมืองใหญ่ แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักความถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สำหรับข้อพิพาทต่างๆ นั้น อาจเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ เช่น ความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจ ความเจริญก้าวหน้าในสังคม ความขัดแย้งในเรื่องของอำนาจ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร เป็นต้น ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจนคู่กรณีไม่สามารถที่จะเจรจาหาข้อยุติด้วยกันเองได้ สิ่งที่คำนึงถึง คือ ทางเลือกในการระงับข้อพิพาทเพื่อลดข้อขัดแย้งและยุติปัญหาโดยมีคนกลางซึ่งเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีเข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย โดยเข้าสู่กระบวนการแบบไม่เป็นทางการและพยายามแก้ไขความขัดแย้งด้วยวิธีการที่ละมุนละม่อม ไม่มุ่งหวังผลแพ้ชนะของอีกฝ่าย ทั้งนี้ เพื่อรักษาสัมพันธภาพอันดีของคู่กรณีที่มีต่อกันไว้

ส่วนแนวคิดพื้นฐานด้านการบริหารงานยุติธรรมนั้น เป็นแนวคิดที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สังคมมีความปลอดภัย มุ่งเน้นประสิทธิภาพในรูปแบบกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสม และเป็นแนวคิดที่ต้องการขยายช่องทางกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้สิทธิของประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่แบ่งชนชั้นฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม โดยที่ประชาชนสามารถระงับข้อพิพาทด้วยตนเอง ไม่มีภาระด้านค่าใช้จ่าย ไม่เสียเวลาในการดำเนินคดี สะดวกและรวดเร็ว และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือสามารถลดปริมาณคดีขึ้นไปสู่ศาล

1.5 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

1.5.1 ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม[17] มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและนำมาสนับสนุน ดังนี้

1) แนวคิดวัฒนธรรมกับการควบคุมสังคม Edward Tylor (Cohen & orbuch, 1988) ให้นิยาม “วัฒนธรรม” ว่า หมายถึงสิ่งซับซ้อนซึ่งรวมถึง ความรู้ ความเชื่อ ศิลปะ ศีลธรรม จรรยา กฎหมาย ประเพณี และสรรพสิ่งต่างๆ ที่มีขึ้น รวมถึงความเคยชินต่างๆ ที่ได้มาในฐานะเป็นสมาชิกของสังคม

---

[17] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย,* หน้า 27-33

วัฒนธรรมควบคุมสังคมได้โดยส่งอิทธิพลผ่านทางเครื่องมือต่างๆ[18] ดังนี้

(1) บรรทัดฐาน (norms) หมายถึง ระเบียบกฎเกณฑ์และความคาดหวังของสังคมซึ่งเป็นแนวทางกำหนดแบบแผนความประพฤติของสมาชิกสังคม ทั้งในลักษณะห้ามทำและให้ทำ สังคมใช้บรรทัดฐานเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อลดการตัดสินใจเพราะบรรทัดฐานจะบอกให้ทราบว่าควรปฏิบัติอย่างไรในสถานการณ์ต่างๆ จึงทำให้บรรทัดฐานถูกนำมาใช้ควบคุมสังคมในระดับต่างๆ กัน แต่หากบรรทัดฐานล่มสลายลง คือไม่สามารถปกป้องคุ้มครองความต้องการพื้นฐานของสมาชิกหรือเป้าหมายของกลุ่มได้ คนก็จะเลิกใช้บรรทัดฐาน โดยบรรทัดฐาน แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

ก. วิถีประชา (folkway) เป็นบรรทัดฐานที่ยอมรับปฏิบัติ สืบทอดกันมาโดยทั่วไป จนเกิดความเคยชินไม่รู้สึกเป็นภาระเมื่อปฏิบัติ หากผู้ใดฝ่าฝืนก็ไม่มีการลงโทษอย่างรุนแรง วิถีประชา หมายรวมถึงการใช้ภาษา การใช้ระบบเงินตรา การใช้ระบบตวงวัด การฉลองวันเกิด ชั่วโมงทำงาน หรือเวลาราชการ สิ่งที่ถือเป็นงานสำหรับผู้ชาย – ผู้หญิง การประพฤติอันเหมาะควรแก่การเป็นสุภาพบุรุษ การสวัสดีเพื่อนฝูง สไตล์การแต่งบ้าน การสันทนาการ วิธีการเลี้ยงเด็ก การสละเก้าอี้ให้สุภาพสตรีนั่งในรถเมล์ การทาลิปสติก การไม่สูบบุหรี่ในสถานที่แออัด และรวมถึงแบบแผนการใช้ชีวิตในชุมชนด้วย

ข. จารีตหรือกฎศีลธรรม (mores) เป็นบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรม (moral) และข้อกฎหมายทางสังคม (taboo) ใช้กับการแต่งงาน ความสัมพันธ์ทางเพศ ฯลฯ โดยการบังคับให้กระทำหรือห้ามกระทำหนักแน่นกว่าวิถีประชา ใครที่ฝ่าฝืนจะได้รับการตอบโต้ด้วยความรู้สึกที่รุนแรงกว่า

ค. กฎหมาย (law) เป็นบรรทัดฐานที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างเป็นระบบและเป็นทางการ เพื่อควบคุมความประพฤติสังคมให้อยู่ในกฎ กติกา มารยาทที่กำหนดไว้ ผู้ประพฤติเบี่ยงเบนหรือผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจะถูกลงโทษโดยตัวแทนที่ทำหน้าที่บังคับอย่างเป็นทางการ คือ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์

2) ทฤษฎีพันธะทางสังคม (social bonding theory) Hirschi (1961 อ้างถึงใน พรชัย ขันตี และคณะ,2543: 83) ได้เสนอทฤษฎีควบคุมการเกิดอาชญากรรม โดยเชื่อว่าถ้าบุคคลมีความผูกพันกับองค์กรหรือกลุ่มในสังคมซึ่งได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน และเพื่อนฝูง มักจะมีแนวโน้มที่จะไม่ประกอบอาชญากรรม หลักการสำคัญของทฤษฎีนี้ คือ พันธะทางสังคมหรือความผูกพันกับสังคม ซึ่งได้อธิบายการเกิดอาชญากรรมว่า “พฤติกรรมอาชญากรรมเป็นผลมาจากพันธะของบุคคลที่มีต่อสถาบันทางสังคมได้อ่อนแอหรือถูกทำลาย” ซึ่งองค์ประกอบของพันธะทางสังคม มี 4 ประการ คือ

---

[18] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2551 อ้างใน จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย,* หน้า 27-28

(1) ความผูกพัน (attachment) หมายถึง การที่บุคคลมีความผูกพันหรือความรักใคร่กับบุคคลอื่นหรือมีความสนใจกับความรู้สึกนึกคิดของบุคคลอื่น ซึ่งความผูกพันนี้เป็นองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้บุคคลมีการพัฒนาการยอมรับค่านิยมและบรรทัดฐานของสังคม ส่งผลให้บุคคลสร้างความรู้สึกหรือสามัญสำนึกที่จะควบคุมตนเองให้เป็นบุคคลที่ดีในสังคม ดังนั้น ความผูกพันจึงเป็นองค์ประกอบด้านอารมณ์หรือด้านความรักของพันธะหรือสัญญาผูกมัดที่บุคคลมีต่อสังคม

(2) ข้อผูกมัด (commitment) หมายถึง การที่บุคคลถูกผูกมัดกับการดำเนินชีวิตตามทำนองคลองธรรมของสังคม กล่าวคือ การได้ศึกษาเล่าเรียนเพื่อที่จะประกอบอาชีพโดยสุจริตและเพื่อที่จะได้ประสบความสำเร็จในชีวิตซึ่งจะส่งผลให้บุคคลไม่อยากกระทำผิดกฎหมาย เนื่องจากจะเป็นการเสี่ยงต่อการสูญเสียความสำเร็จในชีวิต ดังนั้น ข้อผูกพันจึงเป็นองค์ประกอบด้านความมีเหตุมีผลของพันธะหรือสัญญาผูกมัดที่บุคคลมีต่อสังคม

(3) การเข้าร่วม (involvement) หมายถึง การที่บุคคลได้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของสังคมเป็นเหตุให้บุคคลถูกจำกัดเวลาที่จะไปประกอบอาชญากรรม เนื่องจากเวลาส่วนมากได้ถูกใช้ให้หมดไปกับกิจกรรมของสังคม ดังนั้น การเข้าร่วมถือว่าปีนองค์ประกอบด้านกิจกรรมของพันธะหรือสัญญาผูกมัดที่บุคคลมีต่อสังคม

(4) ความเชื่อ (belief) หมายถึง ระดับความเชื่อถือที่บุคคลมีต่อค่านิยมและบรรทัดฐานของสังคม หากบุคคลมีระดับความเชื่อต่อค่านิยมและบรรทัดฐานในสังคมสูง ก็จะมีแนวโน้มที่จะไม่กระทำผิดกฎระเบียบของสังคม ดังนั้น ความเชื่อจึงเป็นองค์ประกอบด้านจริยธรรมของพันธะหรือสัญญาผูกมัดที่บุคคลมีต่อสังคม

1.5.2 กลุ่มทฤษฎีว่าด้วยยุติธรรมชุมชน[19] มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและนำมาสนับสนุน ดังนี้

1) ทฤษฎีการเสริมพลังและการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Empowerment and Participation) (Kurki, 2000) ทฤษฎีการเสริมพลังและการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นทฤษฎีพื้นฐานที่ได้รับการอ้างอิงบ่อยที่สุด โดยทฤษฎีตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า “การที่ชาวชุมชนร่วมกันมีส่วนในการป้องกันอาชญากรรมและแสดงความพยายามฟื้นฟูสัมพันธภาพที่ดีระหว่างเพื่อนบ้านของตนนั้น จะช่วยลดอาชญากรรมและความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมได้โดยตรง รวมทั้งเพิ่มปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและการควบคุมสังคมทางอ้อมได้” ดังนั้น หน่วยงานใน

---

[19] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, ยุติธรรมชุมชน : การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรม, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551, หน้า 31-32

กระบวนการยุติธรรมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการเสริมพลังชุมชน จึงควรทำงานกับกลุ่มผู้พักอาศัยและชุมชนในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม โดยควรมีการกำหนดเป้าหมายเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์กับชุมชนและเพื่อเพิ่มความพึงพอใจของสาธารณชนต่อการทำงานของหน่วยงาน เพราะในทางปฏิบัติหากผู้ปฏิบัติไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทชุมชนแล้วจะเป็นการยากที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนขึ้นมา เพราะประชาชนทั่วไปมักจะมีโอกาสน้อยมากที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือดำเนินการ ซึ่งตำรวจชุมชนและอัยการส่วนใหญ่มักจะใช้ชุมชนเพียง “เป็นหูเป็นตา” เป็นสัญลักษณ์ของผู้ให้สนับสนุนหรือเพื่อหาเงินทุนสนับสนุนเท่านั้น

2) ทฤษฎีการแก้ปัญหา (problem solving theory) Goldstein เป็นผู้นำเสนอทฤษฎีการแก้ปัญหาเมื่อ ปี ค.ศ. 1979 โดยครั้งแรกใช้ทฤษฎีการแก้ปัญหาในมิติของกิจการตำรวจ ซึ่งเป็นการเริ่มต้นเปิดฉากการแก้ปัญหาจากสถานการณ์ต่างๆ เฉพาะหน้า ที่เกิดขึ้นในชุมชน เพื่อที่จะลดโอกาสในการที่ปัญหาเหล่านั้นอาจลุกลามขยายตัวเกิดเป็นอาชญากรรมต่อไป ในบริบทของยุติธรรมชุมชนการแก้ปัญหามีความหมายกว้างขวาง คือ

(1) เป็นนัยบ่งบอกความพยายามร่วมมือกันในการสร้าง “หุ้นส่วน” (partnerships) ระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐและระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกับชุมชนท้องถิ่น

(2) ต้องตระหนักว่าอาชญากรรมทั้งหลายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากสภาวะเงื่อนไขทางสังคมที่ซับซ้อนและพยายามที่จะกำหนดตัวปัญหาสังคมบางปัญหาที่สำคัญออกมาเพื่อจัดการให้เข้าที่เข้าทางตั้งแต่ต้น เช่น การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการเตร็ดเตร่ กฎหมายปรามการส่งเสียงเอะอะอึกทึกบริเวณชุมชน กฎระเบียบในการรักษาความสะอาดถนนหนทางที่สาธารณะหรืออำนาจในการออกใบอนุญาตต่างๆ รวมทั้ง ใบอนุญาตขับขี่ยานพาหนะ ฯลฯ เป็นต้น

1.5.3 กลุ่มแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐและการบริหารจัดการ มีแนวคิดสนับสนุนประกอบคือแนวคิดเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม... ดังนี้[20]

1) แนวคิดการถ่ายโอนความรับผิดชอบกิจการภาครัฐ (reponsibilization strategy) แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมจากรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่นในลักษณะการส่งเสริมความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน ผลของการผลักดันนโยบายดังกล่าวทำให้เกิด

---

[20] Williams, B.,2005 อ้างถึงใน จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ,2551, ใน จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย,* หน้า 35-36

องค์กรใหม่ๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากมาย อาทิเช่น community safety partnerships, referral order panels ในอิงแลนด์และเวลล์ เป็นต้น

2) แนวคิดชุมชนนิยม (communitarianism) แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้รับอิทธิพลจากแนวคิดชุมชนนิยม ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นหลังจากมีการฟื้นฟูอุดมคติ small town American values, civic virtues และ moral consensus ขึ้นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ความสำคัญกับความเป็น “ชุมชน” มากขึ้น

3) แนวคิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากรัฐสวัสดิการสู่รัฐจัดระเบียบ (from welfare state to regulatory state) แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเกิดขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจาก “รัฐสวัสดิการ” ซึ่งรัฐมีบทบาทสำคัญเป็นผู้ดำเนินการเองในทุกเรื่อง แต่ไม่มีบทบาทมากนักในการกำหนดทิศทางของประชาสังคม ไปสู่ “รัฐจัดระเบียบ” ซึ่งรัฐมีบทบาทสำคัญเฉพาะในการกำหนดทิศทางและนโยบาย แต่ปล่อยให้ประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการเรื่องต่างๆ เอง เช่น ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดรัฐจัดระเบียบ รัฐบาลอังกฤษได้มีนโยบาย “tough on crime and tough on the causes of crime” และได้จัดตั้งองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมากมายในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 อาทิเช่น inter-agency youth offending teams และ drug action teams โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแนวคิดนี้กลับเป็นเครื่องมือส่งเสริมการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ มีการใช้โทษจำคุกอย่างพร่ำเพรื่อ และมีผลเป็นการกีดกันประชาชนออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น มีการยกเลิกศาลเล็กๆ ในท้องถิ่นและให้ใช้ศาลในส่วนกลางแทน

4) แนวคิดแปลงความขัดแย้งให้เป็นทรัพย์สิน (conflict as property) แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้รับการสนับสนุนบนพื้นฐานของแนวคิดเปลี่ยนแปลงความขัดแย้งให้เป็นทรัพย์สินของ Nils Christie นักอาชญาวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยออสโล ประเทศนอร์เวย์ ซึ่งกล่าวไว้ว่า การเกิดความขัดแย้งระหว่างเอกชนไม่ใช่สิ่งไม่ดีเสมอไป โดยในส่วนของแง่ดีนั้นเขามองว่าการเกิดความขัดแย้งระหว่างเอกชนเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาช่วยปรับปรุงความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่าย แต่เขามองว่าการเข้าแทรกแซงโดยใช้วิธีการของความยุติธรรมตามธรรมเนียมนั้นอาจไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุด เพราะกระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียมมีลักษณะส่งเสริมความแปลกแยกกีดกัน ลึกลับน่าเกรงกลัว มีกฎเกณฑ์เฉพาะที่ยากแก่การเข้าใจสำหรับคนทั่วไป และส่งเสริมการพึ่งพามืออาชีพ (เช่น ทนายความ ผู้พิพากษา) ในกระบวนการระงับข้อพิพาทมากเกินไป เขาเห็นว่าวิธีการที่ดีกว่าและควรได้รับการสนับสนุนคือ “victim-oriented court” และ “lay-oriented court” เพื่อตอบสนองความต้องการของเหยื่อและลดการพึ่งพามืออาชีพในกระบวนการระงับข้อพิพาท แนวคิดดังกล่าวของ Christie เป็นแรงบันดาลใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการส่งเสริมให้เหยื่ออาชญากรรมเข้ามามีส่วนร่วมและได้รับบริการจากภาครัฐมากขึ้น

จากการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก พบว่า การลดอาชญากรรมมุ่งเน้นที่การลดอาชญากรรมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการระงับข้อพิพาทหรือแก้ไขปัญหาเป็นหลัก เน้นที่กลุ่มชุมชน ครอบครัว วัฒนธรรม จารีตประเพณีที่ยึดถือกันมาช้านาน เพื่อให้ประชาชนมีจิตสำนึกและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็งช่วยเหลือเกื้อกูลกันและปลอดจากอาชญากรรมแบบยั่งยืน เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันให้ชุมชนพร้อมที่จะเผชิญหน้ากับอาชญากรรมทั้งหลายที่เกิดขึ้น ซึ่งมีผลมาจากสภาวะเงื่อนไขทางสังคมที่นับวันจะมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยไม่เน้นการลดอาชญากรรมด้วยกระบวนการยุติธรรมปกติ เพราะเนื่องจากมีกฎเกณฑ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนและยากแก่การเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ

1.6 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย

1.6.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ย (Mediation) หมายถึง กระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางเข้าช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาต่อรองของคู่ความเพื่อระงับข้อพิพาท[21]

การไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นรูปแบบหนึ่งของการแก้ปัญหาความขัดแย้ง (dispute resolution) ซึ่งบุคคลที่สามที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (impartial third-party) ประสานงานจัดให้มีการเจรจาต่อรองระหว่างบุคคลคู่กรณีสองฝ่ายที่ขัดแย้งกันขึ้น กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่คู่กรณีสามารถควบคุมอยู่เหนือความขัดแย้งและแสวงหาทางแก้ไขที่สามารถยอมรับได้ทั้งสองฝ่ายร่วมกัน มักนำเทคนิคการแก้ปัญหามาใช้ในเวทีที่คู่กรณีสามารถจะคืนดีกันได้ถ้าเขาพิจารณาว่าวิธีนั้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ดีที่สุดต่อทั้งสองฝ่าย[22]

ส่วนการไกล่เกลี่ย (Mediation) ในความหมายของความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีความแตกต่างจาก “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยสิ้นเชิง เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นการตกลงกันเพื่อหาทางประนีประนอมยอมความ (compromise) ของคู่ความโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีบทบาท

---

[21] โชติช่วง ทัพวงศ์, “ความแตกต่างในบทบาทของผู้พิพากษากับบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย”,ใน *การระงับข้อพิพาทคดีแพ่งโดยการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาล*, หน้า 54-58 บริษัท อฑตยา จำกัด, 2539, หน้า 54

[22] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, “ชุดโครงการวิจัย เรื่อง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืน ‘อำนาจ’ แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ เรื่อง *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับสังคมไทย*, วันที่ 24 กันยายน 2548 ณ ห้องกมลทิพย์ 1 โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ, โครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมกับกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม, หน้า 5

ในการดำเนินการหาทางในการบรรเทาความรุนแรงของการลงโทษ และไม่ได้ให้ความสำคัญกับผู้เสียหายหรือความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม แต่การไกล่เกลี่ยในความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นกระบวนการที่ให้เหยื่อและผู้กระทำผิดมาพบกันในสถานที่ที่ปลอดภัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้แสดงความรับผิดชอบ (accountable) โดยการช่วยเหลือและชดใช้ความเสียหายจากอาชญากรรมต่อเหยื่อ และการชดใช้นี้ไม่จำเป็นต้องตีค่าเป็นจำนวนเงินเสมอไป โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการฝึกฝนมาโดยเฉพาะ (trained mediator) เป็นผู้ช่วยให้กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นไปด้วยดี กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นการเปิดโอกาสให้เหยื่อได้พูดหรือแสดงให้ผู้กระทำผิดรับรู้ว่าผลจากการกระทำของเขาก่อให้เกิดผลร้ายอะไร/ต่อใครบ้าง ได้ถามผู้กระทำผิดได้ตามความต้องการ ได้มีส่วนในการกำหนดหรือวางแผนเพื่อให้ผู้กระทำผิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น และเป็นโอกาสของผู้กระทำผิดในการแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของเขาโดยตรง ตระหนักรู้ในผลร้ายที่เกิดจากการกระทำของเขา และมีส่วนในการวางแผนในการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น[23]

อาจกล่าวได้ว่า การไกล่เกลี่ยมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายคือคู่ความตกลงกันได้ด้วยความพึงพอใจกันทั้งสองฝ่าย และทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน

1.6.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย

ทฤษฎีของคู่ความที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยมี 2 ทฤษฎี ดังนี้[24]

1) ทฤษฎีการแข่งขัน (competitive theory) ถือหลักว่าผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายและรักษาผลประโยชน์ของลูกความโดยได้รับผลออกมาเป็นรูปธรรมซึ่งอาจเป็นเงินตราหรือวัตถุ และเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และได้ใช้โดยไม่ชักช้าเพื่อประโยชน์ของลูกความ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าสังคมอยู่ภายใต้การปกครองหรือการครอบงำโดยผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่ายทั้งนักกฎหมายและลูกความต่างมีความประสงค์บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด ทฤษฎีการแข่งขันมองโลกในแง่ที่ว่าทรัพยากรในโลกนี้มีอยู่จำกัดซึ่งต้องแบ่งปันโดยการแข่งขันเพื่อให้ประสบความสำเร็จ

---

[23] กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับโครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), "การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์", เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 1 เรื่อง *กระบวนทัศน์ใหม่ของกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด วันที่ 17-18 กรกฎาคม 2546* ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี, โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, หน้า 34-35

[24] ศาลแพ่ง, 2539 : 72 อ้างใน จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, *ยุติธรรมชุมชน : การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรม*, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2551, หน้า 34-35

ในแต่ละเรื่อง ระบบการแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดได้แก่ การเจรจาแจกจ่ายโดยอีกฝ่ายหนึ่งได้และอีกฝ่ายหนึ่งสูญเสีย ทฤษฎีการแข่งขันยอมรับว่านักกฎหมายบางคนมีความประสงค์ให้ลูกความของตนได้รับความยุติธรรม ความชอบธรรม ความปรารถนาดี ความไว้วางใจจากผู้อื่นและการตอบสนองที่มีจริยธรรม ตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจากำหนดขึ้นโดยถือผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์มากที่สุดและอีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสียผลประโยชน์

2) ทฤษฎีการแก้ปัญหา (problem – solving theory) ในมิติของการเจรจาต่อรอง ทฤษฎีการแก้ปัญหาเชื่อว่าผู้เข้าร่วมเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์บางประการร่วมกันถ้าไม่มีสิ่งอื่นเข้ามาแทรกแซง เช่น บางคนที่เข้าร่วมเจรจาแต่ไม่มีความจริงใจในการที่จะแก้ปัญหาแต่เข้ามาเพื่อประวิงการเจรจาให้ช้าออกไป ดังนั้น ทุกคนที่อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกันและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาร่วมกันเพื่อทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ภายใต้ทฤษฎีนี้ข้อขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและแก้ไขร่วมกันโดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

การนำทฤษฎีการแก้ปัญหามาใช้ มีหลักสำคัญ 5 ประการ คือ

(1) แยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้งและแก้ไขแต่ละปัญหาแยกต่างหากจากกัน

(2) เน้นความสำคัญของประโยชน์ได้เสียและความต้องการของคู่ความซึ่งไม่ใช่ฐานะของคู่ความ การเน้นถึงฐานะที่แตกต่างกันของคู่ความจะทำให้การเจรจาประนีประนอมยอมความยากขึ้น คู่ความจะต้องหาทางประสานผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายและเน้นถึงผลประโยชน์ร่วมกัน

(3) คิดหาทางเลือกหลายวิธีซึ่งคู่ความจะได้ประโยชน์ร่วมกัน

(4) ยืนยันการใช้องค์ประกอบต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเพื่อประเมินทางเลือก

(5) เข้าใจและแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาตกลงทำสัญญา

อาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีการแข่งขันและทฤษฎีการแก้ปัญหาต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ในการนำไปใช้จึงควรเลือกใช้ข้อดีของแต่ละทฤษฎีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมของคดีนั้นว่าควรจะนำทฤษฎีใดมาใช้และใช้เมื่อไร

2. กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการดำเนินคดีอาญาในต่างประเทศ

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก หรือทางเลือกในการระงับข้อพิพาท (alternative dispute resolutions เรียกชื่อย่อว่า ADRs) เป็นแนวทางที่สร้างความเป็นธรรม และเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมาก ซึ่งมีผลทำให้เกิดนวัตกรรมในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ เกิดความเปลี่ยนแปลงแนวทางหรือวิธีการในการดำเนินคดีบางประเภท การกำหนดมาตรการทางเลือกต่างๆ การพัฒนารูปแบบ รวมทั้งมีวิธีการใหม่ๆ เพื่อเป็นการสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งหัวข้อต่อไปนี้ ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงภาพรวมของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือทางเลือกในการระงับข้อพิพาทในต่างประเทศ ดังนี้

2.1 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law)

2.1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส[25]

พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาสามทาง คือ สั่งฟ้อง (poursuivre) สั่งไม่ฟ้อง (classer sans suite) และสั่งให้มีกระบวนการทางเลือก (mettre enoeuvre une procedure alternative aux poursuites) กระบวนการยุติธรรมแบบทางเลือกเป็นมาตรการใหม่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติฝรั่งเศสนำมาใช้ในวิธีพิจารณาความเป็นเวลาไม่เกิน 15 ปี โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสหลายครั้งที่เพิ่มกระบวนการทางเลือกเพื่อลดปัญหาคดีอาญาล้นศาล ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม มาตรการทางเลือกทั้งหลายเป็นกระบวนการที่น่าสนใจอย่างยิ่งเพราะเป็นทางเลือกที่สามที่ลดปริมาณคดีล้นศาล แต่ยังคงกระบวนการรักษาความสงบเรียบร้อยและจัดการกับผู้กระทำความผิดได้เป็นอย่างดี กระบวนการทางเลือกในฝรั่งเศสพิจารณาได้เป็น 5 รูปแบบ คือ การไกล่เกลี่ยคดีอาญา ความตกลงทางอาญา การต่อรองคำรับสารภาพ การเยียวยาทางอาญา และการลงโทษเชิงเยียวยา

สำหรับการศึกษาในรายงานฉบับนี้ ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงเฉพาะในส่วนของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา (médiation pénale)

---

[25] คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ*, เสนอต่อ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด, โรงพิมพ์เดือนตุลา : 2555, หน้า 173-182

แนวคิดของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา คือ แนวคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์บางส่วน ที่เป็นความตกลงจะยุติการดำเนินคดีอาญาระหว่างผู้กระทำความผิดกับผู้เสียหายคล้ายกับ victim-offender mediation เหตุที่มาตรการนี้เป็นกระบวนการยุติธรรมบางส่วนเพราะเหตุว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการที่มีส่วนร่วมจากผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายเท่านั้น โดยสังคมและตัวแทนสังคมไม่เข้ามามีส่วนร่วมและไม่ได้รับประโยชน์ใดทางตรง

ฝ่ายนิติบัญญัติให้เหตุผลในการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญา[26] คือ

ประการที่หนึ่ง เป็นกระบวนการเจรจาที่มีและดำเนินการอยู่แล้วในกฎหมายแพ่งและกฎหมายภาษีอากร

ประการที่สอง เป็นกระบวนการลดค่าใช้จ่ายของรัฐในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมแบบเต็มรูปแบบ

ประการที่สาม เป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้เสียหายมีโอกาสได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ เป็นกระบวนการที่น่าจะทำให้สังคมกลับสู่ความสงบสุข

ประการที่ห้า เป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดมีโอกาสได้พบปะกันใกล้ชิดเพื่อคืนดีกัน ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมปกติไม่เปิดโอกาสดังกล่าว

ประการที่หก เป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยประหยัดค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรม เช่น ค่าทนายความ ค่าดำเนินการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา เพราะเมื่อไกล่เกลี่ยสำเร็จผู้เสียหายได้รับการเยียวยาการดำเนินคดีเต็มรูปแบบก็ไม่จำเป็น จึงไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาก็มีข้อเสียบางประการ[27] คือ

ประการที่หนึ่ง การไกล่เกลี่ยคดีอาญาเป็นกระบวนการที่ทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจเทียบเท่ากับผู้พิพากษา ซึ่งทำให้หลักประกันสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ของจำเลยถูกกระทบกระเทือน

ประการที่สอง เป็นกระบวนการที่ไม่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำ

---

[26] Martine Herzog-Evans, Procédure pénale,2 édition,Paris:Vuibert,2009,p. 101 อ้างใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ*, หน้า 173-174

[27] Ibid. อ้างใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ*, หน้า 174

ประการที่สาม เสี่ยงที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดไม่รู้สำนึกและไม่เข้าใจ แต่ยอมเข้าสู่กระบวนการเพียงแค่เพื่อต้องการไม่ถูกจำคุก

ประการที่สี่ เป็นกระบวนการที่อาจจะขัดกับความรู้สึกแก้แค้นของผู้เสียหาย

1) ผู้มีอำนาจสั่งการ พนักงานอัยการฝรั่งเศสเป็นผู้มีอำนาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง

2) ผู้ตรวจสอบ กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไม่มีผู้ตรวจสอบโดยตรง กระบวนการตรวจสอบการไกล่เกลี่ยจึงใช้ระบบตรวจสอบการสั่งคดีทั่วไปของพนักงานอัยการ

3) ประเภทคดี คดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้คือ คดีเล็กๆ น้อยๆ เช่น ทำให้เสียทรัพย์ ทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ได้รับบาดเจ็บ คดีความรุนแรงในครอบครัว คดีระหว่างเพื่อนบ้าน เป็นต้น อย่างไรก็ดีคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นคดีที่ไม่รุนแรง (infractions sans gravité)

4) วิธีการ พนักงานอัยการตั้งผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนดำเนินการ แล้วผู้ไกล่เกลี่ยจะเชิญผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมาเจรจากัน หากตกลงกันได้ก็ทำบันทึกข้อตกลงเสนอพนักงานอัยการ และผู้ไกล่เกลี่ยจะติดตามการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง หากตกลงไม่ได้ก็รายงานพนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป

กล่าวโดยเฉพาะของกระบวนการไกล่เกลี่ยแยกพิจารณาได้เป็น เงื่อนไขเชิงเนื้อหา และเงื่อนไขเชิงวิธีการ

(1) เงื่อนไขเชิงเนื้อหา การไกล่เกลี่ยคดีอาญาต้องประกอบด้วยเงื่อนไขเชิงเนื้อหาสองประการ คือ

ก. การไกล่เกลี่ยเป็นหลักประกันให้เกิดการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ

ข. การไกล่เกลี่ยสามารถทำให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมได้โดยไม่ทำผิดอีก

(2) เงื่อนไขเชิงวิธีการ การไกล่เกลี่ยคดีอาญาประกอบด้วยเงื่อนไขเชิงวิธีการ[28] คือ

---

[28] ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, ในสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง “กระบวนการสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในศาลยุติธรรม” เสนอต่อสถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ กระทรวงยุติธรรม, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553 อ้างใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ*, หน้า 175-176

ก. ต้องยังไม่มีการฟ้องคดีอาญา

ข. เมื่อพนักงานอัยการตัดสินใจใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว พนักงานอัยการจะตั้งผู้ไกล่เกลี่ย (médiateur) ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นกลางและช่วยหาทางออกเชิงสมานฉันท์ที่เป็นที่พอใจให้กับผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด

ค. กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะกระทำที่ศาล สมาคม หรือหน่วยงานราชการก็ได้ โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อหน้าผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด

ง. เมื่อผู้ไกล่เกลี่ยได้รับมอบหมายจากพนักงานอัยการแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยจะเรียกคู่กรณีคือผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมาพูดคุยเป็นการส่วนตัว โดยอธิบายหลักกฎหมายและกระบวนการไกล่เกลี่ยให้แต่ละคนฟัง หลังจากนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจะร่วมกับผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดหาทางออกที่เหมาะสมที่เป็นที่พอใจกับทุกฝ่าย เช่น ด้านฝ่ายผู้กระทำความผิดอาจตกลงให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าเสียหาย และให้ผู้กระทำความผิดกล่าวคำขอโทษ ด้านฝ่ายผู้เสียหายอาจตกลงกันไม่ติดใจเอาความคดีอาญาต่อไป

จ. ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีสิทธิปฏิเสธที่จะไม่เข้ากระบวนการไกล่เกลี่ยได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความ แต่ทนายความไม่อาจเข้าถึงสำนวนการสอบสวนและไม่อาจทราบพยานหลักฐาน ทางปฏิบัติผู้กระทำความผิดมาไกล่เกลี่ยโดยไม่มีทนายความมาด้วย[29]

ฉ. หากคู่กรณีได้ข้อตกลงเชิงสมานฉันท์ ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรและให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดลงลายมือชื่อและเสนอพนักงานอัยการต่อไป

ช. หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยก็จะทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอพนักงานอัยการ

ซ. บทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยนั้น นอกจากจะเป็นคนกลางที่หาทางออกเชิงสมานฉันท์ให้กับคู่กรณีแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยยังมีบทบาทในการติดตามการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตกลงกันระหว่างไกล่เกลี่ยอีกด้วย

5) ผลของการดำเนินการ หากผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามข้อตกลง พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องคดีอาญา หากฝ่าฝืนข้อตกลง พนักงานอัยการมีทางเลือกสองทางคือ ทางที่หนึ่งดำเนินคดีต่อไปตามปกติ หรือทางที่สอง ดำเนินการทำความตกลงทางอาญา

---

[29] Martine Herzog-Evans, Procédure pénale,2 édition,Paris:Vuibert,2009,p. 102 อ้างใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ*, หน้า 176

2.1.2 ราชอาณาจักรเบลเยียม[30]

การไกล่เกลี่ยกันในศาลระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนนั้น อนุญาตให้กระทำได้โดยผลทางอ้อมจาก The Juvenile Justice Act 1965 ต่อมา มีกฎหมายที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1995 ให้อำนาจแก่ศาลในการออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดไปเข้ารายการ “อบรมทางการศึกษาหรือทางคุณธรรม” โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานทางสังคม การไกล่เกลี่ยอาจจะเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ อย่างไรก็ดี ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดแจ้งรองรับให้การไกล่เกลี่ยมีผลอย่างการเบี่ยงคดี เพียงแต่ว่าพนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นการเบี่ยงคดีนั้น

การไกล่เกลี่ยในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ใหญ่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ The Code of Criminal Procedure, article 216 ซึ่งมีการตราพระราชกฤษฎีกามารองรับในปี ค.ศ. 1994 และมีการออกกฎกระทรวง 2 ฉบับ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในปี ค.ศ. 1994 และปี ค.ศ. 1999 ไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจงกำหนดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยให้ชดใช้ความเสียหายหรือไกล่เกลี่ยในชั้นตำรวจ ทั้งสองกรณีจะไปอยู่ที่การใช้ดุลพินิจสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ในกรณีของการไกล่เกลี่ยในคดีอาญา คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีสิทธิที่จะได้รับการให้คำแนะนำช่วยเหลือทางกฎหมายภายใต้วิธีพิจารณาความตามกฎหมาย แต่ทนายความไม่ได้รับอนุญาตให้ยื่นคำให้การแทนคู่กรณีนั้น

การไกล่เกลี่ยในคดีอาญามีในชั้นพนักงานอัยการในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขของการยุติการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย เข้ารับการฝึกอบรมหรือบำบัดรักษา หรือทำงานบริการสังคม ในส่วนของ “แบบอย่างกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” นั้นมีวัตถุประสงค์หลักคือ การชดใช้ความเสียหายทั้งในทางวัตถุและทางศีลธรรมแก่ผู้เสียหายและสังคม ผู้กระทำความผิดต้องยอมรับอย่างเป็นทางการในความรับผิดชอบที่มีต่อการกระทำความผิดของตนนั้น (จึงจะใช้มาตรการนี้ได้) การเบี่ยงคดีเป็นไปได้ในความผิดทุกประเภท หากว่าพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าความผิดนั้นอาจมีการลงโทษได้ถึงขั้นจำคุกเกินกว่าสองปี แต่การไกล่เกลี่ยจะไม่สามารถกระทำได้หากว่าคดีนั้นได้มีการออกหมายเรียกไปยังผู้ต้องหาแล้ว เพื่อให้มาปรากฏตัวต่อศาล หรือได้มีการคุมขังผู้นั้นแล้ว

---

[30] David Miers, An international Review of Restorative Justice-Crime Reduction Research Series Paper 10 (London : HMSO, 2001) ถอดความสรุปและเรียบเรียงโดย ชาติ ชัยเดชสุริยะ ใน *รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมในคดีอาญาของประชาชน The Participation of the Layperson in Criminal Cases*, สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด, 2551, หน้า 121-122

การไกล่เกลี่ยในชั้นตำรวจใช้ในกรณีคดีความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่กระทำต่อทรัพย์สิน และที่กระทำต่อบุคคลและสามารถคำนวณค่าเสียหายเป็นตัวเงินตามจำนวนที่แน่นอนได้ โดยมีวัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยคือเพื่อให้มีการชดใช้เยียวยาทางวัตถุหรือทางการเงินโดยเฉพาะ

การไกล่เกลี่ยในทุกคดีต้องกระทำโดยนักไกล่เกลี่ยมืออาชีพ โดยเฉพาะจะต้องมีพื้นฐานงานทางสังคม

2.1.3 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี[31]

บทบัญญัติใน The Code of Criminal Law, article 46a, The Code of Criminal Procedure, article 153a และ The Juvenile Justice Act 1953, articles 10, 15, 45, 47 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย The Youth Court Law Amendment Act 1990 ให้อำนาจในการใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นในนานาวัตถุประสงค์ ซึ่งรวมถึงเพื่อการเบี่ยงการฟ้องคดี และเพื่อการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในลักษณะที่เป็นทางเลือกหนึ่งของการลงโทษ

อาจมีปัญหาอยู่บ้างเกี่ยวกับผลกระทบทางกฎหมายอันเกิดจากการที่ The Code of Criminal Law, article 46a ซึ่งตราขึ้นในปี ค.ศ. 1994 และใช้สำหรับคดีความผิดที่ร้ายแรงนั้น กับ The Code of Criminal Procedure, article 153a ซึ่งใช้สำหรับความผิดเล็กๆ น้อยๆ

ทั้งกฎหมายในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ ได้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย

หากกล่าวอย่างกว้างก็คือ กฎหมายเยอรมันนีได้จำแนกระหว่าง “มาตรการการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายโดยไม่ต้องเข้าสู่การพิจารณาคดีในศาล” อย่างหนึ่ง กับ “มาตรการการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายอันเกิดการพิจารณาคดีในศาล” อีกอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วได้มีการดำเนินการคู่ขนานสำหรับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยในกรณีของมาตรการอย่างแรกนั้นจะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยและการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวิธีเบี่ยงคดี โดยที่ไม่มีการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนมาตรการอย่างหลังนั้นใช้ในกรณีเมื่อมีคำพิพากษาลงโทษ

The Juvenile Justice Act 1953, articles 45, 47 ที่แก้ไขแล้ว ได้กำหนดให้มีวิธีการเบี่ยงคดี โดยใช้การไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิด โดยก่อนที่จะมีการดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการหรือก่อนที่จะมีการพิพากษาลงโทษโดยศาลนั้น พนักงานอัยการและศาลจะต้องพิจารณาถึงมาตรการที่ไม่เป็นทางการ โดยกฎหมายได้กำหนดว่าพนักงานอัยการอาจนำ

---

[31] เรื่องเดียวกัน. หน้า 125-126

ข้อเท็จจริงที่ว่าผู้กระทำความผิดได้มีความพยายามที่จะขอประนีประนอมยอมความนั้น มาเป็นเหตุผลโดยเฉพาะประกอบการพิจารณาสั่งยุติการดำเนินคดีเยาวชนได้ ในทำนองเดียวกันศาลก็สามารถใช้วิธีการอย่างเดียวกันในการสั่งจำหน่ายคดีนั้นได้ด้วย ตัวอย่างเช่น ใน Brandenburg พนักงานอัยการได้กำหนดให้เยาวชนนั้นไปยังหน่วยงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไปพบผู้เชี่ยวชาญด้านการไกล่เกลี่ยที่ปฏิบัติงานในศาลเยาวชน หากการไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จพนักงานอัยการอาจสั่งยุติการดำเนินคดีในกรณีที่คดีนั้นมิใช่ความผิดที่ร้ายแรง แต่ในกรณีที่เป็นคดีความผิดร้ายแรงหรือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีประวัติการกระทำความผิดที่ร้ายแรง พนักงานอัยการก็อาจจะฟ้องคดีนั้นโดยบรรยายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ศาลได้ทราบ

The Code of Criminal Procedure, article 153a ซึ่งให้อำนาจพนักงานอัยการในการสั่งยุติการดำเนินคดีนั้น ใช้ในกรณีผู้กระทำความผิดอายุกว่า 21 ปี (และบางกรณีสำหรับผู้ที่อายุกว่า 18 ปี) ในคดีความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่ไม่มีประเด็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ หากคู่กรณีตกลงกันได้และมีการชดใช้ค่าเสียหายแล้ว ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บ่อยมากในการเบี่ยงคดีในชั้นพนักงานอัยการ (ในขณะที่ Article 46a ใช้ในชั้นศาล)

2.2 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)

2.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา[32]

1) ภาพรวม

ทางเลือกในการระงับข้อพิพาทได้รับความสนใจในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี ค.ศ. 1960 ในฐานะที่เป็นส่วนขยายของความเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรม (S.B. Goldberg. E.D Green & F.E.A. Sender, 1985) ของประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) เพื่อเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมของศาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีค่าใช้จ่ายน้อยลง และสอดคล้องกับความต้องการของคู่กรณี

(2) เพื่อนำข้อเสนอให้มีวิธีการอันเป็นทางเลือกในการระงับความขัดแย้งในระบบของศาล

(3) เพื่อให้ความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับทางเลือกในการระงับข้อพิพาทอย่างเหมาะสม (E.G Tannis, 1989)

---

[32] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย,* หน้า 72-77

ในช่วงปี ค.ศ. 1960 ถึง 1970 หลักการทั้ง 3 ประการดังกล่าวได้รับการตอบสนองอย่างค่อยเป็นค่อยไป จากนักวิชาการ นักกฎหมาย ศาล ทนายความ และสาธารณชน

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ทางเลือกในการระงับข้อพิพาทนั้นส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานยุติธรรมโดยภาคเอกชน (private justice) ซึ่งอยู่นอกกระบวนการพิจารณาคดี (non-formal justice settlement) แต่ในที่สุดผู้พิพากษาจะเป็นผู้รับรองข้อตกลงระงับข้อพิพาทดังกล่าว ซึ่งมีความหลากหลายของวิธีการเพื่อเป็นการแก้ปัญหาข้อพิพาทโดยที่ไม่ต้องอาศัยการฟ้องร้องดำเนินคดี เช่น การไกล่เกลี่ย (mediation) การชดใช้ความเสียหาย (restitution) อนุญาโตตุลาการ (arbitration) การประนีประนอมข้อพิพาท (re-conciliation) เป็นต้น การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการเหล่านี้ส่งผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมในสหรัฐอเมริกาหลายประการ (Tony F, Marshall, 1985) เช่น ทำให้จำนวนคดีความที่จะขึ้นสู่ศาลลดลง และจำนวนคำพิพากษาให้จำคุกก็ลดลงด้วย และเป็นการสนับสนุนให้เกิดความสงบสุข แทนที่กระบวนการยุติธรรมปกติที่รังแต่จะสร้างความบาดหมางระหว่างคู่กรณีและเพิ่มความแตกแยกในชุมชนให้มีมากขึ้น อีกทั้งทางเลือกในการระงับข้อพิพาทยังส่งเสริมให้ชุมชนมีความเข้มแข็งซึ่งทำให้มีภูมิคุ้มกันการกระทำที่รุนแรง นอกจากนี้แล้วยังสามารถเข้าไปแก้ไขความขัดแย้งในส่วนที่กฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมในทางอาญาไม่สามารถที่จะเข้าถึงได้ เป็นต้น

โดยหลักการแล้ว การใช้ทางเลือกในการระงับข้อพิพาท จะนำไปใช้ในการระงับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ กล่าวคือ โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล แต่อาศัยกระบวนการของการตกลง (negotiated process) ที่กระทำระหว่างบุคคลกับบุคคล ระหว่างบุคคลกับกลุ่มบุคคล ระหว่างบุคคลกับองค์กรหรือองค์การ หน่วยงานของรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกาองค์กรที่ทำหน้าที่ในลักษณะนี้ คือ The American Bar Association's Special Committee on Alternative Means Dispute Resolution มีการใช้กระบวนการนี้ทั้งระดับเอกชน กระบวนการในระดับชุมชน (community process) และในส่วนของที่เป็นองค์กรเพื่อสาธารณะ (public agency) เป็นต้น ซึ่งทำให้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาในกระบวนการปกติมีความยืดหยุ่น ประหยัด และรวดเร็วกว่าการดำเนินคดีในศาล และที่สำคัญก็คือมีบรรยากาศของมิตรภาพระหว่างคู่กรณี

2) รูปแบบของการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย 2 กรณี คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้พัฒนากฎหมายในเรื่องการไกล่เกลี่ยขึ้น เรียกว่า uniform mediation act ประกอบด้วยสาระสำคัญโดยสรุป (Nation Arbitration Forum USA, 2009) คือ

(1) กำหนดให้สามารถมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาลได้ โดยศาลสามารถมีคำสั่งให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลก็ได้ (Uniform Mediation Act, Sec.3 (1) - 1.1 , (2) - 2.2 and 2)

(2) ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่ความ และผู้มีส่วนร่วมที่มิใช่คู่ความ จะได้รับเอกสิทธิคุ้มครองจากกฎหมายฉบับนี้ (Uniform Mediation Act, Sec.4, sec.6)

(3) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะของผู้ไกล่เกลี่ย (Uniform Mediation Act, Sec.9) โดยกล่าวถึงการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งบางกรณีผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นทนายความที่ต้องผ่านการฝึกอบรมมาก่อน แต่หากการไกล่เกลี่ยเป็นผู้พิพากษาก็ไม่ต้องเปิดเผยถึงภูมิหลัง และคุณสมบัติ (Uniform Mediation Act, Sec.9 (1) (2) (3) (7))

(4) กำหนดแนวทางไกล่เกลี่ยให้มีรูปแบบเดียวกันหรือเป็นแนวทางเดียวกันในระหว่างรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา (Uniform Mediation Act, Sec.12)

3) ทางเลือกในการประนอมข้อพิพาททางอาญา

ในคดีอาญา ทางเลือกในการประนอมข้อพิพาททางอาญา (alternative dispute resolution) เป็นการเคลื่อนไหวในทางสังคมโดยชุมชน เป็นการเคลื่อนไหวที่เกิดจากข้อวิพากษ์วิจารณ์กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรูปแบบปกติ (court-based system of justice) หรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นทางการ (formal judicial settlement) และต้องการที่จะค้นหาวิธีการขจัดข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลในแนวทางที่จะมีผลทำให้มีการจัดระเบียบทางสังคมขึ้นอีกครั้งหนึ่ง (reestablished of Social order) ในที่สุด ทางเลือกในการระงับข้อพิพาทก็ได้กลายมาเป็นทางเลือกให้แก่ศาล (วิชา มหาคุณ, 2537) โดยศาลจะเสนอแนวทางในการระงับข้อพิพาทก่อนที่จะมีการนำคดีขึ้นมาสู่ศาลในคดีบางประเภท ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทำให้คู่กรณีประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีไปได้มาก ทั้งยังเป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลด้วยทางหนึ่ง

การใช้ทางเลือกในการระงับข้อพิพาทในทางอาญา เป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นว่าจะดำเนินการแก้ไขอย่างไร เป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยบุคคลที่สาม และเป็นหนทางแก้ไขปัญหาที่สร้างความพึงพอใจแก่คู่กรณีได้มากกว่า จึงมีการนำไปใช้แพร่หลายมากขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการให้ความรู้และอบรมต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล และเจ้าหน้าที่เรือนจำ เป็นต้น ข้อพิพาทในทางอาญาที่สามารถนำทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมาใช้ได้ มักเป็นคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง ดังเช่น ที่กำหนดไว้ในกฎหมายของมลรัฐนิวยอร์ก

และในปี ค.ศ. 1985 ยังได้กำหนดให้คดีที่เยาวชนเป็นผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรง ให้ผู้ปกครองของเด็กเข้าร่วมกระบวนการระงับข้อพิพาทด้วย โดยนัยนี้ กระบวนการทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางอาญา จึงเป็นทางออกที่มีความเหมาะสมในการแก้ไขข้อพิพาททางอาญา (ในบางกรณี) ได้ดีกว่าการฟ้องร้องดำเนินคดี (วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, 2543)

2.2.2 เครือรัฐออสเตรเลีย

ADRs ในประเทศออสเตรเลียมีประวัติความเป็นมาช้านาน ในรัฐธรรมนูญของออสเตรเลียได้รวมเรื่องการประนีประนอมยอมความไว้ในหมวดหมู่ของการระงับข้อพิพาททางการค้า[33] การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศออสเตรเลียเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1901 โดยเริ่มจากการเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษและระบบของสหรัฐอเมริกา แต่ละรัฐจะมีวัฒนธรรมการบริหารและประเพณีของตน ประการแรกศาลต้องการความช่วยเหลือเมื่อมีคดีค้างการพิจารณา มีการนำการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ โดยเริ่มต้นในรัฐนิวเซาท์เวลล์ที่มีประชากรมากที่สุด ในปี 1980 มีการประกาศใช้ Community Justice Act ภายใต้กฎหมายนี้มีการสร้างหน่วยงานสำหรับไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีแพ่งเล็กๆ และคดีอาญา โดยผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ผ่านการฝึกอบรมเป็นพิเศษ ... การนำการไกล่เกลี่ยมาใช้ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการลดเวลาและค่าใช้จ่าย ไม่เพียงแต่ศาลเท่านั้นที่ผลักดันอย่างมากต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกุญแจสำคัญสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเอกชน ในระดับรัฐบาลกลางของออสเตรเลีย เช่น มีการออกกฎหมาย Family Law Act 1975 และ Federal Court of Australia act 1976 ที่ศาลสามารถสั่งให้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และในกลางปี 1980 นักกฎหมายธุรกิจเริ่มตื่นตัวจากประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และเริ่มต้นมีอิทธิพลต่อการพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาททางเลือก ด้วยเหตุนี้ ค.ศ. 1986 จะเห็นการจัดตั้งศูนย์ระงับข้อพิพาททางเลือกของประเทศออสเตรเลีย และ ค.ศ. 1989 เครือข่ายผู้ปฏิบัติก่อตั้งเครือข่ายนักกฎหมายในการระงับข้อพิพาททางเลือก (LEADR) ที่สมาชิกเพิ่มขึ้น โดยมีสมาชิกทั่วออสเตรเลียและนิวซีแลนด์นับพันคน ในปี 1991 มีการนำการใช้ The Courts (Mediation and Arbitration) Act โดยการสนับสนุนการใช้การไกล่เกลี่ยและอนุญาโตตุลาการในศาลของรัฐบาลกลาง ศาลรายงานว่าระหว่างในเดือนพฤศจิกายน 2006 ศาลสูงของออสเตรเลียตะวันตก Supreme Court of Western Australia เริ่มโครงการนำร่องในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีการทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางออนไลน์มาใช้ในข้อพิพาททางธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศออสเตรเลียจึงมีการขยายตัวและนำไปใช้ในการระงับข้อพิพาทอย่างแพร่หลาย

---

[33] เรื่องเดียวกัน. หน้า 89

จนกระทั่งรัฐบาลออสเตรเลียเชื่อว่าการไกล่เกลี่ยและการระงับข้อพิพาททางเลือกควรจะมีการระงับข้อพิพาทที่เป็นมาตรฐานมากกว่าข้อยกเว้น ในประเทศออสเตรเลียคดีหลายประเภทสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังจะเห็นได้จากกฎหมายหลายฉบับบัญญัติให้สามารถส่งคดีให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ดังนั้น คดีแทบจะทุกชนิดสามารถไกล่เกลี่ยได้ แต่คดีในการดำเนินธุรกิจ การขนส่ง สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ การออกแบบผลิตภัณฑ์ จะมีระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจำนวนมาก นอกจากนั้นมีคดีครอบครัว คดีที่ดิน ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน แนวเขตที่ดิน นอกจากนี้ มีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีอาญาเช่นกัน เช่นที่ Supreme Court of Western Australia ที่เรียกว่า การประชุมคดีอาญา (Criminal Case Conferencing) โดยเป็นการยินยอมของทั้งสองฝ่าย ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ผูกพันศาลในการพิจารณาพิพากษา การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็มิได้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ศาล ข้อโต้เถียงทั้งหมดถูกรักษาเป็นความลับไม่มีการรายงานให้ปรากฏในสำนวนของศาล[34]

2.3 แนวความคิดเรื่องบทบาทอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในต่างประเทศ[35]

2.3.1 สหประชาชาติ ได้ประกาศ “แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ” (Guidelines on the Role of Prosecutors 1980 (United Nations) 17 ธันวาคม 1979 (ข้อ 18))โดยให้ตัวอย่างกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยอัยการ เช่น

1) การยุติคดีโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข

2) การใช้มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญาโดยความเคารพต่อสิทธิของผู้เสียหายและผู้ต้องหาตามกฎหมาย

3) คดีเยาวชนต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงธรรมชาติและความร้ายแรงของความผิด การคุ้มครองสังคม บุคลิกภาพและประวัติของเยาวชนนั้น ซึ่งอัยการอาจใช้ทางเลือกอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

---

[34] ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, *“การไกล่เกลี่ยในประเทศออสเตรเลีย”*, สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, ค้นคืน 22 มีนาคม 2557, จาก http://www.adro.coj.go.th/info.php?info=sub_menu&cid=25

[35] จากหนังสือชื่อ “ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ” แปลและเรียบเรียงโดย ดร.กิติพงษ์ กิตยารักษ์ ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์ จัดพิมพ์โดยมูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกจ.) โรงพิมพ์เดือนตุลา พิมพ์ครั้งแรก กุมภาพันธ์ 2551, อ้างใน กุลพล พลวัน, “อัยการกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในประเทศไทย”, *วารสารอัยการ*, 22, 251 (เมษายน-มิถุนายน 2552) : 38-50, หน้า 40-44

2.3.2 สมาคมอัยการระหว่างประเทศ (International Association of Prosecutors) ได้ออกประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของอัยการ (Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors) ค.ศ. 1990 ให้แนวทางกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยอัยการไว้ว่า

"การยุติการดำเนินคดีโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข หรือการใช้มาตรการอื่นแทนการดำเนินคดีอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่ผู้ต้องหาเป็นเยาวชน โดยนำออกจากระบบการดำเนินคดีอาญาตามรูปแบบปกติ โดยเคารพต่อสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย"

2.3.3 สภายุโรป (Council of Europe) ได้ประกาศ "ข้อแนะนำว่าด้วยบทบาทของอัยการในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา" (Recommendation on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System) เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ.2000 โดยกล่าวถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยอัยการไว้ว่า

"ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อัยการมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

มีคำสั่งให้ใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสมแทนการฟ้องร้องคดีอาญา"

2.3.4 สำนักงานอัยการสูงสุดอังกฤษและเวลส์ ได้ประกาศ "ประมวลแนวปฏิบัติของอัยการ" (Code for Crown Prosecutors Crown Prosecution Service England and Wales) (ค.ศ.2004) ให้แนวทางไว้ว่า

"การใช้วิธีการอื่นแทนการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา กรณีผู้ใหญ่...มาตรการทางเลือกอื่นที่อาจใช้แทนการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาสำหรับผู้ต้องสงสัยที่เป็นผู้ใหญ่ได้แก่ การว่ากล่าวตักเตือน และการว่ากล่าวตักเตือนซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติด้วย..."

2.3.5 สำนักงานอัยการสูงสุดสก็อตแลนด์ ได้ประกาศ "ประมวลแนวปฏิบัติของอัยการ" (Prosecution Code , Crown office and Procurator Fiscal Service : Scotland) ค.ศ. 1999 โดยให้แนวทางมาตรการทางเลือกแก่อัยการที่ใช้แทนการฟ้องคดีดังนี้ "มาตรการทางเลือกที่ใช้แทนการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา ได้แก่ งดการดำเนินคดี งดการดำเนินคดีไว้ชั่วคราว การว่ากล่าวตักเตือนโดยอัยการ การเปรียบเทียบปรับโดยอัยการ การเบี่ยงคดีออกไปโดยใช้มาตรการอื่นแทนการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา การส่งเยาวชนผู้กระทำความผิดไปอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานพินิจและคุ้มครองเยาวชน"

บทที่ 3
บทบาทของพนักงานอัยการไทยในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

พนักงานอัยการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมทางอาญา รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกันตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้อำนวยความยุติธรรมในฐานะทนายแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ตามนัยมาตรา 255 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น โดยมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

1. การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในสังคมไทย

ในประเทศไทยได้มีการนำเอากระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ส่วนใหญ่รู้จักกันในชื่อว่า “มาตรการประนอมข้อพิพาท” มาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทของสังคมในระดับหมู่บ้านโดยมีองค์กรระดับหมู่บ้านทำหน้าที่ในการประนอมข้อพิพาทภายในชุมชน ซึ่งองค์กรดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและสนับสนุนขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมหลายองค์กร ทั้งที่เป็นการประนอมข้อพิพาททางอาญาตามกฎหมายโดยองค์กรของรัฐ และโดยประชาชนในชุมชน[36] กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolutions หรือ ADRs) เกิดขึ้นมาจากความต้องการของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่ตกลงจะแก้ไขข้อขัดแย้งหรือปัญหาร่วมกัน ด้วยวิธีการที่เหมาะสม ภายในระยะเวลาที่รวดเร็ว สร้างความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และสามารถตอบสนองความต้องการของคู่กรณีได้ตามความประสงค์ การดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

---

[36] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย,* หน้า 101

ตามภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงาน โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินงานสำคัญๆ คือ 1) กรมการปกครอง 2) สำนักงานศาลยุติธรรม 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 4) สำนักงานอัยการสูงสุด 5) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม 6) กรมคุมประพฤติ 7) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 8) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน 9) สภาทนายความ 10) กรมราชทัณฑ์ และ 11) กรมบังคับคดี[37] ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolutions หรือ ADRs) มีอยู่หลากหลายวิธี ขึ้นอยู่กับการบังคับใช้ของหน่วยงานว่าจะเลือกใช้วิธีการใด ดังเช่น

1.1 การเจรจาต่อรอง (negotiation) คือ การระงับข้อพิพาทโดยคู่กรณีกันเองโดยไม่มีบุคคลที่สามมาเกี่ยวข้อง[38] ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเป็นลำดับแรกๆ ในการหาข้อยุติร่วมกัน เป็นการกำหนดจุดยืนและผลประโยชน์ที่ต้องการระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย โดยมุ่งหวังให้บรรลุความต้องการทั้งสองฝ่าย (win - win) ทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย แต่หากการเจรจาไม่สำเร็จก็อาจทำให้หาข้อสรุปไม่ได้ เกิดความล่าช้า และหากจะตกลงเจรจากันอาจต้องมีการกำหนดเวลาให้แน่นอนว่าต้องดำเนินการเจรจากันให้เสร็จสิ้นภายในเมื่อใด

1.2 การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediation) และประนอมข้อพิพาท (Conciliation) หมายถึง การระงับข้อพิพาท โดยการตกลงยินยอมของคู่กรณีเอง ซึ่งต้องมีผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) หรือผู้ประนอมข้อพิพาท (Conciliator) เป็นคนกลางในการทำหน้าที่ช่วยเหลือ เสนอแนะ หาทางออกในการยุติหรือระงับข้อพิพาทให้แก่คู่กรณี ซึ่งผลของการไกล่เกลี่ย (Mediation) และประนอมข้อพิพาท (Conciliation) นี้เกิดจากการตัดสินใจของคู่กรณีเอง โดยผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) หรือผู้ประนอมข้อพิพาท (Conciliator) มีหน้าที่เพียงช่วยเหลือในการเจรจาและทำคำเสนอแนะเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการทำคำชี้ขาดเช่นเดียวกับอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น หากคู่กรณีไม่พอใจผลของคำเสนอแนะ คู่กรณีก็อาจใช้การระงับข้อพิพาททางอื่น เช่น อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) หรือ การนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล (Litigation) ต่อไป[39]

---

[37] สำนักงานกิจการยุติธรรม “แผนประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (พ.ศ. 2551 – 2554) ปรับปรุงตามมติการประชุมเพื่อจัดทำแผนประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก วันที่ 28 เมษายน 2551”, ค้นคืน 23 มีนาคม 2557 จาก http://www.coj.go.th/pcbc/userfiles/file/pcbcdoc20120117_2.pdf

[38] สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) “การระงับข้อพิพาททางอินเทอร์เน็ต”, ค้นคืน 3 เมษายน 2557 จาก http://www.etda.or.th/etda_website/mains/display/458

[39] สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) “การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediation) และประนอมข้อพิพาท (Conciliation) ”, ค้นคืน 3 เมษายน 2557 จาก http://www.etda.or.th/etda_website/mains/display/940

1.2.1 ลักษณะสำคัญของการไกล่เกลี่ยคนกลาง[40]

เป็นการแทรกแซงของบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะมีคู่ขัดแย้งเพียงสองหรือมากกว่านั้น รวมถึงไม่ใช้การบังคับ ใช้แนวทางสันติวิธี และไม่ผูกพันทางกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตาม (Non - Binding) โดยนักไกล่เกลี่ยเข้าไปในความขัดแย้ง เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือมีอิทธิพลต่อความขัดแย้ง นอกจากนั้น การไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นความสมัครใจ คู่กรณีเป็นผู้ควบคุมผลลัพธ์และเลือกเองว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธการไกล่เกลี่ยคนกลาง (Bercovitch, 2009) สรุปได้ว่าการไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นหนึ่งในแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งด้วยแนวทางสันติวิธี สามารถใช้ได้ทั้งในระดับปัจเจก ระดับรัฐระหว่างประเทศ เมื่อการไกล่เกลี่ยคนกลางประสบความสำเร็จ จะทำให้คู่กรณีลดความขัดแย้งลง เป็นเครื่องมือในการยุติความเป็นปฏิปักษ์ นำมาสู่ข้อตกลง หรือการยุติความขัดแย้ง

1.2.2 ความคิดของความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยคนกลาง (The Notion of Success in Mediation)[41]

เราจะทราบได้อย่างไรว่าการไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จหรือไม่ ข้อตกลง Dayton ข้อตกลง Oslo ถือว่าประสบความสำเร็จแล้วหรือไม่ การพิจารณาหรือให้คำนิยามมีความแตกต่างกันออกไป การไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศไม่ได้เป็นรูปแบบเดียว ไม่ได้มีกฎเกณฑ์เดียว การไกล่เกลี่ยที่มีสถานะจากปัจเจก (Individual mediators) อาจเน้นที่วิธีการสื่อสาร และเน้นที่การปฏิสัมพันธ์และสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น ในขณะที่การไกล่เกลี่ยโดยผู้มีอำนาจรัฐ (Mediating states) อาจต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรม อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความสำเร็จสามารถทำได้ทั้งจากความรู้สึกที่เป็นอัตวิสัยและตัวชี้วัดที่ชัดเจนที่เป็นภววิสัย (Objective) (Bercovitch, 2009)

1) เกณฑ์อัตวิสัย (Subjective Criteria) ประกอบไปด้วย 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยแรกเน้นที่มุมมองของคู่กรณีหรือผู้ไกล่เกลี่ย เมื่อคู่กรณีรู้สึกว่าพึงพอใจ (Satisfaction) ต่อกระบวนการหรือผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ย หรือรู้สึกว่ามีความเป็นธรรมหรือว่าผลลัพธ์ที่ได้ถูกมองว่าเป็นธรรมหรือมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม (Fairness) อาจจับต้องไม่ได้ แต่นักวิชาการหลายคนพยายามสร้างตัวชี้วัดความเป็นธรรม เช่น กระบวนการที่เป็นกลาง การควบคุมการโต้เถียง ความเท่าเทียม ความเห็นพ้องต้องกันในผลลัพธ์ การเห็นพ้องต้องกันในการยอมรับบรรทัดฐาน นอกจากนี้

---

[40] ชลัท ประเทืองรัตนา, “การไกล่เกลี่ยคนกลางและการแก้ไขความขัดแย้ง (Mediation and Conflict Resolution)”, *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*, 6, 3 (กุมภาพันธ์ - มีนาคม 2555) : 51-75 หน้า 58

[41] เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-70

ยังรวมถึงการปรับปรุงกระบวนการเข้าถึงข้อมูล โอกาสที่เท่าเทียมกันในการแสดงความคิดเห็น ปัจจัยที่สอง ความรู้สึกหรือตระหนักว่ากระบวนการเป็นธรรม (Perceive fairness in Proceeding) ในกระบวนการจากคู่กรณี คู่กรณีต้องเห็นว่ากระบวนการมีความเป็นธรรม ถ้ากระบวนการมีความไม่เป็นธรรม ผลลัพธ์ที่ได้ก็จะถูกมองว่าไม่ประสบความสำเร็จ บางครั้งอาจพิจารณาจากความพึงพอใจ (Participant Satisfaction) เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จ ถ้าคู่กรณีพึงพอใจกระบวนการหรือผลลัพธ์ พวกเขาก็จะเห็นว่าประสบความสำเร็จ ปัจจัยที่สามคือ คุณภาพของประสิทธิผล (Quality of Effectiveness) เป็นรูปแบบใหม่ของพฤติกรรมที่เห็นพ้องต้องกัน เกิดการเปลี่ยนแปลงในบางสิ่ง อย่างน้อยก็เป็นไปในด้านบวก เป็นการเปลี่ยนแปลงจากความรุนแรงมาสู่พฤติกรรมการไม่ใช้ความรุนแรง... ปัจจัยที่สี่คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) เน้นที่กระบวนการ ประสิทธิภาพเน้นที่ต้นทุนของการจัดการความขัดแย้ง ทรัพยากรที่ใช้ และเวลา ข้อตกลงที่ได้ถ้าหากใช้เวลาที่รวดเร็วเกินไปหรือเนิ่นนานเกินไปก็ถือว่าเป็นปัญหา ประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญควบคู่ไปกับประสิทธิผล สรุปได้ว่ามุมมองแบบอัตวิสัยนั้น ความเป็นธรรม และการปรับปรุงบรรยากาศในการสร้างความสัมพันธ์ก็มีความสำคัญ การที่กล่าวว่าเป็นอัตวิสัยเนื่องจากขึ้นอยู่กับมุมมอง (Perception) ของคู่กรณีในความขัดแย้ง

2) เกณฑ์ภววิสัย (Objective Criteria) เกณฑ์ภววิสัยแตกต่างจากมุมมองและความรู้สึกของแต่ละบุคคลแต่เน้นที่ตัวชี้วัดที่ชัดเจน เห็นได้ในเชิงประจักษ์ เช่น เกิดความรุนแรงน้อยลง การเสียชีวิตน้อยลง พฤติกรรมหยุดการใช้ความรุนแรง คู่กรณีมาสานเสวนากันหรือข้อตกลงที่ได้ เป็นต้น

1.3 การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นกระบวนการที่คู่ความเลือกผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาทมาเป็นอนุญาโตตุลาการ ทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลของคดี อนุญาโตตุลาการจำนวน 1 หรือ 3 คน จะรับฟังพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่าย โดยจะพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อทำความเห็น ความเห็นของอนุญาโตตุลาการเป็นเพียงแนวทางเบื้องต้นสำหรับคู่ความในการตัดสินใจว่าจะต่อสู้คดีต่อไปหรือไม่ ความเห็นดังกล่าวไม่มีผลผูกพันคู่ความ[42] สาเหตุที่ต้องมีหรือใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการ มีดังนี้[43]

---

[42] สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, "*การพัฒนาระบบงานศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย : ระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและระบบบันทึกคำพยาน*", ใน ธรรมนูญ พิทยาภรณ์ บรรณาธิการ, *บทบัณฑิตย์* , เล่มที่ 58 ตอน 3 (กันยายน 2545) หน้า 31-37, กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด จิรรัชการพิมพ์, 2545, หน้า 33-34

[43] วรวุฒิ ศรีศศิ "การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) " *ฝ่ายวิจัยและพัฒนาสมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย* ค้นคืน 3 เมษายน 2557, จาก http://www.thaibma.or.th/bond_tutor/pdf/Arbitration.pdf

1.3.1 ความรวดเร็วของคดีความ

ในกรณีที่มีข้อพิพาทกันเกิดขึ้น เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลนั้นมีขั้นตอนมาก และคู่ความยังสามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ทำให้เสียเวลามาก แต่กระบวนการอนุญาโตตุลาการจะสิ้นสุดรวดเร็วและไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก

1.3.2 ความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของคดี

โดยปกติผู้ที่เป็นอนุญาโตตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุญาโตตุลาการที่คู่กรณีเลือกมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาทเป็นอย่างดี ทำให้เข้าใจเรื่องที่พิพาทและพยานหลักฐานต่างๆ ได้รวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้การชี้ขาดข้อพิพาททำได้รวดเร็วและยุติธรรม ในขณะที่ถ้าเป็นการดำเนินคดีในศาลคู่ความไม่สามารถเลือกผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ มาพิจารณาคดีให้ตนได้ ซึ่งก็ต้องมีการใช้พยานผู้เชี่ยวชาญมาเบิกความ ทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างยากลำบากและล่าช้า และอาจมีปัญหาในการรับฟังพยานหลักฐานเพราะต้องขึ้นอยู่กับว่าพยานผู้เชี่ยวชาญเบิกความอธิบายได้ชัดเจนถูกต้องมากน้อยเพียงใด

1.3.3 การรักษาชื่อเสียงและความลับ

เนื่องจากหลักการพิจารณาคดีของศาลต้องทำโดยเปิดเผย ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าฟังการพิจารณาของศาลได้ สื่อมวลชนก็อาจรับฟังและนำเสนอข่าวได้ง่ายซึ่งอาจส่งผลเสียต่อภาพพจน์ทางธุรกิจและการรักษาความลับของคู่กรณี เว้นแต่ว่าจะมีการพิจารณาคดีเป็นการลับซึ่งก็จะมีเป็นบางคดีเท่านั้น แต่หลักการดำเนินกระบวนพิจารณาของอนุญาโตตุลาการนั้นกระทำเป็นความลับ เฉพาะคู่กรณีและผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมการพิจารณา บุคคลภายนอกไม่มีโอกาสรู้ข้อเท็จจริงโดยตรง จึงไม่รู้ว่าคู่กรณีมีข้อพิพาทกันหรือไม่ หรือมีกันอย่างไร จึงเป็นการรักษาชื่อเสียงของคู่พิพาทและความลับทางธุรกิจของคู่กรณีได้เป็นอย่างดี

1.3.4 การรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี

เนื่องจากแนวทางการพิจารณาคดีของศาลนั้นเป็นการต่อสู้กันยาวนาน เพราะคดีสามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ซึ่งส่งผลเสียต่อความสัมพันธ์ทางธุรกิจ แต่กระบวนการอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นการระงับข้อพิพาทที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีพบปะเจรจาปัญหาที่พิพาทกันโดยตรง บรรยากาศในการพิจารณามีลักษณะเป็นกันเอง ไม่มีระบบที่ให้คู่กรณีโต้แย้งเอาแพ้ชนะกัน จึงสามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาพบว่า การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในสังคมไทย มีหลายหน่วยงานได้นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อให้เหมาะสมตามภารกิจหน้าที่ในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีหลากหลายวิธีการด้วยกัน เช่น การเจรจาต่อรอง (negotiation) การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediation) และประนอมข้อพิพาท (Conciliation)

และการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าคู่กรณีจะเลือกนำวิธีการใดมาใช้ในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ต้องขึ้นอยู่ที่ความพึงพอใจและได้รับการยอมรับจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และกระบวนการที่คู่กรณีเลือกใช้ในการระงับข้อพิพาทของตนต้องมีกระบวนการที่เป็นธรรมโดยวัดได้จากความพึงพอใจของคู่กรณีเป็นหลัก ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไม่ว่าจะเป็นวิธีการใดก็ตาม จะต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง มุ่งมั่นที่จะให้คู่กรณีกลับมาคืนดีกันด้วยการแก้ไขความไม่เข้าใจกันระหว่างคู่กรณี ช่วยทำให้ข้อพิพาทยุติลงได้อย่างสมานฉันท์ โดยไม่ได้มีหน้าที่ในการตัดสินว่าคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายผิด การชดใช้ความเสียหายมีขึ้นด้วยความพึงพอใจกันทั้งสองฝ่าย รวมถึงการเปลี่ยนมุมมองของคู่กรณีที่มีมุมมองคิดแก้แค้นหรือมีพฤติกรรมอื่นที่จะนำไปสู่การเกิดข้อพิพาทขึ้นใหม่ด้วยการพูดคุยโดยไม่ได้เป็นการบังคับทางกฎหมาย นอกจากนี้ การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในการระงับข้อพิพาทนั้นยังมีความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย สามารถรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีมากกว่าการใช้วิธีการดำเนินคดีแบบปกติ

2. การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย

2.1 บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา

บุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา28 บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย”

ดังนั้น มาตรา 28 การฟ้องดำเนินคดีอาญาจะกระทำได้โดยพนักงานอัยการหรือผู้เสียหายก็ได้ โดยที่อำนาจฟ้องของพนักงานอัยการกับผู้เสียหายแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด

2.1.1 พนักงานอัยการ

“พนักงานอัยการ” ตามมาตรา 2(5) หมายความถึงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการ (ปัจจุบันคือสำนักงานอัยการสูงสุด) หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้

จากคำนิยามตามมาตรา 2(5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) ข้าราชการในกรมอัยการ

"พนักงานอัยการ" ตามความหมายในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัตินี้

พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ดังมาตรา 14 และมาตรา 15 บัญญัติว่า

มาตรา 14 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(2) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(3) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(4) ...

(5) ...

(6) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

มาตรา 15 อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล อธิบดีอัยการภาคมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลภายในภาค พนักงานอัยการผู้อื่นมีอำนาจดำเนินคดีได้เฉพาะศาลแห่งท้องที่ที่พนักงานอัยการผู้นั้นรับราชการประจำ...

2) เจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้น ในมาตรา 2(5) หมายความถึงเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ ต้องขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจไว้เป็นพิเศษแก่เจ้าพนักงานให้ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 วรรคสอง บัญญัติว่า "ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง" ดังนั้น เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคที่คณะกรรมการ

แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายพิเศษฉบับนี้ จึงถือได้ว่าเป็น “เจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้น” และย่อมมีฐานะเป็น “พนักงานอัยการ” ซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามมาตรา 28 (1) ด้วย [44]

2.1.2 ผู้เสียหาย

“ผู้เสียหาย” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (4) หมายความถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4 , 5 และ 6

ผู้เสียหาย แยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ผู้เสียหายที่แท้จริงหรือผู้เสียหายโดยตรง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดทางอาญาในฐานความผิดนั้นโดยตรง

2) ผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย ได้แก่ บุคคลที่มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายที่แท้จริงในเรื่องต่างๆ ตามมาตรา 3

2.2 หลักการฟ้องคดีอาญา

หลักการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้[45]

2.2.1 หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

มีหลักการว่า ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วมีเหตุอันสมควรให้เชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำผิด แต่เมื่อพิจารณาผลลัพธ์ของสังคมซึ่งจะได้รับจากการฟ้องคดีและผลร้ายต่อผู้ต้องหาซึ่งจะได้รับจากการฟ้องคดีแล้วไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิด รวมทั้งเมื่อพิจารณาเหตุผลอื่นๆ ประกอบด้วยแล้ว พนักงานอัยการก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้

2.2.2 หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย (Legality Principle)

มีหลักการว่า พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานจากการสอบสวนแล้วมีเหตุอันสมควรให้เชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำผิดพนักงานอัยการต้องฟ้องคดีผู้ต้องหาเสมอ

---

[44] สุจินตนา ชุมวิสูตร, “การฟ้องคดีอาญาและคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายวิธีสบัญญัติ 3 : วิธีพิจารณาความอาญา,* เล่ม 2, หน่วยที่ 7 นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549, หน้า 7-6

[45] กุลพล พลวัน, *หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ , วารสารอัยการ*, ปีที่ 8, ฉบับที่ 85, (มกราคม 2528) อ้างในรวินท์ ชีพจำเป็น, “หลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและการคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่”, *ข่าวนติบัณฑิตยสภา*, 24, 271 (กุมภาพันธ์ 2555): 18-21 หน้า 18

สำหรับการฟ้องคดีของพนักงานอัยการในปัจจุบันนั้นใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ ไม่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย ดังนั้น ในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนคดีที่ได้มาจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหามิได้กระทำความผิดพนักงานอัยการต้องสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าตามพยานหลักฐานนั้นเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งหากโดยปกติแล้วพนักงานอัยการก็จะสั่งฟ้อง[46] แต่อย่างไรก็ตาม ในบางคดีแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงและผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสั่งฟ้อง พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องก็ได้ หากเห็นว่าการสั่งฟ้องคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

3. บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

3.1 บทบาทตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

บทบาทในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

3.1.1 ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ (มาตรา 14 (2))

3.1.2 คดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ก็ดี... หรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้ (มาตรา 14 (4))

3.1.3 ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ (มาตรา 14(7))

---

[46] รวินท์ ชีพจำเป็น, “หลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและการคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่”, *ข่าวเนติบัณฑิตยสภา*, 24, 271 (กุมภาพันธ์ 2555): 18-21 หน้า 19

3.1.4 ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในการนี้มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ (มาตรา 14 (8))

3.2 บทบาทตามประมวลกฎหมายอาญา[47]

3.2.1 ร้องขอให้ศาลกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดเสียใหม่ในกรณีที่กฎหมายที่บัญญัติในภายหลังเป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด (มาตรา 3 (1))

3.2.2 ร้องขอต่อศาลให้สั่งยกเลิกวิธีการเพื่อความปลอดภัยหรือกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่เป็นคุณมากกว่าวิธีการเพื่อความปลอดภัยเดิม เมื่อปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขที่จะสั่งให้มีการบังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัย ซึ่งเป็นผลที่ไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่ผู้ที่จะต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัยหรือนำมาใช้บังคับได้ แต่การใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังเป็นคุณกว่า (มาตรา 14 และมาตรา 15)

3.2.3 ร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนหรืองดการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยแก่ผู้ถูกบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้ชั่วคราว ในกรณีที่พฤติการณ์เกี่ยวกับการใช้บังคับนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม (มาตรา 16)

3.2.4 ฟ้องขอให้กักกันในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดติดนิสัย ทั้งนี้ เพื่อควบคุมผู้กระทำความผิดติดนิสัยไว้ในเขตกำหนด เพื่อป้องกันการกระทำความผิดเพื่อดัดนิสัยและฝึกหัดอาชีพ (มาตรา 40)

3.2.5 เสนอให้ศาลทำทัณฑ์บนบุคคลซึ่งปรากฏว่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภยันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น หรือบุคคลซึ่งถูกฟ้องเป็นคดีแต่ศาลไม่ลงโทษผู้ถูกฟ้อง ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น เพื่อให้ศาลสั่งให้บุคคลนั้นทำทัณฑ์บนว่าจะไม่ก่อเหตุดังกล่าว (มาตรา 46)

---

[47] สำนักงานอัยการจังหวัดน่าน,“อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ”http://www.nan.ago.go.th/main/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=4 อ้างใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,*รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ*, หน้า 20-21

3.2.6 มีคำขอต่อศาลขอให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนหรือกำหนดเงื่อนไขที่ยังมิได้กำหนดเกี่ยวกับการคุมประพฤติผู้กระทำความผิดซึ่งศาลพิพากษาว่ามีความผิดแต่รอการกำหนดโทษไว้หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ (มาตรา 57)

3.2.7 แถลงให้ศาลทราบว่าผู้ที่ได้รับการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติดังที่ศาลกำหนดเพื่อศาลจะได้ตักเตือนหรือกำหนดโทษหรือลงโทษที่รอไว้ (มาตรา 57)

3.2.8 เสนอให้ศาลเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งที่ใช้วิธีการสำหรับเด็กหรือออกคำสั่งใหม่ในกรณีที่เห็นว่าพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับคำสั่งนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป (มาตรา 74)

3.3 บทบาทตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[48]

เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (2) ว่า ในคดีอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งถือได้ว่ามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการก่ออาชญากรรมอย่างหนึ่ง อันได้แก่ การตรวจวินิจฉัยสำนวนการสอบสวนและการดำเนินคดีในศาล ซึ่งจะเริ่มต้นตั้งแต่ได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน โดยสำนวนการสอบสวนดังกล่าวพนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำขึ้นทั้งหมดโดยพนักงานอัยการมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องเลย เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้วพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบวินิจฉัยสำนวนการสอบสวน และทำความเห็นอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

3.3.1 ถ้าเป็นสำนวนการสอบสวนที่ไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวนหรือดำเนินการสอบสวนต่อไปก็ได้ (มาตรา 140)

3.3.2 ถ้าเป็นสำนวนการสอบสวนที่รู้ตัวว่าใครเป็นผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะจับตัวผู้ต้องหาได้หรือไม่ และพนักงานสอบสวนจะมีความเห็นสั่งฟ้องหรือไม่ก็ตามพนักงานอัยการมีอำนาจที่จะสั่งสำนวนการสอบสวนได้ ดังนี้

---

[48] เรื่องเดียวกัน. หน้า 22-23

1) เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวนยังไม่ชัดเจนพอก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือให้ส่งพยานมาพบพนักงานอัยการเพื่อซักถามก็ได้ (มาตรา 143 วรรคสอง (ก))

2) ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนไม่หนักแน่นเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา (มาตรา 143 (1)) ถ้ากรณีที่คดีขาดอายุความหรือผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ในคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งยุติการดำเนินคดีได้

3) ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนรับฟังได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งฟ้องผู้ต้องหาโดยทำคำฟ้องยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ซึ่งภายหลังจากถูกฟ้องต่อศาลแล้วผู้ต้องหาจะถูกเรียกว่าจำเลย ในกรณีที่จำเลยให้การปฏิเสธว่าไม่ได้กระทำความผิดหรือจำเลยให้การรับสารภาพแต่คดีดังกล่าวมีอัตราโทษตามกฎหมายให้จำคุกอย่างต่ำตั้งแต่ห้าปีขึ้นไป พนักงานอัยการมีหน้าที่จะต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยต่อไป เมื่อศาลพิจารณาและมีคำพิพากษาในคดีนั้นอย่างใดแล้ว พนักงานอัยการไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าวก็มีอำนาจที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาได้ เว้นแต่จะเข้ากรณีกฎหมายห้ามอุทธรณ์หรือฎีกา

4) ถ้าพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่า คดีนั้นเป็นความผิดซึ่งสามารถทำการเปรียบเทียบปรับได้ เช่น ความผิดลหุโทษ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบปรับคดีนั้นหรือจะสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นที่มีอำนาจดำเนินการเปรียบเทียบให้ได้ (มาตรา 144)

นอกจากนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนคดีบางคดีได้ เช่น การสอบสวนในความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน หรือในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 155/1 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยมีสำนักงานการสอบสวนซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ตามประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556

3.4 บทบาทอื่นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา[49]

3.4.1 ยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับผู้เสียหายในคดีใดๆ ก่อนคดีเสร็จเด็ดขาด ในคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว (มาตรา 31)

3.4.2 ยื่นฟ้องคดีที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีไว้แล้วแต่ถอนฟ้องคดีนั้นเสีย เว้นแต่เป็นคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัว (มาตรา 36 (3))

3.4.3 ฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายในคดีอาญาที่ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องทรัพย์สินหรือราคาที่เขาสูญเสียไป เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาในฐานต่างๆ ได้แก่ ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชกทรัพย์ ฉ้อโกงทรัพย์ ยักยอกทรัพย์ หรือรับของโจร โดยเมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลจะมีคำขอรวมไปกับคำฟ้องหรือจะยื่นคำร้องขอในระยะเวลาใดๆ ระหว่างคดีอยู่ในการพิจารณาของศาลชั้นต้น (มาตรา 43)

3.4.4 ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายขังผู้ต้องหา (มาตรา 87 วรรคสาม)

3.4.5 ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยคนที่ถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมาย หรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล (มาตรา 90)

3.4.6 คัดค้านการให้ประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ต้องหาหรือถูกฟ้องในความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน 10 ปี (มาตรา 87 วรรคห้า)

3.4.7 แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ ถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ให้จัดการปล่อยตัวไปหรือขอให้ศาลปล่อยแล้วแต่กรณี (มาตรา 146 วรรคหนึ่ง)

3.4.8 เข้าร่วมการชันสูตรพลิกศพกับพนักงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและแพทย์ในกรณีที่มีการตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ (มาตรา 150 วรรคสาม) และร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนชันสูตรพลิกศพ (มาตรา 150 วรรคสี่)

4. บทบาทของพนักงานอัยการในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา

ปัจจุบัน นอกจากพนักงานอัยการจะมีบทบาทในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และบทบาทตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่า

---

[49] เรื่องเดียวกัน. หน้า 23-24

เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น พนักงานอัยการยังมีบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ บทบาทในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกด้วยการนำวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ ทั้งนี้ เพื่อลดผลกระทบของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและเป็นการดำเนินคดีแบบคู่ขนาน เพื่อสร้างความสมานฉันท์ในสังคมให้มากยิ่งขึ้น ประกอบกับ สำนักงานอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2555 เป็นต้นมา เพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดในอันที่จะอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอน ลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ลดความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล เป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในเชิงรุก และหลีกเลี่ยงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างผู้ต้องหากับผู้เสียหาย โดยพนักงานอัยการได้มีแนวทางการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา รวมถึงมีอำนาจและหน้าที่ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ดังนี้

4.1 แนวทางการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา

4.1.1 ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ เพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาแก่ประชาชน ลดภาระการดำเนินคดีในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม และสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคม โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (11) มาตรา 19 วรรคหนึ่ง และมาตรา 23 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา โดยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ได้มีแนวทางการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทกำหนดไว้ในบททั่วไป ข้อ 6 กำหนดว่า “การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องจะต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง และต้องไม่กระทำการใดเพื่อเป็นการจูงใจ ให้คำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบประการอื่น เพื่อให้คู่กรณียินยอมในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท”

4.1.2 ตามนโยบายอัยการสูงสุด

1) นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ อดีตอัยการสูงสุด[50] ได้กล่าวไว้ในที่ประชุมอัยการโลกและเน้นเป็นนโยบายภายในสำนักงานอัยการสูงสุดว่านโยบายของสำนักงานอัยการสูงสุดถือหลักความเป็นธรรม หรือ Fair[51]

F หมายถึง Firm คือ ความมั่นคงในการทำงาน ของพนักงานอัยการทั่วประเทศมีมาตรฐานเดียว คือ One Standard ต้องไม่ Double Standards

A หมายถึง Accountability คือ ความรับผิดชอบของงาน ของพนักงานอัยการทั่วประเทศ ซึ่งหมายถึง ความรับผิดชอบทางวิชาชีพ ไม่ใช่ความรับผิดชอบธรรมดา แต่เป็นความรับผิดชอบในทางวิชาชีพที่พนักงานอัยการต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

I หมายถึง Impartiality คือ ความเป็นกลาง พนักงานอัยการมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องวางตัวเป็นกลาง ทั้งตัวและใจ และต้องให้ทุกคนเข้าใจได้ว่าอัยการเป็นกลาง

R หมายถึง Rule of Law หรือ หลักนิติธรรม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 กำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรม หรือ Rule of Law หมายถึง ต้องไม่มีผลประโยชน์ใดๆ ในการพิจารณาสั่งคดี และมีความซื่อสัตย์สุจริต

โดยยึดหลักตามคติพจน์ของอัยการสูงสุด กล่าวคือ

“เที่ยงธรรมเป็นกลาง สรรค์สร้างสามัคคี โปร่งใสในหน้าที่ ภักดีต่อแผ่นดิน”

โดยใช้ถ้อยสำนวนในภาษาอังกฤษว่า

“Fairness and impartiality, unity, transparency and loyalty”

2) นายอรรถพล ใหญ่สว่าง อัยการสูงสุด[52] ได้มีนโยบายเพื่อประชาชนในด้านคดี คือ การสั่งคดีของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดต้องเป็นไปโดยอิสระ สุจริต เที่ยงธรรม และรวดเร็ว สร้างความศรัทธาให้แก่ประชาชน ให้สังคมและหน่วยงานของรัฐและเอกชนทั้งหลายเชื่อมั่นว่าองค์กรอัยการเป็นกลางและเป็นที่พึ่งพาทางกฎหมายได้อย่างแท้จริง[53]

---

[50] ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด 1 ตุลาคม 2552-30 กันยายน 2556

[51] อดิศร ไชยคุปต์, “บทบาทของสำนักงานอัยการสูงสุดกับการพัฒนาประเทศ”,*บทความอัยการ*, ค้นคืน 26 มีนาคม 2557 จาก http://www.ago.go.th/articles_55/article_280555.pdf

[52] ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด 1 ตุลาคม 2556 – ปัจจุบัน

[53] สำนักงานอัยการจังหวัดบุรีรัมย์, “นโยบายอัยการสูงสุด 2557”, ค้นคืน 9 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.brr.ago.go.th/index.php/2557

โดยยึดหลักตามคติพจน์ของอัยการสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อสร้างความศรัทธาและความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน กล่าวคือ

“ทำงานอย่างมืออาชีพ รวดเร็ว เที่ยงธรรม และเปิดเผย”

“Execute Our Duties with Professionalism, Rapidity, Fairness, and Openness”

ดังนั้น นโยบายอัยการสูงสุดที่ถือเป็นแนวทางในการดำเนินคดี ทั้งในการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมแบบปกติหรือการดำเนินการในส่วนของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมและเป็นกลาง ต้องยึดหลักความถูกต้องหรือความไม่ผิด ตั้งอยู่ในความยุติธรรมปราศจากอคติไม่เอนเอียงหรือหวั่นไหวต่อแรงกดดันใดๆ เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและเชื่อถือต่อองค์กรอัยการ โดยยึดหลักการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและสังคมเป็นสำคัญ

4.1.3 ความคิดเห็นและมุมมองของพนักงานอัยการ

จากการจัดเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้บริหาร พนักงานอัยการผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการดำเนินคดี ได้ให้ข้อคิดเห็นและมุมมองของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา และความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ดังนี้

1) มุมมองการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

(1) การไกล่เกลี่ยคดีอาญา คือ การยุติข้อพิพาทในสังคมและลดข้อขัดแย้งให้ลดน้อยลง

(2) คนที่ไม่ควรมีตราบาปก็ไม่ควรที่จะขึ้นศาลหรือให้มีประวัติเสีย ในขณะเดียวกันถ้าคุยกันได้ก็จะจบและมีความเข้าใจกันทั้งสองฝ่าย

(3) ถ้าอัยการมีส่วนร่วมด้านใดด้านหนึ่งแล้วประชาชนได้ประโยชน์อัยการก็สมควรที่จะเข้าไปช่วยเหลือ

(4) เป็นทางเลือกที่จะสามารถระงับข้อพิพาทได้เร็วขึ้น คู่กรณีสมานฉันท์กันได้ และมีส่วนในการระงับข้อพิพาททางแพ่ง

2) ความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง

(1) การมีทัศนะคติไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และพนักงานอัยการต้องดำรงตนให้คู่กรณีเห็นอย่างแท้จริงว่ามีความเที่ยงธรรมและเป็นกลางอย่างแท้จริง

(2) ความเที่ยงธรรมและเป็นกลางจับต้องไม่ได้เป็นนามธรรม เหมือนเป็นการเตือนใจพนักงานอัยการหรือผู้ที่จะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยว่าจะต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง คล้ายๆ กับเป็นแนวคิด เพราะฉะนั้นเวลาทำอะไรต้องอยู่ในแนวคิด (Concept) ที่สามารถจะกระทำได้

(3) ความเที่ยงธรรมและเป็นกลางต้องเกิดจากมุมมองของคู่กรณีที่เกิดความพึงพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นการวัดจากตัวคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นหลัก ไม่ใช่วัดจากมุมมองของบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่กรณีหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

(4) ความเที่ยงธรรมและเป็นกลางเป็นแนวคิดที่ตอกย้ำให้ผู้ที่ปฏิบัติพึงสังวรณ์ไว้ และให้ผู้มารับบริการรู้สึกว่าพนักงานอัยการไม่ได้เข้าข้างใดข้างหนึ่ง

4.2 หลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา

ประเภทคดีที่เข้าหลักเกณฑ์ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 คือ คดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นคดีอาญาที่สามารถยอมความกันได้ทุกคดี คดีอาญาที่มีทั้งความผิดต่อส่วนตัวและไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวรวมกัน และคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว โดยตามระเบียบดังกล่าวได้กำหนดประเภทคดีที่เข้าหลักเกณฑ์ได้รับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และประเภทคดีที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ได้รับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ดังนี้[54]

4.2.1 ประเภทคดีที่เข้าหลักเกณฑ์ได้รับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

1) คดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นคดีอาญาที่สามารถยอมความกันได้ทุกคดี ซึ่งเป็นสำนวนคดีที่ได้ตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดีและพนักงานสอบสวนส่งสำนวนมาให้พนักงานอัยการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (สำนวน ส.1) เช่น คดีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 ฯลฯ

---

[54] สำนักงานอัยการสูงสุด, *แนวทางการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555*, หน้า 5-7

2) คดีอาญาที่มีทั้งความผิดต่อส่วนตัวและไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวรวมกัน ซึ่งเป็นสำนวนคดีที่ได้ตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดีและพนักงานสอบสวนส่งสำนวนมาให้พนักงานอัยการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (สำนวน ส.1) เช่น คดีความผิดฐานทำร้ายร่างกายและความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหามีความประสงค์จะให้ไกล่เกลี่ยเพื่อบรรเทาความเสียหายและเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาล

3) คดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว ซึ่งเป็นสำนวนคดีที่ได้ตัวผู้ต้องหามาดำเนินคดีและพนักงานสอบสวนส่งสำนวนมาให้พนักงานอัยการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (สำนวน ส.1) เช่น คดีขับรถประมาท คดีทำร้ายร่างกาย ฯลฯ ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหามีความประสงค์จะให้ไกล่เกลี่ยเพื่อบรรเทาความเสียหายและเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาล

4.2.2 ประเภทคดีที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ได้รับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

1) คดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเป็นการประกอบอาชญากรรมเป็นอาชีพ (หมายถึงมีรายได้หลักจากการประกอบอาชญากรรม เช่น การล้วงกระเป๋า การต้มตุ๋น การเป็นมือปืนรับจ้าง การขโมยรถยนต์ส่งไปขายยังต่างประเทศ) หรือเป็นผู้กระทำความผิดติดนิสัย (ดูจากประวัติอาชญากรรม) โดยพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งคดีหรือประวัติอาชญากรรม

2) คดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นที่แน่ชัดแล้วว่าพนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุอื่น ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดระเบียบปฏิบัติเอาไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 54 ดังนี้

(1) ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย

(2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย

(3) ในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

(4) เมื่อศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

(5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น

(6) เมื่อคดีขาดอายุความ

(7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ

(8) เมื่อคดีเป็นความผิดต่อส่วนตัวและมิได้ร้องทุกข์ตามระเบียบ

(9) เมื่อคดีเป็นความผิดต่อส่วนตัวและผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องแล้ว ไม่ว่าจะได้ยื่นฟ้องก่อนหรือหลังจากที่พนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวน และไม่ว่าคดีที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องแล้วนั้นศาลจะพิพากษาแล้วหรือไม่

(10) เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว และไม่มีหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้นั้นได้

3) คดีอาญาแผ่นดินที่ไม่มีผู้เสียหาย เช่น คดียาเสพติด คดีอาวุธปืน ฯลฯ ไม่เข้าเงื่อนไขจึงไม่ต้องส่งไปให้ สคช. หรือ อจ.สคช. ดำเนินการไกล่เกลี่ย

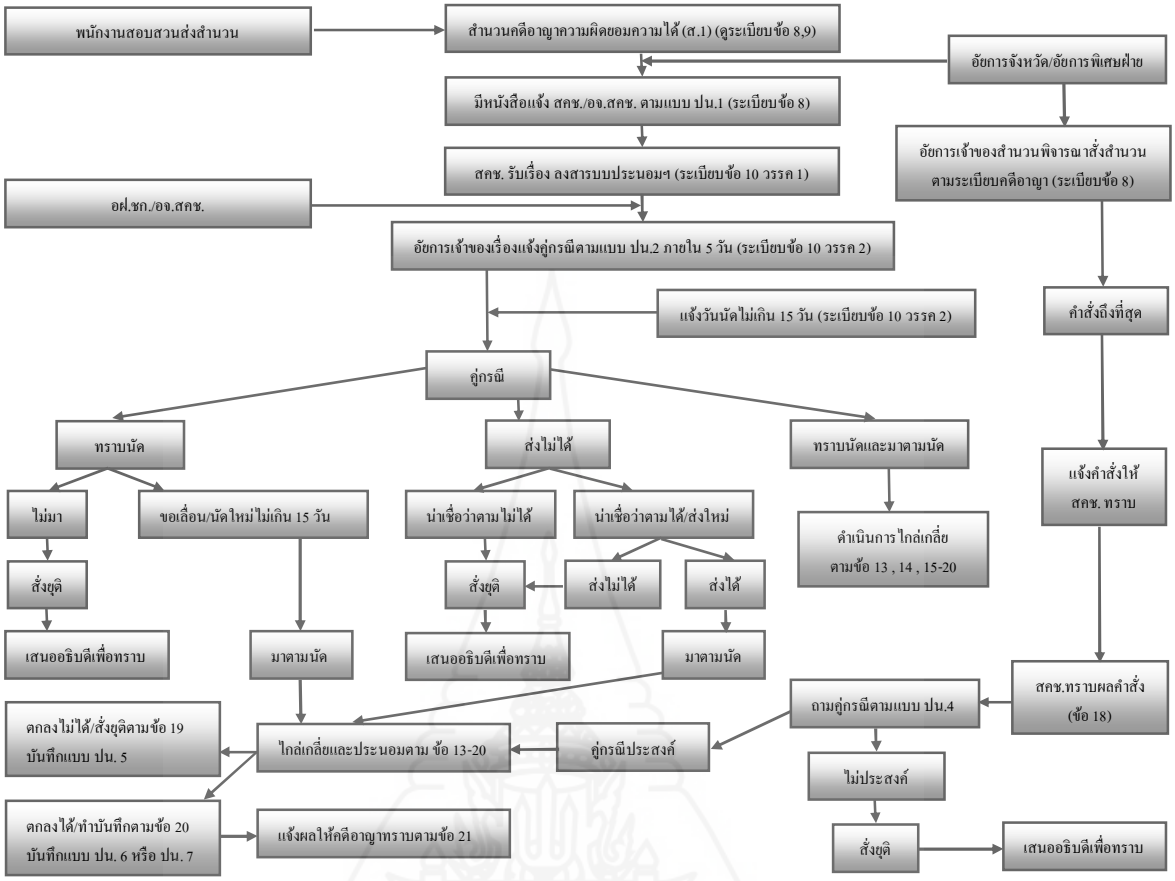
4.3 กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา[55]

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ได้กำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการไว้ ตั้งแต่ระเบียบข้อ 10 จนถึงข้อ 21 ดังนี้

1) การลงสารบบประนอมข้อพิพาท
2) การแจ้งผู้ต้องหาและผู้เสียหายให้มาพบพนักงานอัยการ
3) สถานที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท
4) การแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนเริ่มรับฟังข้อพิพาท
5) การรับฟังข้อพิพาท และการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท
6) การบันทึกหลักฐานในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท
7) การแจ้งผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท
8) การไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ไม่ใช่คดีความผิดต่อส่วนตัว
9) การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีความรุนแรงในครอบครัว

---

[55] เรื่องเดียวกัน. หน้า 14



ผังกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ[56]

4.4 อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ด้วยการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ เพื่อสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคม ประกอบกับ เป็นการลดภาระการดำเนินคดีในชั้นศาล โดยตามระเบียบในข้อ 8 ได้กำหนดว่า

---

[56] เรื่องเดียวกัน. หน้า 30

"ข้อ 8 เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย[57] หรือสำนักงานอัยการจังหวัดได้รับสำนวนการสอบสวนคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวจากพนักงานสอบสวน และคดีไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 9 ให้มีหนังสือแจ้ง สคช. หรือ อจ.สคช. แล้วแต่กรณีโดยเร็ว เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยไม่ต้องส่งสำนวนไปด้วย

กรณีสำนักงานอัยการจังหวัดใดไม่มี อจ.สคช. ประจำอยู่ ให้อัยการจังหวัดนั้นมอบหมายพนักงานอัยการซึ่งมิใช่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาเรื่องนั้น เป็นพนักงานอัยการเจ้าของเรื่อง

สำหรับสำนักงานอัยการคดีศาลแขวง หรือสำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดตามข้อ 7 วรรคสอง ให้มีหนังสือแจ้งสำนักงานอัยการจังหวัดโดยเร็ว เพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

ภายหลังดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาพิจารณาสั่งคดีนั้นต่อไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องรอผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และเมื่อมีคำสั่งถึงที่สุดแล้วให้มีหนังสือแจ้ง สคช.หรือ อจ.สคช. แล้วแต่กรณี ทราบทันที"

ดังนั้น ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีอาญาในการดำเนินคดี และอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทว่าต้องเป็นคนละคนกันหรือทำงานคนละหน้าที่กันโดยแยกอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

4.4.1 พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีอาญาในการดำเนินคดี[58]

1) ตามระเบียบฯ ข้อ 8 วรรคสี่ กำหนดว่า ภายหลังดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาพิจารณาสั่งคดีนั้นต่อไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

---

[57] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 3 ในระเบียบนี้ "สำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย" หมายความว่า สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายตามประกาศคณะกรรมการอัยการว่าด้วยการแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา

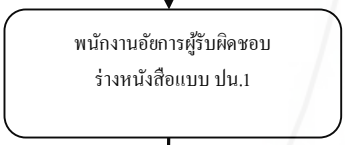
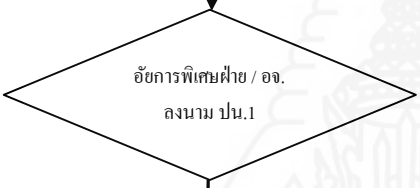
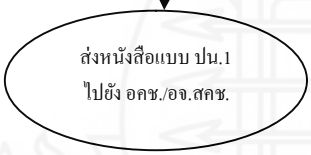
[58] สำนักงานอัยการสูงสุด, *แนวทางการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555*, หน้า 9-12

โดยไม่ต้องรอผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และเมื่อมีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ให้มีหนังสือแจ้ง สคช. หรือ อจ.สคช. แล้วแต่กรณีทราบทันที

นั่นหมายความว่า เมื่ออัยการเจ้าของสำนวนได้รับสำนวนคดีอาญาที่เป็นคดีความผิดต่อส่วนตัวแล้ว ให้รีบทำความเห็นใน อก.4 ว่าเป็นคดีที่ต้องห้ามตามระเบียบฯ ข้อ 9 หรือไม่ เสนอความเห็นต่ออัยการพิเศษฝ่าย หรืออัยการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อสั่ง เมื่ออัยการพิเศษฝ่ายหรืออัยการจังหวัดเห็นว่าเป็นคดีที่ไม่ต้องห้ามตามระเบียบฯ ให้มีหนังสือ (แบบ ปน.1) แจ้ง สคช. หรือ อจ.สคช. ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททุกคดี โดยไม่ต้องสอบถามผู้ต้องหาหรือผู้เสียหาย เพราะต่อไปจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. แล้วแต่กรณีดำเนินการ เมื่อแจ้งดังกล่าวแล้ว เจ้าของสำนวนคดีอาญามีหน้าที่ในการตรวจพิจารณามีความเห็นและคำสั่งไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องรอผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และไม่ถือเป็นเหตุให้เจ้าของสำนวนคดีอาญาอ้างเป็นสำนวนค้างเพราะรอผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

2) ตามระเบียบฯ ข้อ 25 กำหนดว่า การดำเนินการตามหมวด 2 ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยในคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว ให้นำความในหมวด 1 ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวมาใช้โดยอนุโลม ดังนั้น ในคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว หรือในคดีอาญาที่มีทั้งความผิดต่อส่วนตัวและไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวรวมกัน หากได้มีการแจ้งดำเนินการไกล่เกลี่ยแล้ว เจ้าของสำนวนคดีอาญามีหน้าที่ในการตรวจพิจารณามีความเห็นและคำสั่งไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยไม่ต้องรอผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

เมื่อพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องที่รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยได้แจ้งผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้สำนักงานอัยการที่รับผิดชอบคดีอาญาทราบแล้ว และเป็นกรณีที่การไกล่เกลี่ยสามารถตกลงกันได้ เพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายและเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาล ก็ให้พนักงานอัยการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาแถลงถึงผลการไกล่เกลี่ยนั้นต่อศาลด้วย (ตามระเบียบฯ ข้อ 24) ดังนั้น หากสามารถไกล่เกลี่ยกันได้ก่อนยื่นฟ้อง ก็ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบสำนวนบรรยายในคำฟ้องเพื่อประกอบดุลพินิจในการกำหนดโทษหรือลงโทษของศาล หรือเมื่อได้รับผลการไกล่เกลี่ยหลังจากยื่นฟ้องต่อศาลแล้วก็ให้แถลงต่อศาลด้วย

ลำดับ	กระบวนการ	รายละเอียดงาน	ผู้รับผิดชอบ
1.		-ตรวจสำนวนเบื้องต้น ลงสารบบ ส.1	นิติกร/ธุรการ
2.		ลงสารบบ บ.7 อัยการพิเศษฝ่าย/อัยการจังหวัดจ่ายสำนวนพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบ	ใน กทม. -อัยการพิเศษฝ่ายในต่างจังหวัด -อัยการจังหวัด
3.		พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนตรวจสำนวนเบื้องต้น เห็นว่าเป็นคดีความผิดอันยอมความได้ และเป็นคดีไม่ต้องห้ามตามข้อ 9 ทำความเห็น อก.4 เสนออัยการพิเศษฝ่าย/อัยการจังหวัด พร้อมร่างหนังสือ แบบ ปน.1 (ระเบียบข้อ 8)	พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดีอาญา สำนวน ส.1
4.		อัยการพิเศษฝ่าย / อัยการจังหวัดลงนามในหนังสือแบบ ปน.1	อัยการพิเศษฝ่าย / อัยการจังหวัด
5.		สำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย / อัยการจังหวัด มีหนังสือแจ้งตามแบบ ปน.1 ไปยัง อคช./อจ.สคช. โดยไม่ต้องส่งสำนวน แล้วพิจารณามีความเห็นและคำสั่งคดีอาญาไปตามกฎหมายและระเบียบฯ	นิติกร / ธุรการ พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบสำนวนคดีอาญา

ผังกระบวนงาน สำนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนคดีอาญา[59]

4.4.2 พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท[60]

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 6 และข้อ 7 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ดังนี้

---

[59] เรื่องเดียวกัน. หน้า 7

[60] เรื่องเดียวกัน. หน้า 11-13

1) ในกรุงเทพมหานคร การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว ให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย

นั่นหมายความว่า เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินคดีอาญาในกรุงเทพมหานคร มีหนังสือแจ้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) ตามแบบ ปน.1 ท้ายระเบียบฯ อธิบดีอัยการสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน จะพิจารณามอบหมายให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย 1-4 เป็นผู้รับผิดชอบตามเขตพื้นที่ที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมายังสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายที่รับผิดชอบดำเนินคดีอาญา ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นไปตามเขตอำนาจศาล

เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย 1-4 ได้รับหนังสือแจ้งตามแบบ ปน.1 ท้ายระเบียบฯ ซึ่งมอบหมายโดยอธิบดีอัยการสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนแล้ว ให้ลงสารบบประนอมข้อพิพาท และให้อัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย 1-4 มอบหมายพนักงานอัยการคนหนึ่งหรือหลายคนในสำนักงานเป็นเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบ (ตามระเบียบฯ ข้อ 10 วรรคหนึ่ง)

2) ในต่างจังหวัด การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว ให้สำนักงานอัยการจังหวัดในท้องที่ที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมามีหน้าที่รับผิดชอบ

สำหรับในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวที่พนักงานสอบสวนในท้องที่ที่รับผิดชอบส่งสำนวนมาให้สำนักงานอัยการคดีศาลแขวงหรือสำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดที่มีท้องที่เดียวกันกับสำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัด หรือสำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ ตัวอำเภอใด ให้สำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัด หรือสำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ ตัวอำเภอนั้น แล้วแต่กรณีเป็นผู้รับผิดชอบ (ตามระเบียบฯ ข้อ 7 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

นั่นหมายความว่า ในสำนักงานอัยการจังหวัดที่มีอัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำจังหวัด (อจ.สคช.) ประจำอยู่ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานอัยการจังหวัด ณ ที่ตั้งตัวจังหวัด หรือสำนักงานอัยการจังหวัด ณ ที่ตั้งตัวอำเภอ ให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของ อจ.สคช. ซึ่ง อจ.สคช. เมื่อได้รับหนังสือแจ้งตามแบบ ปน.1 ท้ายระเบียบฯ ไม่ว่าจะเป็นคดีอาญาที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมายังสำนักงานอัยการจังหวัด หรือสำนักงานอัยการคดีศาลแขวง หรือสำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด

แล้วแต่กรณี ลงสารบบประนอมข้อพิพาทและดำเนินการมอบหมายพนักงานอัยการคนหนึ่งหรือหลายคนที่รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นเจ้าของเรื่องรับผิดชอบ ซึ่ง อจ.สคช. อาจมอบหมายให้ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบ หรือมอบหมายให้ตนเองร่วมกับรองอัยการจังหวัดรับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำจังหวัด (รอง อจ.สคช.) หรือมอบหมายให้ รอง อจ.สคช. เป็นเจ้าของเรื่องรับผิดชอบก็ได้ (ตามระเบียบฯ ข้อ 10 วรรคหนึ่ง)

ส่วนกรณีสำนักงานอัยการจังหวัดใดไม่มี อจ.สคช.ประจำอยู่ เช่น สำนักงานอัยการจังหวัดพิมาย ให้อัยการจังหวัดนั้นมอบหมายพนักงานอัยการซึ่งมิใช่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาเรื่องนั้น เป็นพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

3) การปฏิบัติตนของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ตามระเบียบฯ ข้อ 6 กำหนดว่า “การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องจะต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง และต้องไม่กระทำการใดเพื่อเป็นการจูงใจ ให้คำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบประการอื่นเพื่อให้คู่กรณียินยอมในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท”

4) การไกล่เกลี่ยในคดีอาญาที่มิใช่คดีอาญาความผิดต่อส่วนตัว หรือในคดีอาญาที่มีทั้งความผิดต่อส่วนตัวและไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวรวมกัน ให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องทำนองเดียวกับคดีความผิดต่อส่วนตัว (ตามระเบียบฯ ข้อ 25 และข้อ 10 วรรคหนึ่ง)

ลำดับ	กระบวนการ	รายละเอียดงาน	ผู้รับผิดชอบ
1.	ลงสารบบประนอมข้อพิพาท (ระเบียบฯ ข้อ 10)	-กทม. อคช.รับแบบ ปน. 1 มอบหมาย สฝชก.1-4 รับผิดชอบไกล่เกลี่ยฯ และลงสารบบประนอมข้อพิพาท -ตจว. อจ.สคช.รับแบบ ปน.1 ลงสารบบประนอมข้อพิพาท	นิติกร/ธุรการ สคช.
2.	อฝ.ชก. / อจ.สคช. มอบหมายพนักงานอัยการรับผิดชอบไกล่เกลี่ยฯ	อฝ.ชก./อจ.สคช. มอบหมายพนักงานอัยการหนึ่งคนหรือหลายคนรับผิดชอบไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท	อฝ.ชก. / อจ.สคช.
3.	ภายใน 5 วันทำการ พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องร่างหนังสือแจ้งคู่กรณี ตามแบบ ปน.2 เสนอ อฝชก./อจ.สคช.	ภายใน 5 วันทำการ พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องจะต้องร่างหนังสือแจ้งคู่กรณีเพื่อมาพบพนักงานอัยการ ตามแบบ ปน. 2 กำหนดนัดไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ออกหนังสือ (ระเบียบฯ ข้อ 10)	พนักงานอัยการเจ้าของเรื่อง
4.	อฝ.ชก. / อจ.สคช. ลงนามหนังสือแจ้งแบบ ปน.2	อฝ.ชก./อจ.สคช. ลงนามหนังสือแจ้งคู่กรณีตามแบบ ปน.2 ให้มาพบพนักงานอัยการเจ้าของเรื่อง ณ สำนักงานอัยการ / สถานที่ราชการอื่น ตามที่เห็นสมควร (ระเบียบฯ ข้อ 13)	อฝ.ชก. / อจ.สคช.
5.	ไม่มา คู่กรณีมาตามนัด แจ้งสิทธิฯ ตามระเบียบข้อ 14	-คู่กรณีมาตามนัดและอยู่ต่อหน้า แจ้งสิทธิฯ ตามระเบียบข้อ 14 และให้ลงชื่อไว้เป็นหลักฐานตามแบบ ปน. 3 -คู่กรณีไม่มาตามนัด ส่งหนังสือใหม่ตามระเบียบฯ ข้อ 11 -ถ้าไม่มาอีก หรือไม่ประสงค์ให้ไกล่เกลี่ย สั่งยุติ เสนอ อธิบดีฯ เพื่อทราบ ตามข้อ 12	พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบไกล่เกลี่ยฯ
6.	ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ตามระเบียบฯ ข้อ 15,16	-คู่กรณีประสงค์ให้ไกล่เกลี่ยฯ ดำเนินการตามระเบียบข้อ 15,16 -หากได้รับแจ้งผลการสั่งคดี ให้ถามความประสงค์คู่กรณี แล้วบันทึกเป็นหลักฐาน ตามแบบ ปน. 4 (ระเบียบฯ ข้อ 18)	พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบไกล่เกลี่ยฯ
7.	ตกลงกันไม่ได้ บันทึกหลักฐานตามแบบ ปน.5 ตกลงได้ บันทึกตามแบบ ปน.6 หรือ ปน.7	-คู่กรณีตกลงกันไม่ได้ ให้บันทึกไว้ใน แบบ ปน. 5 -หากคู่กรณีตกลงกันได้และประสงค์ยอมความบันทึกแบบ ปน. 6 -ตกลงได้แต่ยังไม่ยอมความ บันทึกแบบ ปน. 7 -แจ้งคดีอาญาทราบ + รายงานผลงาน	พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบไกล่เกลี่ยฯ

ผังกระบวนงาน การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ[61]

[61] เรื่องเดียวกัน. หน้า 15

จากการศึกษาพบว่า การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 หลักการสำคัญสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคือต้องมีความเป็นกลาง ดำรงตนหรือประพฤติตนให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายนั้นได้เห็นว่าพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นเป็นกลางจริงๆ ต้องยึดหลักความถูกต้องหรือความไม่ผิด ตั้งอยู่ในความยุติธรรม ปราศจากอคติไม่เอนเอียงหรือหวั่นไหวต่อแรงกดดันใดๆ และพิจารณาข้อพิพาทนั้นด้วยความเที่ยงธรรม โดยพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจะต้องไม่พูดหรือชี้ว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูกหรือพยานหลักฐานฝ่ายใดดีกว่าฝ่ายใด แต่ควรชี้ให้เห็นว่าการคืนดีหรือการตกลงกันได้ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้เสียหายหรือฝ่ายผู้ต้องหา และให้ความเห็นเสนอแนะแก่คู่กรณีด้วยความเที่ยงธรรม ปฏิบัติต่อคู่กรณีหรือประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้มีความเชื่อมั่นและเชื่อถือต่อองค์กรอัยการตลอดจนทำให้คู่กรณีได้รับความยุติธรรมในระยะเวลาที่รวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนและสังคมเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการที่กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวนั้น แม้ไม่สามารถทำให้คดีอาญาระงับลงได้ทั้งคดีแต่ก็มีส่วนทำให้ข้อพิพาทในส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับคดีแพ่งนั้นยุติ และศาลใช้ดุลพินิจในการลงโทษจำเลยสถานเบาในเกณฑ์ที่เหมาะสม รวมถึงระยะเวลาในการฟ้องคดีมีระยะเวลาที่สั้นกว่าที่จะฟ้องทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายของคู่กรณี ดังนั้น การไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวในชั้นพนักงานอัยการนั้นจะเป็นผลดีต่อสังคมโดยส่วนรวม

บทที่ 4
วิเคราะห์การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นสถาบันที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม และเป็นที่เชื่อมั่นของประชาชน เป็นหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน เสริมสร้างการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา สนับสนุนหรือส่งเสริมด้านสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน รวมถึงการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาทและภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (11) มาตรา 19 วรรคหนึ่ง และมาตรา 23 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวทางของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคม ลดภาระในการดำเนินคดีทั้งภาครัฐและของประชาชน และให้เหมาะสมกับภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดในการขับเคลื่อนสิทธิของประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งบทนี้เป็นบทวิเคราะห์การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 เพื่อหาความเหมาะสมและผลสัมฤทธิ์ของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ รวมถึงการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 4 พฤษภาคม 2555 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2555 จนถึงปัจจุบันระยะเวลาการปฏิบัติตามระเบียบนับว่ายังเป็นกระบวนการใหม่ที่ปฏิบัติไม่นานนัก ดังนั้น ข้อมูลที่ผู้ศึกษานำมาวิเคราะห์เป็นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเกี่ยวกับการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการของประเทศไทยและต่างประเทศ และข้อกฎหมายอื่น

ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 รวมทั้งได้จัดเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้บริหาร พนักงานอัยการผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญาและการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ซึ่งสามารถวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและปัญหาอุปสรรคในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นวิธีการที่ละมุนละม่อม ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและแสวงหาความลงตัวของกระบวนการยุติธรรม ประชาชนได้รับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน สร้างความสมานฉันท์และความเป็นธรรมในทางกฎหมาย เป็นการยุติข้อพิพาทในสังคม และลดข้อขัดแย้งให้ลดน้อยลง[62] และเป็นการเติมเต็มช่องว่างในกระบวนการยุติธรรม[63] โดยใช้วิธีการที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั้นมีได้ในทุกๆ ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ และในชั้นศาล โดยเฉพาะในชั้นพนักงานอัยการนั้นมีความเหมาะสมที่จะนำมาช่วยเสริมในการแก้ไขปัญหา “ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล” เนื่องจากการใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักตามปกติเพียงอย่างเดียวนอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนหรือแม้แต่จะทำให้ปริมาณคดีลดลงได้แล้ว อาจเป็นการเพิ่มปริมาณคดีที่โยงมาจากคดีก่อนให้เกิดขึ้นมากกว่าเดิม ด้วยเหตุที่ว่ากระบวนการตามปกติยังไม่มีความยืดหยุ่น ดังนั้น การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการจึงมีความเหมาะสมกับสังคมไทยและสามารถดำเนินการคู่ขนานไปกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในปัจจุบัน ดังนี้

1.1 มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติ

---

[62] มนัส สุขสวัสดิ์, รองอัยการสูงสุด, สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์, 24 มีนาคม 2557

[63] สุทธิชาติ ชาตินักรบ, อัยการผู้เชี่ยวชาญ, สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารถนนรัชดาภิเษก, 20 มีนาคม 2557

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ให้ความสำคัญดังที่บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรา 35 สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

มาตรา 255 พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม

1.2 ลักษณะพิเศษของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา

1.2.1 มีความสะดวกและรวดเร็ว

การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาเป็นวิธีระงับข้อพิพาทค่อนข้างจะยืดหยุ่นและใช้เวลาดำเนินการไม่นาน รวดเร็วกว่าการดำเนินคดีในชั้นศาลซึ่งหากตกลงกันได้จะทำให้คดีนั้นเสร็จสิ้นไป โดยถอนคำร้องทุกข์ หรือถอนฟ้อง ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายในระยะเวลาที่ไม่นานเกินไป แต่ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้คู่กรณีสามารถดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมแบบปกติต่อไปได้

1.2.2 การมีส่วนร่วมของคู่กรณี

เป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีส่วนร่วมในการช่วยแก้ไขประเด็นปัญหาและยุติข้อพิพาทด้วยตนเองในโอกาสแรก ด้วยการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยง่าย ไม่มีขั้นตอนที่เป็นทางการและสร้างความพึงพอใจแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย

1.2.3 ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ เช่น ค่าพาหนะเดินทางมาศาล ค่าป่วยการทนายความ ค่าดำเนินการในชั้นอุทธรณ์ ชั้นฎีกา รวมถึงชั้นบังคับคดี ซึ่งเป็นการลดภาระในการดำเนินคดีของคู่กรณี

1.2.4 รักษาสัมพันธภาพอันดีระหว่างคู่กรณี

เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้จะทำให้ลดข้อขัดแย้งหรือข้อโต้เถียงระหว่างกัน สามารถอยู่ร่วมกันสร้างความพึงพอใจให้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และรักษาสัมพันธภาพอันดีระหว่างคู่กรณีมากกว่าการฟ้องร้องและดำเนินคดีตามปกติในชั้นศาล เนื่องจากการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไม่มีการชี้ว่าฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดแพ้ฝ่ายใดชนะ แต่เป็นการสร้างความสงบสุขให้แก่สังคม

1.2.5 ลดภาระการดำเนินคดีในชั้นศาล

การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทที่สามารถตกลงกันได้ในชั้นพนักงานอัยการ จะทำให้คดีไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ปริมาณคดีลดลง ผู้พิพากษารวมถึงเจ้าหน้าที่อื่นในกระบวนการยุติธรรมมีเวลาในการพิจารณาคดีและดำเนินการในคดีอื่นที่มีความสำคัญหรือมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนกว่ามากยิ่งขึ้น

1.2.6 ลดความสูญเสียงบประมาณของภาครัฐ

การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทที่สามารถตกลงกันได้ในชั้นพนักงานอัยการ เป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ทำให้รัฐเสียงบประมาณในการดูแลผู้ต้องขังน้อยลง

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นกระบวนการที่สามารถใช้จัดการความขัดแย้งด้วยวิธีการที่คำนึงถึงความพึงพอใจของคู่กรณี และการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย โดยมุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณีอย่างแท้จริง รวมถึงผู้เสียหายได้รับการชดใช้เยียวยารวดเร็วขึ้น ดังนั้น การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการจึงมีความเหมาะสมและเป็นแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหาด้านกระบวนการยุติธรรมได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยเพียงการบังคับใช้กฎหมายด้วยการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ ยังมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งถ้าอัยการมีส่วนร่วมด้านใดด้านหนึ่งแล้วประชาชนได้ประโยชน์อัยการก็สมควรที่จะ

เข้าไปช่วยเหลือ[64] ประกอบกับ การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการก็ไม่มีข้อแย้งกับบทกฎหมายใดที่จะทำให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม[65] แต่เป็นแนวคิด (Concept) ที่จะลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล[66] และโยงกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายอาญา หรือกฎหมายแพ่ง[67]

2. ปัญหาการบังคับใช้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

2.1 ด้านกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา

2.1.1 ผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท กรณีที่คู่กรณีประนีประนอมยอมความกัน

การบันทึกหลักฐานการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ตามระเบียบข้อ 20 กำหนดว่า

“ข้อ 20 เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงประนอมข้อพิพาทกันได้และประสงค์จะยอมความกันตามกฎหมาย ให้พนักงานอัยการทำบันทึกยอมความกันไว้เป็นหลักฐาน...

ในกรณีตกลงประนอมข้อพิพาทโดยมีเงื่อนไขหรือข้อเรียกร้องให้คู่กรณีต้องปฏิบัติ ให้พนักงานอัยการทำบันทึกข้อตกลงและความประสงค์ของคู่กรณี... ”

ตามระเบียบข้อ 20 กรณีที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ และคู่กรณีประสงค์จะยอมความกันตามกฎหมาย ให้พนักงานอัยการจัดทำบันทึกยอมความกันไว้เป็นหลักฐาน โดยไม่ต้องคำนึงว่าข้อตกลงดังกล่าวนั้นจะมีเงื่อนเวลาในการบังคับก่อนหรือไม่ โดยให้คำนึงถึงความประสงค์ของคู่กรณีเป็นสำคัญ และพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงพันธะและเข้าใจว่าข้อพิพาทตามข้อกล่าวหาเป็นความผิดอันยอมความกันได้ และการตกลงยอมความกัน

---

[64] ชัยพร เกริกกุลธร, อัยการพิเศษฝ่ายแผนช่วยเหลือทางกฎหมาย, สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์, 31 มีนาคม 2557

[65] มนัส สุขสวัสดิ์, รองอัยการสูงสุด, สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์, 24 มีนาคม 2557

[66] สุทธิชาติ ชาตินักรบ, อัยการผู้เชี่ยวชาญ, สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารถนนรัชดาภิเษก, 20 มีนาคม 2557

[67] นิษฐา สุจริตวรกุล, อัยการผู้เชี่ยวชาญ, สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์, 27 มีนาคม 2557

จะทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) ซึ่งพนักงานอัยการและผู้เสียหายจะไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญานี้ต่อศาลอีกต่อไป และหากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามที่ยอมความกัน คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งโดยเรียกร้องได้ตามที่ยอมความกันเท่านั้น[68]

ผู้ศึกษาเห็นว่า การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ไม่มีกฎหมายรองรับผลของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญากรณีที่คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันและพนักงานอัยการได้จัดทำบันทึกข้อตกลงยอมความกันให้มีผลเช่นเดียวกับผลคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายรองรับผลของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทดังกล่าวและคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามที่ยอมความกันแล้ว ก็เป็นเหตุให้คู่กรณีนั้นจะต้องนำคดีไปฟ้องโดยการเข้าสู่กระบวนการของศาลซึ่งทำให้มีปริมาณคดีเพิ่มขึ้นสู่ศาลอีกทางหนึ่ง

2.1.2 ระยะเวลากระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

การกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการมีวิธีการหลายขั้นตอนประกอบกับระยะเวลาตามระเบียบข้อ 10 วรรคสอง และข้อ 11 วรรคสอง กำหนดว่า

“ข้อ 10 ... ภายใน 5 วันทำการ นับแต่วันได้รับเรื่อง ให้พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องแจ้งไปยังผู้เสียหายและผู้ต้องหาให้มาพบหรือมอบหมายให้ผู้แทนมาพบพนักงานอัยการ ณ สำนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามวันและเวลาที่พนักงานอัยการกำหนดโดยต้องไม่เกินกว่า 15 วัน นับแต่วันที่ออกหนังสือ... ”

“ข้อ 11 ... ถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขอเลื่อนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไปจากวันเวลาที่พนักงานอัยการได้กำหนดนัดไว้ หากมีเหตุผลอันสมควรให้พนักงานอัยการเลื่อนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นออกไป และกำหนดวันเวลานัดใหม่ภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่กำหนดนัดครั้งแรก หรือตามที่เห็นสมควร ... ”

ดังนั้น ระยะเวลาที่กำหนดตามระเบียบข้อ 10 วรรคสอง กำหนดเวลานัดพบจะต้องไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันออกหนังสือ ทั้งนี้ เพราะในคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัว

---

[68] สำนักงานอัยการสูงสุด, *แนวทางการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555*, หน้า 21

ส่วนใหญ่จะมีกำหนดระยะเวลาในการผัดฟ้องหรือฝากขังค่อนข้างสั้น หรือในคดีปล่อยตัวชั่วคราว กรณีมีประกันหรือไม่มีประกันก็มีกำหนดระยะเวลาเพียง 6 เดือน จึงต้องดำเนินการโดยเร็วภายในระยะเวลาที่จำกัด และหากเมื่อรวมระยะเวลาดำเนินการตามระเบียบข้อ 11 วรรคสอง แล้วมีระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท 30 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มีผลโดยตรงต่อพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาและพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีอาญาในการดำเนินคดี ดังนี้

1) พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา

การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาบางเรื่องอาจต้องใช้ระยะเวลานานเป็นเดือนหรือหลายเดือน แต่ถ้าระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีระยะเวลาจำกัดก็จะทำให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นไม่สำเร็จ เนื่องจากกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการไม่มีผลให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ ส่งผลให้การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการไม่เกิดผลสัมฤทธิ์

2) พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีอาญาในการดำเนินคดี

เนื่องจากระยะเวลาดังกล่าวแม้จะเป็นระยะเวลาจำกัดตามระเบียบ แต่จะมีผลต่อการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีอาญาในการดำเนินคดี กล่าวคือ ระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยจะเชื่อมโยงกับระยะเวลาในการยื่นฟ้องต่อศาลด้วย[69] ดังนั้น พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีอาญาในการดำเนินคดีจะมองว่าระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญานั้นมีระยะเวลาดำเนินการนานเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อการผัดฟ้อง ฝากขัง เช่น บางคดีจะครบฝากขัง หรือจะครบประกัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่พนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาลจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดด้วย หากล่าช้าจะเกิดความเสียหายแก่คดีได้ ประกอบกับ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 8 วรรคสี่ กำหนดว่า “...ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาพิจารณาสั่งคดีนั้นต่อไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องรอผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท... ”

---

[69] มนัส สุขสวัสดิ์, รองอัยการสูงสุด, สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์, 24 มีนาคม 2557

ผู้ศึกษาเห็นว่า ระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทที่เชื่อมโยงกับระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้น มีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาและพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีอาญาในการดำเนินคดี และส่งผลให้การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ด้วยเช่นกัน

2.2 ด้านวิธีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ

2.2.1 การเผยแพร่ความรู้และการประชาสัมพันธ์

1) ประชาชน

เนื่องจากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ประกาศวันที่ 4 พฤษภาคม 2555 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2555 ซึ่งมีระยะเวลาการประกาศใช้ไม่นานนักประชาชนโดยทั่วไปไม่ทราบว่าสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีมาตรการที่จะช่วยเหลือประชาชนโดยการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ประกอบกับประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

2) หน่วยงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานอัยการบางจังหวัดไม่ทราบว่ามีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555[70] ที่พนักงานอัยการและผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากขาดการประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะทำให้ข้อมูลข่าวสารของสำนักงานอัยการสูงสุดสามารถเข้าถึงประชาชนเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ทำให้ประชาชนเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ

2.3 ด้านกระบวนการบังคับใช้

2.3.1 ความรู้ความสามารถในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

พนักงานอัยการแต่ละคนที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทอาจจะมีความรู้ ความสามารถ มีศิลปะ พรสวรรค์ หรือเทคนิคในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

---

[70] นิษฐา สุจริตวรกุล, อัยการผู้เชี่ยวชาญ, สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์, 27 มีนาคม 2557

ที่แตกต่างกัน การจะทำให้คู่กรณีที่มีข้อพิพาทกันคืนดีกันก็เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะคู่กรณีที่มีเรื่องหรือข้อพิพาทกันมา จนกระทั่งเป็นคดีขึ้นมาสู่พนักงานอัยการก็แสดงว่าคู่กรณีมีความมุ่งหมายเอาแพ้-ชนะกันมาก่อน ดังนั้น หากพนักงานอัยการผู้ที่รับผิดชอบในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทขาดความรู้ความสามารถในเรื่องที่เกิดกรณีพิพาท รวมถึงศิลปะและเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย อาจทำให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไม่ประสบผลสำเร็จ

2.3.2 สถานที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

สำนักงานอัยการบางแห่งมีพื้นที่คับแคบไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานอัยการที่อยู่ในศาลากลางจังหวัด[71] ซึ่งบางแห่งไม่มีห้องทำงานเป็นสัดส่วน ประกอบกับจำนวนบุคลากร สิ่งของอุปกรณ์สำนักงาน และปริมาณงานที่มีจำนวนมาก ทำให้มีความไม่สะดวกและไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นสถานที่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้

2.3.3 งบประมาณในการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

จากการศึกษารายงานประมวลผลการตรวจราชการกรณีปกติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 สำนักงานอัยการหน่วยงานผู้รับการตรวจมีหน้าที่รับผิดชอบในงานด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน มีผลงานในกลุ่มกิจกรรมหลัก 6 กลุ่ม คือ ให้บริการดำเนินการคุ้มครองสิทธิทางศาลแก่ประชาชนฯ , ให้บริการช่วยเหลือแนะนำปรึกษาปัญหากฎหมายแก่ประชาชน ช่วยเหลือประนอมข้อพิพาทในคดีแพ่งและคดีอาญา และให้ความช่วยเหลือในทางอรรถคดีในการทำนิติกรรม , เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน , ช่วยเหลืออรรถคดีโดยจัดหาทนายความว่าต่างแก้ต่าง , ฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายแก่บุคคลกลุ่มต่างๆ และสนับสนุนการประนอมข้อพิพาทและการระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยอนุญาโตตุลาการฯ[72] จากผลงานในกลุ่มกิจกรรมหลักทั้ง 6 กลุ่มนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและช่วยเหลือประชาชน ซึ่งสภาพปัญหาจากรายงานประมวลผลการตรวจราชการกรณีปกติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 พบสภาพปัญหาในหลายๆ ด้าน เช่น การขาดแคลนบุคลากร การขาดประสิทธิภาพของบุคลากร และการขาดแคลนงบประมาณในการจัดการฝึกอบรม และเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชน เป็นต้น นอกจากนี้

---

[71] สำนักงานผู้ตรวจการอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด, “รายงานประมวลผลการตรวจราชการกรณีปกติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555”, หน้า 57

[72] เรื่องเดียวกัน. หน้า 36

งานด้านการพัฒนาขีดสมรรถนะองค์กรและบุคลากร พบสภาพปัญหาเช่นกัน ดังเช่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านอาคารสำนักงาน ซึ่งสำนักงานอัยการบางแห่งมีพื้นที่คับแคบไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการได้อย่างเต็มที่ ตามที่กล่าวแล้วในข้อ 2.3.2 เป็นต้น

2.3.4 ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ อจ.สคช.

จากการศึกษาพบว่า พนักงานอัยการที่มีตำแหน่งอัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานอัยการจังหวัดและมีหน้าที่รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (อจ.สคช.) ซึ่งเป็นพนักงานอัยการชั้น 4 โดยปกติจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง อจ.สคช. เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1-2 ปี ก่อนที่จะเลื่อนตำแหน่งตามลำดับอาวุโสเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งอัยการจังหวัด[73] (อจ.) โดยเป็นไปตามขั้นตอนของการดำรงตำแหน่ง แต่หากกรณียังไม่ถึงลำดับอาวุโสที่จะเลื่อนตำแหน่งถึงอัยการจังหวัดและได้ปฏิบัติหน้าที่ อจ.สคช. มาแล้วไม่น้อยกว่า 1-2 ปี ก็อาจได้รับแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองงาน[74] ซึ่งเป็นพนักงานอัยการชั้น 4 เช่นเดียวกันโดยปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบงานด้านคดี ไม่ได้รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณี อจ.สคช.ที่ดำเนินงานด้านการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทซึ่งยังไม่ถึงลำดับอาวุโสที่จะเลื่อนตำแหน่งอัยการจังหวัดและได้รับแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นซึ่งเป็นพนักงานอัยการในชั้นเดียวกัน อาจทำให้การดำเนินงานด้านการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไม่มีความต่อเนื่องและเป็นอุปสรรคในการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทประการหนึ่ง

---

[73] สำนักงานอัยการสูงสุด, *แนวทางการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555*, หน้า 4 "อัยการจังหวัด" หมายถึง พนักงานอัยการที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานอัยการในสำนักงานอัยการจังหวัด ณ ที่ตั้งตัวจังหวัด หรือ ณ ที่ตั้งตัวอำเภอ

[74] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยรถราชการและค่าตอบแทนเหมาจ่ายแทนการจัดหารถประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2555, (2555, 4 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 129 ตอนที่ 31 ก, หน้า 12 -13 ข้อ 3 ในระเบียบนี้ "ผู้กลั่นกรองงาน" หมายความว่า อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสำนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้กลั่นกรองงาน

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

สังคมในปัจจุบันเป็นสังคมขนาดใหญ่มีการดำเนินกิจกรรมทางด้านธุรกิจ ด้านธุรกรรม การติดต่อค้าขายกันมาก ประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นพร้อมกับสภาพปัญหาสังคมก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว เกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทในสังคมไม่ว่าจะเป็นทางอาญาหรือทางแพ่ง เมื่อสิ่งต่างๆ ดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐจึงจำเป็นต้องหามาตรการต่างๆ เพื่อให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้เข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน มาตรการที่ดีอย่างหนึ่งคือการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในการระงับข้อพิพาท เพื่อสร้างความสมานฉันท์และสร้างความปรองดองให้กับสังคมในโอกาสแรก สำหรับประเทศไทยก็ได้นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในหลายหน่วยงาน ที่ดำเนินงานสำคัญๆ คือ กรมการปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สภาทนายความ กรมราชทัณฑ์ และกรมบังคับคดี

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือก หรือทางเลือกในการระงับข้อพิพาท (Alternative Dispute Resolutions เรียกชื่อย่อว่า ADRs) มีการนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทในหลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรเบลเยียม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย ตามที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 รวมถึงประเทศไทยก็ได้ตระหนักถึงปัญหาและเล็งเห็นความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และสนับสนุนให้อัยการเข้ามามีบทบาทในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อลดผลกระทบของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยมีหลักการคล้ายคลึงกัน คือ พนักงานอัยการมีบทบาทในการที่จะเบี่ยงเบนคดีขึ้นไปสู่ศาล ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการและสร้างความพึงพอใจให้แก่คู่กรณี เหตุผลสำคัญที่ประเทศต่างๆ สนับสนุนให้อัยการเข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้ก็เพราะว่าองค์กรอัยการเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าสมควรฟ้องผู้กระทำผิดเพื่อลงโทษตามกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ไม่ว่าประเทศนั้นๆ อัยการจะมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาหรือไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาก็ตาม

ดังนั้น ทุกประเทศจึงถือหลักเดียวกันคือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าสมควรนำมาตรการทางเลือกอื่นๆ มาใช้แทนการฟ้องคดีเพื่อลงโทษก็คืออัยการนั้นเอง[75]

สำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะเป็นหน่วยงานที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมและเป็นที่เชื่อมั่นของประชาชน เป็นหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน เสริมสร้างการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา สนับสนุนหรือส่งเสริมด้านสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน รวมถึงการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาทและภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (11) มาตรา 19 วรรคหนึ่ง และมาตรา 23 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 อัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ประกาศ เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2555 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2555 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวทางของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อสร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคม ลดภาระในการดำเนินคดีทั้งภาครัฐและประชาชน และให้เหมาะสมกับภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดในการขับเคลื่อนสิทธิของประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดประเภทคดีที่เข้าหลักเกณฑ์ได้รับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท คือ 1) คดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นคดีอาญาที่สามารถยอมความกันได้ทุกคดี 2) คดีอาญาที่มีทั้งความผิดต่อส่วนตัวและไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวรวมกัน และ 3) คดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว โดยในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามระเบียบดังกล่าว กรณีตาม 2) และ 3) แม้จะเป็นคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวและการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไม่อาจทำให้คดีระงับได้ทั้งคดี แต่ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหามีความประสงค์จะให้ไกล่เกลี่ยก็เป็นการบรรเทาความเสียหายและเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาลได้ ดังนั้น การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวในชั้นพนักงานอัยการ แม้จะไม่ทำให้คดีอาญาระงับแต่ก็มีส่วนทำให้ข้อพิพาทส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับคดีแพ่งนั้นยุติ และศาลใช้ดุลพินิจในการลงโทษในเกณฑ์ที่เหมาะสมกับคู่กรณีที่สามารถตกลงกันหรือคืนดีกันได้ ประกอบกับระยะเวลาในการฟ้องคดีก็มีระยะเวลาที่สั้นกว่าการที่จะฟ้องทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา นอกจากนี้ การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการยังมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติ

---

[75] กุลพล พลวัน, "อัยการกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในประเทศไทย", *วารสารอัยการ*, 22, 251 (เมษายน - มิถุนายน 2552) : 38-50 หน้า 40

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้บัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ และไม่มีข้อแย้งกับบทกฎหมายใดที่จะทำให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นการลดผลกระทบของการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และเป็นแนวคิดที่จะลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลโดยเชื่อมโยงกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ดังนั้น การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ จึงมีความเหมาะสมกับสังคมไทยและเป็นแนวทางที่สามารถดำเนินการคู่ขนานไปกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 และการจัดเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้บริหาร พนักงานอัยการผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ พบว่า การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการนั้นมีความเหมาะสมกับสังคมไทย แต่ยังคงมีสภาพปัญหาและอุปสรรคบางประการที่เกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 4 ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปัญหาอุปสรรคโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในชั้นพนักงานอัยการมาใช้กับสังคมไทยให้มีผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 แนวทางการแก้ไขด้านกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา

2.1.1 ผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท กรณีที่คู่กรณีประนีประนอมยอมความกัน

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 20 ตามที่ได้วิเคราะห์แล้วในบทที่ 4 กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายรองรับผลของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญากรณีที่คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันและพนักงานอัยการได้จัดทำบันทึกข้อตกลงยอมความกันแล้ว ดังนั้น เห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 กรณีคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการให้มีผล

เช่นเดียวกับผลคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการโดยในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 61/2 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา 61/2 วรรคสี่ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาทโดยเร็ว ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงตามวรรคสี่ให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนค่าตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม"

เมื่อพิจารณาความตามมาตรา 61/2 เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้รองรับผลของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในชั้นอำเภอ โดยได้กำหนดให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น เพื่อให้มีกฎหมายรองรับผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการกรณีที่คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันในคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นคดีอาญาที่สามารถยอมความกันได้ทุกคดี หรือแม้แต่คดีอาญาที่มีทั้งความผิดต่อส่วนตัวและไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวรวมกัน และคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวที่แม้ไม่สามารถทำให้คดีอาญาระงับลงได้ทั้งคดี แต่ก็มีส่วนทำให้ข้อพิพาทส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับคดีแพ่งนั้นยุติ และศาลใช้ดุลพินิจในการลงโทษจำเลยสถานเบาในเกณฑ์ที่เหมาะสมนั้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 หมวด 3 มาตรา 23

ในกรณีคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ให้มีกฎหมายรองรับผลการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการ ดังนี้

"มาตรา 23 สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

กรณีสำนักงานอัยการสูงสุดมีการไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่กรณีและดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่กรณีโดยเร็ว ถ้าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันระหว่างคู่กรณี และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ในกรณีที่คู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ ให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงในวรรคก่อนให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ"

2.1.2 ระยะเวลากระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

เนื่องจากระยะเวลาที่กำหนดในระเบียบข้อ 10 วรรคสอง และข้อ 11 วรรคสอง ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 เป็นระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา ที่เชื่อมโยงกับระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีต่อศาลของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีอาญาในการดำเนินคดี ซึ่งในขณะอยู่ระหว่างขั้นตอนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญานั้น ไม่มีผลให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในบทที่ 4 นั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยกำหนดให้เมื่อคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการให้อายุความในการฟ้องร้องคดีสะดุดหยุดอยู่ ให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการไกล่เกลี่ยในชั้นอำเภอดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ดังนี้

“มาตรา 14 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 61/1 มาตรา 61/2 และมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 61/2 ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดินมรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 61/2 วรรคแปด เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณา ให้อายุความในการฟ้องร้องคดีสะดุดหยุดลง นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี... ”

เมื่อพิจารณาความตามมาตรา 14 เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีการเพิ่มความเป็นมาตรา 61/1 มาตรา 61/2 และมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ในอำเภอหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยโดยคณะบุคคลเป็นผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย... และเมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณาให้อายุความในการฟ้องร้องคดีสะดุดหยุดลง ซึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดีในชั้นศาลที่มีกฎหมายรองรับเมื่อคดีเข้าสู่กลไกของกระบวนการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 61/2 วรรคแปด โดยได้กำหนดให้อายุความฟ้องร้องคดีสะดุดหยุดลง ดังนั้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบกรณีคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการให้มีผลอายุความสะดุดหยุดอยู่ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

เดิมพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 หมวด 3 มาตรา 23 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 23 สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

(2) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ... ”

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 หมวด 3 มาตรา 23 (1) ได้บัญญัติเรื่องการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอยู่แล้ว เพียงแต่ยังไม่มีบทบัญญัติรองรับอำนาจของพนักงานอัยการเมื่อคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ดังนั้น เห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 โดยเพิ่มเติมจากที่แก้ไขให้มีกฎหมายรองรับผลการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการ ตามข้อ 2.1.1 ที่กล่าวข้างต้น ในมาตรา 23 (1) วรรคท้าย ดังนี้

“มาตรา 23 สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

กรณีสำนักงานอัยการสูงสุดมีการไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่กรณีและดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่กรณีโดยเร็ว ถ้าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันระหว่างคู่กรณี และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ในกรณีที่คู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ ให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงในวรรคก่อนให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

กรณีข้อพิพาทนั้นอยู่ในระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้อายุความในการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ นับแต่วันที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยจนถึงวันที่สั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่กรณีทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี... ”

2) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

เพื่อให้ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 เห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“ข้อ 8 เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย หรือสำนักงานอัยการจังหวัดได้รับสำนวนการสอบสวนคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวจากพนักงานสอบสวน และคดีไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 9 ให้มีหนังสือแจ้ง สคช. หรือ อจ.สคช. แล้วแต่กรณี โดยเร็ว เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยไม่ต้องส่งสำนวนไปด้วย

ข้อ 8 วรรคสี่ ภายหลังดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญารอผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทก่อนดำเนินคดีอาญาตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ”

และแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 18 โดยให้ยกเลิกข้อความในข้อ 18 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 18 ในระหว่างการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท หากคู่กรณีไม่ประสงค์จะให้ดำเนินการต่อไป ให้ยุติการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและให้พนักงานอัยการเสนออัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งยุติ และเสนออธิบดีอัยการ สคช. หรืออธิบดีอัยการภาคเพื่อทราบ”

ผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อรองรับผลของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการกรณีที่คู่กรณีประนีประนอมยอมความกัน และให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ในคดีอาญาสำหรับคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยชั้นก่อนฟ้องในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะเป็นการผลักดันให้มีกฎหมายรองรับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ

2.2 แนวทางการแก้ไขด้านวิธีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ

2.2.1 การเผยแพร่ความรู้และการประชาสัมพันธ์

1) ประชาชน

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ประกาศวันที่ 4 พฤษภาคม 2555 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2555 ซึ่งช่วงระยะเวลาการประกาศใช้ไม่นานนัก ประชาชนบางส่วนยังไม่ทราบว่าสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีมาตรการเพื่อที่จะช่วยเหลือประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ประกอบกับ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ดังนั้น ควรมีการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงข้อดีข้อเสียของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เช่น การจัดทำโครงการออกพื้นที่เพื่อเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องควบคู่กับการจัดทำสื่อออนไลน์เพื่อนำเสนอข้อมูลข่าวสาร เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลใดๆ ก็สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารนี้ได้ รวมถึงการจัดทำหนังสือหรือสิ่งพิมพ์ต่างๆ เพื่อประชาสัมพันธ์และส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ถึงสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายให้มากขึ้น

2) หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในเบื้องต้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือเวียนแจ้งสำนักงานอัยการสูงสุดทั่วประเทศทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

2.3 แนวทางการแก้ไขด้านกระบวนการบังคับใช้

2.3.1 ความรู้ความสามารถในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ควรมีการจัดการฝึกอบรมเทคนิคในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทให้แก่พนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงศิลปะ และเทคนิคในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทที่จะทำให้คู่กรณีที่มีข้อพิพาทกันสามารถโอนอ่อนผ่อนตามทำให้การไกล่เกลี่ยประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้ ควรมีการจัดการองค์ความรู้ (Knowledge Management : KM) ซึ่งการจัดการองค์ความรู้เป็นการรวบรวมองค์ความรู้ที่กระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสาร และความรู้ที่ได้จากหน้างานมาจัดเก็บให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงคลังความรู้และพัฒนาต่อยอดความรู้ของตนเองให้เป็นผู้รู้ เพราะพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทบางคนอาจจะมีพรสวรรค์ ศิลปะ และเทคนิคไม่เหมือนกัน ในปัจจุบัน

การจัดการองค์ความรู้มีเทคโนโลยีเป็นเครื่องมือที่ทันสมัยสามารถค้นหา จัดเก็บ แลกเปลี่ยนข้อมูลได้โดยง่าย รวมทั้งการนำความรู้ไปใช้ได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

2.3.2 สถานที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

สถานที่ที่มีส่วนช่วยทำให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการประสบความสำเร็จได้นั้น จะต้องไม่ทำให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดรู้สึกว่าได้เปรียบหรือเสียเปรียบ และต้องได้รับการอำนวยความสะดวกและการบริการที่เหมาะสม ซึ่งสถานที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทควรมีลักษณะ ดังนี้

1) สถานที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต้องแยกห้องเป็นสัดส่วน ไม่ใช้ห้องทำงานหรือโต๊ะทำงานเป็นสถานที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

2) โต๊ะเจรจาก็จำเป็นที่จะต้องให้มีลักษณะของความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ที่นิยมใช้คือโต๊ะกลม (Round Table) เพื่อมองเห็นหน้ากันทุกๆ คน สำหรับห้องประชุมควรมีขนาดพอเหมาะและมีพื้นที่ระดับเดียวกันที่ไม่ใช่ห้องประชุมแบบเวทีฟังบรรยาย[76] และสถานที่นั่งต้องสบายพอสมควรเอื้อต่อการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

3) มีบรรยากาศที่ดี มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เมื่อคู่กรณีเข้ามาแล้วเกิดความสบายตาสบายใจเกิดบรรยากาศที่ผ่อนคลาย

4) ความพร้อมของสถานที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เช่น ระบบเครื่องปรับอากาศ ระบบไฟฟ้า อุปกรณ์ที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารและอุปกรณ์สำนักงานที่จำเป็น เช่น เครื่องโทรศัพท์ เครื่องโทรสาร เครื่องถ่ายเอกสาร เป็นต้น โดยอุปกรณ์ดังกล่าวนั้นต้องอยู่ในสภาพพร้อมใช้งานได้เป็นอย่างดี

5) มีเจ้าหน้าที่ประจำห้องไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเพื่ออำนวยความสะดวกและดูแลเรื่องการบริการจัดเครื่องดื่ม เช่น น้ำชา กาแฟ ให้พร้อมตลอดเวลาระหว่างที่มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

---

[76] วันชัย วัฒนศัพท์, 2550 อ้างใน ชลัท ประเทืองรัตนา, “ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการเจรจาไกล่เกลี่ย” *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*, 6, 2 (ธันวาคม 2554-มกราคม 2555) : 88-108 หน้า 101

ห้องไกล่เกลี่ย 2 (MEDIATION ROOM No 2)

ห้องไกล่เกลี่ย 3 (MEDIATION ROOM No 3)

ภาพถ่ายห้องไกล่เกลี่ย [77]

[77] ที่มา : ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง, 2557

2.3.3 งบประมาณในการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

งบประมาณเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการประสบความสำเร็จ กล่าวคือ สำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดทำหรือปรับปรุงสถานที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เพื่อให้มีความเหมาะสมสำหรับเป็นสถานที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ดังรายละเอียดที่กล่าวไว้แล้วในข้อ 2.3.2

2.3.4 ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ อจ.สคช.

อจ.สคช. หมายถึงพนักงานอัยการที่มีตำแหน่งอัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานอัยการจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความเชี่ยวชาญและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ควรกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ อจ.สคช. เป็นเวลา 3 - 5 ปี สำหรับกรณีพนักงานอัยการตำแหน่ง อจ.สคช. ที่ยังไม่ถึงลำดับอาวุโสในการเลื่อนชั้นเข้าสู่ตำแหน่งอัยการจังหวัด[78] และได้รับแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นซึ่งเป็นพนักงานอัยการชั้น 4 เช่นเดียวกันตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 4 โดยได้กำหนดรายละเอียดของระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ อจ.สคช. ที่ดำเนินงานด้านการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ดังนี้ ปีที่ 1 เป็นการเรียนรู้งาน เรียนรู้วัฒนธรรมองค์กร เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงสภาพสังคมขณะที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ อจ.สคช.ประจำอยู่ภายในเขตท้องที่จังหวัดนั้นๆ รวมถึงความรับผิดชอบในหน้าที่ให้มีความชัดเจน ปีที่ 2 - 3 มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในงานที่รับผิดชอบสูง และปีที่ 4 - 5 เป็นการสร้างผลงานให้กับสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งการกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่เป็นระยะเวลา 3 - 5 ปี ดังกล่าวนั้น จะมีส่วนช่วยทำให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทประสบผลสำเร็จ เนื่องจากผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจะต้องมีคุณลักษณะ ดังนี้

1) ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ทักษะ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์สูง

2) ต้องมีความรู้ความสามารถที่หลากหลาย เช่น ด้านการแพทย์ ด้านการเงินการธนาคาร เป็นต้น ไม่เพียงแต่มีความรู้ความสามารถด้านการดำเนินคดีเท่านั้น

3) ต้องมีจิตใจที่พร้อมจะดำเนินการไกล่เกลี่ย ไม่ใช่พร้อมที่จะให้สำนวนจบโดยเร็ว[79] โดยไม่ได้คำนึงผลสำเร็จของการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้น

---

[78] สำนักงานอัยการสูงสุด, *แนวทางการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555*, หน้า 4 "อัยการจังหวัด" หมายถึง พนักงานอัยการที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานอัยการในสำนักงานอัยการจังหวัด ณ ที่ตั้งตัวจังหวัด หรือ ณ ที่ตั้งตัวอำเภอ

[79] สุทธิชาติ ชาตินักรบ, อัยการผู้เชี่ยวชาญ, สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารถนนรัชดาภิเษก, 20 มีนาคม 2557

ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 เป็นประโยชน์สูงสุดในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม การนำวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในการระงับข้อพิพาทต่างๆ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์นั้นมิใช่เรื่องที่ง่าย ดังนั้น ข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงหลักการที่จะทำให้เกิดการผลักดันเพื่อให้มีกฎหมายรองรับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ และเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายให้สามารถลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ชั้นศาล ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในชั้นพนักงานอัยการของประเทศไทยให้มีการพัฒนายิ่งขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

กรมบังคับคดี (2554) *รายงานประจำปี 2554* กระทรวงยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรม (2553) "ขับเคลื่อนความเท่าเทียมในสิทธิทางกฎหมาย" *จดหมายข่าวยุติธรรม* 17, 2 (กุมภาพันธ์ 2553)

_____. (2553) "ผนึกกำลังร่วมสร้างสรรค์ยุติธรรมสมานฉันท์" *จดหมายข่าวยุติธรรม* 13, 2 (ตุลาคม 2553)

กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับโครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) (2546) "การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์" เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 1 เรื่อง *กระบวนทัศน์ใหม่ของกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด วันที่ 17-18 กรกฎาคม 2546* กรุงเทพมหานคร คุรุสภาลาดพร้าว

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2545) *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร เดือนตุลา

_____. (2551) *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ* กรุงเทพมหานคร เดือนตุลา

กุลพล พลวัน (2552) "อัยการกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในประเทศไทย"*วารสารอัยการ* 22, 251 (เมษายน - มิถุนายน 2552) : 38-50

คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม (2550) *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์* กรุงเทพมหานคร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย

_____. (2550) *การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท และความขัดแย้งในชุมชน* กรุงเทพมหานคร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย

คณิต ณ นคร (2549) *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร เดือนตุลา

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวยและคณะ (2548) "วรรณกรรมปริทัศน์ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืนอำนาจแก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน" เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ ชุดโครงการวิจัย เรื่อง *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับสังคมไทย วันที่ 24 กันยายน 2548* โครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมกับกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม

_____. (2551) *ยุติธรรมชุมชน : การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรม* กรุงเทพมหานคร เดือนตุลา

_____. (2553) *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

ชลัท ประเทืองรัตนา (2555) "การไกล่เกลี่ยคนกลางและการแก้ไขความขัดแย้ง (Mediation and Conflict Resolution)" *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์* 6, 3 (กุมภาพันธ์ - มีนาคม 2555) : 51-75

_____. (2555) "ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการเจรจาไกล่เกลี่ย" *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์* 6, 2 (ธันวาคม 2554 - มกราคม 2555) : 88-108

ชัยพร เกริกกุลธร (2557) อัยการพิเศษฝ่ายแผนช่วยเหลือทางกฎหมาย สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 31 มีนาคม 2557

ชาติ ชัยเดชสุริยะ และคณะ (2551) *รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมในคดีอาญาของประชาชน The Participation of the Layperson in Criminal Cases* กรุงเทพมหานคร สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด

โชติช่วง ทัพวงศ์ (2539) "ความแตกต่างในบทบาทของผู้พิพากษากับบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย" ใน *การระงับข้อพิพาทคดีแพ่งโดยการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาล* หน้า 54-58 กรุงเทพมหานคร อฑตยา

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ (2555) *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง "การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ : ศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ"* กรุงเทพมหานคร สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด

ณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์ และคณะ (2550) *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : จากทฤษฎีสู่ทางปฏิบัติในนานาชาติ*

_____. (2550) *รายงานการวิจัย เรื่อง อายุความสะดุดหยุดอยู่ในคดีอาญา* กรุงเทพมหานคร สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด

ดำริห์ สุตเตมีย์ (2541) งานเอกสารทางวิชาการส่วนบุคคลการอบรมหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยองค์กรฝ่ายบริหารศึกษาเฉพาะกรณีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด วิทยาลัยการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ค้นคืน 9 มีนาคม 2557 จาก http: //www.library.coj.go.th/indexresert.php?page=3

นิษฐา สุจริตวรกุล (2557) อัยการผู้เชี่ยวชาญ สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 27 มีนาคม 2557

ประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556 (2556, 6 กันยายน 2556) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 130 ตอน 78 ก หน้า 23 - 25

ปรัชญา อยู่ประเสริฐ (2557) "*การไกล่เกลี่ยในประเทศออสเตรเลีย*" ค้นคืน 22 มีนาคม 2557 จาก http://www.adro.coj.go.th/info.php?info=sub_menu&cid=25

ปริญญา จิตรการนทีกิจ (2549) *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* กรุงเทพมหานคร เดือนตุลา

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550" (2550, 15 กันยายน) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 124 ตอน 55 ก หน้า 1 - 10

"พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553" (2553, 7 ธันวาคม) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 127 ตอน 75 ก หน้า 38 - 50

มนัส สุขสวัสดิ์ (2557) รองอัยการสูงสุด สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 24 มีนาคม 2557

รวินท์ ชีพจำเป็น (2555) "หลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและการคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่" *ข่าวเนติบัณฑิตยสภา* 24, 271 (กุมภาพันธ์ 2555): 18-21

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยรถราชการและค่าตอบแทนเหมาจ่ายแทนการจัดหารถประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2555 (2555, 4 เมษายน) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 129 ตอนที่ 31 ก หน้า 12 - 21

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550"

วรวุฒิ ศรีศศิ (2557) "*การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)*" ฝ่ายวิจัยและพัฒนาสมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย ค้นคืน 3 เมษายน 2557 จาก http://www.thaibma.or.th/bond_tutor/pdf/Arbitration.pdf

เศรษฐา เศรษฐเมธีกุล (2551) "บทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรวิศ ลิมปรังษี (2545) *อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท* กรุงเทพมหานคร นิติรัฐ

สำนักงานกิจการยุติธรรม (2551) "*แผนประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (พ.ศ. 2551 - 2554)*" *ปรับปรุงตามมติการประชุมเพื่อจัดทำแผนประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก* วันที่ 28 เมษายน 2551 ค้นคืน 23 มีนาคม 2557 จาก http://www.coj.go.th/pcbc/userfiles/file/pcbcdoc20120117_2.pdf

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) (2557) *"การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย (Mediation) และประนอมข้อพิพาท (Conciliation)"* ค้นคืน 3 เมษายน 2557 จาก http://www.etda.or.th/etda_website/mains/display/940

_____. (2557) *"การระงับข้อพิพาททางอินเทอร์เน็ต"* ค้นคืน 3 เมษายน 2557 จาก http://www.etda.or.th/etda_website/mains/display/458

สำนักงานอัยการจังหวัดบุรีรัมย์ (2557) *"นโยบายอัยการสูงสุด 2557"* ค้นคืน 9 พฤษภาคม 2557 จาก http://www.brr.ago.go.th/index.php/2557

สำนักงานอัยการสูงสุด (2554) *คู่มือการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ*

_____. (2555) *แนวทางการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555*

_____. (2555) *รายงานประมวลผลการตรวจราชการกรณีปกติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555* สำนักงานผู้ตรวจการอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม (2545) "การพัฒนาระบบงานศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย : ระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและระบบบันทึกคำพยาน" ใน ธรรมนูญ พิทยาภรณ์ บรรณาธิการ *บทบัณฑิตย์* หน้า 31-37 กรุงเทพมหานคร จิรรัชการพิมพ์

_____. (2556) *หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ทางออกสู่การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน* กรุงเทพมหานคร ธนาเพรส

สุจินตนา ชุมวิสูตร (2549) "การฟ้องคดีอาญาและคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา" ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายวิธีสบัญญัติ 3 : วิธีพิจารณาความอาญา* เล่ม 2 หน่วยที่ 7 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

สุทธิชาติ ชาตินักรบ (2557) อัยการผู้เชี่ยวชาญ สัมภาษณ์ที่ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารถนนรัชดาภิเษก 20 มีนาคม 2557

สุทธิพล ทวีชัยการ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา” ใน *เอกสารประกอบการศึกษา* หน่วยที่ 9 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ค้นคืน 9 มีนาคม 2557 จาก http://law.stou.ac.th/dynfiles/41717-9-A.pdf

สุภัทรา กรอุไร (2543) “การประนอมข้อพิพาททางอาญา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ค้นคืน 9 มีนาคม 2557 จาก https://vpn.stou.ac.th

อดิศร ไชยคุปต์ (2557) “บทบาทของสำนักงานอัยการสูงสุดกับการพัฒนาประเทศ” *บทความอัยการ* ค้นคืน 26 มีนาคม 2557 จาก http://www.ago.go.th/articles_55/article_280555.pdf

อนุชาติ คงมาลัย (2557) “กระบวนการยุติธรรมทางเลือกชั้นพนักงานอัยการ” *บทความอัยการ* ค้นคืน 23 มีนาคม 2557 จาก http://www.ago.go.th/articles/anuchat_280452.pdf

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

บทสัมภาษณ์

บทสัมภาษณ์

เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางเลือก : ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

---

1. ขอทราบความเป็นมา ที่มา หรือแนวคิดในการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 และความหมายของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในมุมมองของพนักงานอัยการ

.....

.....

.....

2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

.....

.....

.....

ท่านคิดว่าระเบียบฯ จะเป็นประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมของไทยอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

3. ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 6 ที่กล่าวว่า "... พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง ... " ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับคำกล่าวที่ว่า "เที่ยงธรรม และเป็นกลาง"

.....

.....

.....

4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 8 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งดำรงตำแหน่ง อจ.สคช. เป็นผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย

.....

.....

.....

ควรมีการกำหนดให้คนกลางซึ่งมิใช่พนักงานอัยการทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยหรือไม่

.....

.....

.....

5. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 23 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินการไกล่เกลี่ยในคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวด้วย เพราะคดีประเภทนี้ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยส่วนรวมไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบเฉพาะต่อผู้เสียหายเท่านั้น

.....

.....

.....

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการมีความสอดคล้องหรือขัดหรือแย้งกฎหมายใดหรือไม่

.....
.....
.....

6. ท่านคิดว่าปัญหาหรืออุปสรรคใดของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ

.....
.....
.....

7. ข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ

.....
.....
.....
.....

****

บทสัมภาษณ์ นายมนัส สุขสวัสดิ์
รองอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด
เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางเลือก : ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท
คดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย
การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555
วันที่ 24 มีนาคม 2557 เวลา 13.00 น.
ณ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ

---

1. ขอทราบความเป็นมา ที่มา หรือแนวคิดในการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 และความหมายของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในมุมมองของพนักงานอัยการ

ในเบื้องต้น เท่าที่ได้ทราบข้อมูลมาและในสภาพความเป็นจริงในการทำงานของพนักงานอัยการทั่วประเทศและของศาล ปรากฏว่ามีคดีขึ้นไปสู่ศาลเป็นจำนวนมากและมีปริมาณคดีคั่งค้างที่ศาลเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมเกิดความล่าช้า และกระบวนการยุติธรรมระหว่างคู่กรณีก็จะเกิดความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสภาพสังคมในปัจจุบันนี้ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง รวมถึงด้านต่างๆ แล้ว เกิดข้อขัดแย้งของประชาชนมากยิ่งขึ้น จุดมุ่งหมายของสำนักงานอัยการสูงสุดในการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 นั้น มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ก็เพื่อที่จะลดปริมาณคดีขึ้นไปสู่ศาลให้มาก สร้างความสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนและสังคม และการที่ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและสร้างความสมานท์ฉันท์นั้นก็จะทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของคู่กรณีในการดำเนินคดีอาญาได้มากขึ้น เป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นศาล อัยการ ทนายความ คู่พิพาท พยาน รวมถึงบรรดาญาติพี่น้องของคู่กรณีด้วย ที่จะต้องเสียเวลามาศาลเพื่อคอยติดตามผลคดีหรือเสียค่าเสียหายต่างๆ และระเบียบนี้มีส่วนในการพยามที่จะสร้างความสมานฉันท์ในสังคม ลดปริมาณคดีที่จะขึ้นไปสู่ศาล ก็จึงเป็นที่มาของการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงาน พ.ศ. 2555 นี้ขึ้น

ในส่วนของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ในความเห็นผมคิดว่า คืออยากให้พนักงานอัยการเป็นคนกลางในการที่จะช่วยเหลือคู่กรณีที่มีข้อพิพาทกันมากขึ้น จะรุนแรงหรือไม่รุนแรงก็ตาม ให้ช่วยเป็นคนกลางที่จะไกล่เกลี่ยและทำให้คู่กรณีเกิดความเข้าใจกัน ตกลงกันได้ และยุติคดี

อย่างสมานฉันท์โดยชี้ให้เห็นถึงผลดีและผลเสียของการเป็นคดีความในศาล เพราะฉะนั้นการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ก็มีความหมายว่า การยุติข้อพิพาทในสังคม และลดข้อขัดแย้งให้ลดน้อยลง

2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

ระเบียบนี้เริ่มใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2555 ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มใช้จนถึงปัจจุบันก็ประมาณปีเศษยังไม่ถึงสองปี เท่าที่ทราบมาพนักงานอัยการสามารถที่จะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีได้ในบางส่วน แม้จะไกล่เกลี่ยได้ไม่ทั้งหมดทุกเรื่องก็ตามแต่อย่างน้อยก็ทำให้คู่กรณีที่ทำการไกล่เกลี่ยสำเร็จสามารถทำความตกลงในข้อพิพาทได้แม้ไม่มากก็ตาม ซึ่งก็เป็นส่วนที่จะลดปริมาณคดีขึ้นไปสู่ศาล ถือว่าเมื่อคู่กรณีมีความสมานฉันท์ตกลงกันได้ สามารถลดข้อพิพาทก็เป็นประโยชน์ต่อคู่กรณี ประชาชน หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยที่จะต้องไม่มีคดีพิพาทกันต่อไป คิดว่าระเบียบดังกล่าวมีข้อดีและเป็นประโยชน์มากกว่าที่จะมีข้อเสีย

ท่านคิดว่าระเบียบฯ จะเป็นประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมของไทยอย่างไรบ้าง

คิดว่าระเบียบดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อกระบวนการยุติธรรมไทย เท่าที่ผ่านมานั้นปรากฏว่า กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยนั้นนับวันจะมีความล่าช้ามาก ไม่ว่าจะจากจำนวนพนักงานอัยการก็ดี จำนวนผู้พิพากษาก็ดี ก็มีไม่เพียงพอ ประกอบกับสังคมปัจจุบันนี้ เกิดกรณีข้อขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านความคิด ด้านการเมือง เพราะฉะนั้น ถ้ามีคดีประเภทดังกล่าวขึ้นมาสู่ศาลจะทำให้กระบวนการยุติธรรมในทุกๆ ด้านเกิดความล่าช้ามากยิ่งขึ้น ดังนั้น หากได้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทกันระหว่างคู่กรณีในคดีอาญานั้นและสามารถดำเนินการให้คู่กรณีเจรจาตกลงกันได้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น คือ ลดระยะเวลาและค่าใช้จ่าย สร้างความสมานฉันท์ในสังคมเกิดความสงบสุข และเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมนั้นสามารถที่จะใช้เวลาไปทำคดีอื่นที่มีความสำคัญและสลับซับซ้อนมากกว่า

3. ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 6 ที่กล่าวว่า "... พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง ... " ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับคำกล่าวที่ว่า "เที่ยงธรรม และเป็นกลาง"

คิดว่ามีความจำเป็น สำหรับพนักงานอัยการผู้ที่จะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ต้องแสดงให้เห็นว่าพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นจะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างแท้จริงไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด มิฉะนั้นแล้วก็ไม่สามารถที่จะเป็นคนกลางทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้ เพราะถ้าไม่สามารถดำรงตนให้เป็นกลางแล้ว เมื่อคู่กรณีเห็นว่าผู้ที่ต้องทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยไม่มีความเที่ยงธรรมและเป็นกลางแล้ว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นอาจไม่สำเร็จจะทำให้เสียเวลามากกว่า เพราะฉะนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่พนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยนั้นต้องมีทัศนะคติและดำรงตนให้คู่กรณีเห็นอย่างแท้จริงว่ามีความเที่ยงธรรมและเป็นกลางอย่างแท้จริง

4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 8 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งดำรงตำแหน่ง อจ.สคช. เป็นผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย

คิดว่าการให้ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญานั้น เป็นอัยการจังหวัดที่รับผิดชอบในงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นส่วนที่ดี เพราะพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยหรือพนักงานอัยการที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนนั้นมิใช่เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในงานด้านคดีหรือเป็นผู้ที่มีคำสั่งในคดีในชั้นศาล น่าจะเป็นกลางได้ดีกว่าพนักงานอัยการผู้ที่จะทำหน้าที่ในการดำเนินคดีในชั้นศาล เพราะว่าการที่ได้มาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นจะต้องมีความอิสระ มีความเที่ยงธรรม เป็นกลาง และไม่คำนึงถึงการกระทำของคู่กรณีที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน จุดมุ่งหมายของการไกล่เกลี่ยคือการให้คู่กรณีที่มีปัญหาข้อพิพาทกันนั้นตกลงกันด้วยสันติวิธี เพื่อจะระงับข้อพิพาทโดยไม่คำนึงถึงว่าใครผิดใครถูก เพราะฉะนั้น จึงไม่มีข้อผูกมัดว่าแม้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจะไม่สำเร็จก็จะไม่มีผลกับการสั่งคดี เพราะว่าพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ดำเนินคดีในชั้นศาลเป็นคนละคนหรือทำงานคนละหน้าที่กัน

ควรมีการกำหนดให้คนกลางซึ่งมิใช่พนักงานอัยการทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยหรือไม่

โดยหลักแล้วพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทย่อมเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายอยู่แล้ว มีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยสามารถที่จะวางตัวเป็นกลางได้ดี แต่อย่างไรก็ตาม หากจะมีคนกลางที่เป็นบุคคลภายนอกจะมาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยร่วมด้วยนั้น ถ้าบุคคลนั้นเป็นที่ยอมรับนับถือของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและมีความเป็นกลางแล้วก็จะช่วยให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นสำเร็จได้ในระดับหนึ่ง แต่การที่จะหาบุคคลอื่นมาเป็นคนกลางนั้น ก็อาจจะหาได้ยาก แต่หากพนักงานอัยการเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยก็จะดีเนื่องจากเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินคดีมามากพอสมควร ซึ่งถ้าพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยสามารถวางตัวเป็นกลางได้และให้คู่กรณีทราบถึงข้อดีข้อเสียในการฟ้องคดีต่อศาลหรือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการนั้นก็น่าจะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

5. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 23 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินการไกล่เกลี่ยในคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวด้วย เพราะคดีประเภทนี้ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยส่วนรวมไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบเฉพาะต่อผู้เสียหายเท่านั้น

แม้จะเป็นคดีอาญาแผ่นดิน ก็เห็นว่าสามารถจะมีการไกล่เกลี่ยกันได้ โดยเฉพาะในส่วนของความเสียหายที่จะชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย แม้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในคดีอาญาแผ่นดินที่ไม่สามารถทำให้คดีอาญาระงับลงได้ทั้งคดีนั้น อาจจะมีผลว่าแม้จะตกลงกันได้ในคดีอาญาแต่ในส่วนค่าเสียหายก็ยังต้องนำคดีไปฟ้องร้องทางแพ่ง ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายแก่คู่กรณี ดังนั้น ในคดีอาญาแผ่นดิน เช่นขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้คนตาย บาดเจ็บสาหัส หรือรถได้รับความเสียหายต่างๆ นั้น เป็นคดีอาญาแผ่นดินไม่สามารถที่จะยอมความกันได้หรือมิใช่คดีความผิดต่อส่วนตัว แต่ถ้าสามารถทำการไกล่เกลี่ยและตกลงชดใช้ค่าเสียหายกันแล้วก็ทำให้ศาลใช้ดุลพินิจรอการลงโทษ หรือลงโทษผู้กระทำความผิดสถานเบา และค่าเสียหายก็สามารถชดใช้กันได้โดยที่ไม่ต้องไปฟ้องร้องกันทางแพ่งให้ต้องเสียเวลาในการติดตามคดี เสียค่าทนายความรวมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งเป็นผลดีต่อทางราชการและสังคมโดยรวมที่ไม่ต้องจำคุกผู้ต้องหาไว้ในเรือนจำทำให้เสียงบประมาณ ดังนั้น การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาที่มิใช่ความผิดส่วนตัวในชั้นพนักงานอัยการแม้จะไม่ทำให้คดีอาญาระงับแต่ก็มีส่วนทำให้ข้อพิพาทส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับ

คดีแพ่งนั้นยุติ และศาลใช้ดุลพินิจในการลงโทษในเกณฑ์ที่เหมาะสมกับคู่กรณีที่สามารถตกลงกันหรือคืนดีกันได้ และเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในคดีอาญาที่มิใช่ความผิดต่อส่วนตัว นอกจากนี้ ระยะเวลาในการฟ้องคดีก็มีระยะเวลาที่สั้นกว่าการที่จะฟ้องทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการมีความสอดคล้องหรือขัดหรือแย้งกฎหมายใดหรือไม่

ในเบื้องต้นเห็นว่า การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการตามระเบียบนั้น พิจารณาแล้วก็ไม่เห็นว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายใด แต่คิดว่าน่าจะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายมากกว่า ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน คู่กรณี และสังคม ที่สามารถจะอยู่ร่วมกันโดยสันติสุขไม่คิดแก้แค้นกัน และไม่ทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีในภายหลัง เพราะฉะนั้นเห็นว่าไม่มีข้อแย้งกับบทกฎหมายใดที่จะทำให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม

6. ท่านคิดว่าปัญหาหรืออุปสรรคใดของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ

ปัญหาเท่าที่ทราบในปัจจุบันก็เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาที่มีจำกัด ทำให้พนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ เพราะว่าพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีไม่สามารถที่ยืดระยะเวลาให้เนิ่นนานได้ เนื่องจากพนักงานอัยการผู้มีหน้าที่ในการดำเนินคดีในเรื่องนั้นๆ จะต้องพิจารณาสำนวนคดีให้รวดเร็วไม่ล่าช้า แต่การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นบางครั้งต้องใช้ระยะเวลาการไกล่เกลี่ยซึ่งบางเรื่องอาจต้องระยะเวลานานเป็นเดือนหรือหลายเดือน แต่ถ้าระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีระยะเวลาจำกัดก็จะทำให้การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นไม่สำเร็จ โดยพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยนั้นไม่ควรที่จะรวบรัดในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจนทำให้คู่กรณีเกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าการไกล่เกลี่ยจะไม่เป็นธรรมและเป็นกลาง เพราะฉะนั้นก็มีปัญหาอุปสรรคในเรื่องของระยะเวลาตามที่ระเบียบได้กำหนดในแต่ละขั้นตอนของการไกล่เกลี่ย แต่ถ้าไม่มีการเร่งรัดหรือข้อจำกัดระยะเวลาแล้วคงต้องดูเป็นเรื่องๆ บางเรื่องอาจต้องใช้เวลาในการไกล่เกลี่ยนานพอสมควร บางเรื่องอาจไกล่เกลี่ยได้สำเร็จด้วยระยะเวลาที่รวดเร็ว ก็คงจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป เนื่องจากระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยจะเชื่อมโยงกับระยะเวลาในการยื่นฟ้องต่อศาลด้วย เช่น บางคดีจะครบฝากขัง หรือจะครบประกัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่พนักงานผู้ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาลจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดด้วย หากล่าช้าจะเกิดความเสียหายแก่คดีได้

ประกอบกับการนัดคู่กรณีมาไกล่เกลี่ยนั้นบางครั้งอาจมีคู่กรณีที่จะต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทพร้อมๆ กันหลายรายก็ทำให้ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่ระเบียบกำหนดไว้ ก็เป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ เพราะหากการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทแต่ละกรณีนั้นใช้ระยะเวลาตามที่ระเบียบกำหนดไว้ทุกๆ เรื่องในกรณีเดียวกันอาจจะไม่เหมาะสม ควรที่จะมีการยืดหยุ่นหรือไม่เร่งรัดจนเกินไปในบางกรณี

7. ข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ

ในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้น อาจต้องมีการขอเสนอแก้ไขกฎหมาย แก้ไขระเบียบว่าเมื่อกรณีใดมีข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการแล้ว ถ้าคดีจะขาดอายุความก็ขอให้อายุความสะดุดหยุดลง เหมือนกับกรณีที่ฟ้องต่อศาลแล้วทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ดังนั้น ถ้ามีการแก้ไขกฎหมาย แก้ไขระเบียบ ว่าถ้าข้อพิพาทใดที่ได้เข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยแล้วก็สามารถทำให้อายุความสะดุดหยุดลง กล่าวคือ เวลาในการดำเนินคดีฟ้องร้องหยุดไว้ชั่วคราวจนกว่าผลของการไกล่เกลี่ยจะเป็นที่ยุติว่าสามารถไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้หรือไม่ ซึ่งก็อาจจะเป็นทางออกอย่างหนึ่งที่ทำให้พนักงานอัยการผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยนั้นจะได้มีเวลาพอที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือแจ้งให้คู่กรณีมาไกล่เกลี่ยซึ่งอาจมา 2-3 ครั้ง หรือมากกว่านั้น เพราะปัญหาในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นไม่สามารถที่จะกำหนดได้ว่าไกล่เกลี่ยกี่ครั้งถึงจะมีผลสำเร็จต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป

ปัจจุบันนี้ เห็นว่าสภาพสังคมเท่าที่ทราบกันอยู่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่นๆ เกิดความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น มีคดีความกันมากขึ้น มีการกล่าวหาแจ้งความดำเนินคดีกันมากขึ้น ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา คดีเกี่ยวกับการเมือง ซึ่งเป็นภาระแก่รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทุกๆ ฝ่ายเป็นอย่างมาก เพราะฉะนั้นถ้ามีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการตามระเบียบนี้และสามารถนำมาใช้ในสังคมไทยให้บรรลุผล ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในสังคมส่วนรวมและแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

****

บทสัมภาษณ์ นายชัยพร เกริกกุลธร
อัยการพิเศษฝ่ายแผนช่วยเหลือทางกฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด
เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางเลือก : ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท
คดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย
การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555
วันที่ 31 มีนาคม 2557 เวลา 11.00 น.
ณ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ

---

1. ขอทราบความเป็นมา ที่มา หรือแนวคิดในการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 และความหมายของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในมุมมองของพนักงานอัยการ

แนวคิดในการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 นี้ คือ เป็นแนวคิดที่สำนักงานอัยการสูงสุดจะนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ ในคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ เพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม สะดวกรวดเร็ว และทั่วถึง มุมมองในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา คือ ถ้าอัยการมีส่วนร่วมด้านใดด้านหนึ่งแล้วประชาชนได้ประโยชน์อัยการก็สมควรที่จะเข้าไปช่วยเหลือ

2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 และประโยชน์ที่เกิดแก่กระบวนการยุติธรรมของไทยอย่างไรบ้าง

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 เป็นขั้นตอนของการบริหารงานเอกสาร แต่ขั้นตอนหรือกระบวนการในระเบียบฯ มีหลายขั้นตอน ดังนั้น เมื่อปฏิบัติตามจะทำให้เกิดปัญหาในความไม่ชัดเจนของระเบียบฯ บางข้อทำให้ต้องใช้เวลานานในแต่ละขั้นตอน เช่น การไกล่เกลี่ยที่สำเร็จหรือไม่สำเร็จที่ต้องสั่งยุตินั้น ควรกำหนดให้สำนักงานคุ้มครองสิทธิระดับอัยการจังหวัดสามารถสั่งยุติได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องมาที่สำนักงานอัยการภาคแต่ละภาคนั้นเพื่อสั่งให้ยุติ ฉะนั้น เมื่อขั้นตอน

การดำเนินการต่างๆ ต้องใช้ระยะเวลาและมีกระบวนการหลายขั้นตอน ทำให้ระบบการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามระเบียบฯ เป็นเหตุให้ไม่มีการกระทำที่ลงไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง ดังนั้น ควรจะต้องปรับปรุงขั้นตอนหรือกระบวนการให้สั้นและชัดเจนกว่าเดิม เพราะหากเราได้นำระเบียบฯ มาใช้อย่างแท้จริงโดยไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากก็จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม สะดวก รวดเร็ว ได้อย่างทั่วถึง

3. ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 6 ที่กล่าวว่า "... พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง ... " ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับคำกล่าวที่ว่า "เที่ยงธรรม และเป็นกลาง"

การไกล่เกลี่ยต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง โดยไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กล่าวคือ ต้องมองให้ยุติ "เที่ยงธรรม" หรือ "เป็นกลาง" เราจะวัดด้วยอะไร จริงๆ แล้ว "เที่ยงธรรม" และ "เป็นกลาง" ต้องมองให้แยกจากกัน แต่การไกล่เกลี่ยคือความพึงพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย บางครั้งมุมมองของบุคคลภายนอกอาจจะมองว่าไม่เที่ยงธรรมหรือไม่เป็นกลาง แต่ว่าคู่กรณีเกิดความพึงพอใจ ตรงนี้ก็คือ "ความเที่ยงธรรม" และ "เป็นกลาง" แล้ว ซึ่งหลักของความเที่ยงธรรมและเป็นกลางอยู่ที่ความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย และความสงบเรียบร้อยในสังคม ดังนั้น "ความเที่ยงธรรม" และ "เป็นกลาง" ต้องเกิดจากมุมมองของคู่กรณีที่เกิดความพึงพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นการวัดจากตัวคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นหลัก ไม่ใช่วัดจากมุมมองของบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่กรณีหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 8 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งดำรงตำแหน่ง อจ.สคช. เป็นผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย และควรมีการกำหนดให้คนกลางซึ่งมิใช่พนักงานอัยการทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยหรือไม่

ระเบียบฯ ควรจะเปิดกว้าง ให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่พนักงานอัยการทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาด้วย เพราะเทคนิคในการไกล่เกลี่ยแต่ละคนจะไม่เหมือนกัน ซึ่งตามระเบียบฯ ไม่ควรจำกัดเฉพาะตำแหน่ง อจ.สคช. เนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดมีผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งนิติกร หรือบุคลากรของสำนักงานอัยการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะนิติกรบางคนจบการศึกษาในระดับปริญญาโทเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายพอสมควร แต่ไม่รวมถึงทนายความอาสา

เนื่องจากทนายอาสาจะมีมุมมองที่แตกต่างจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานประจำในสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้น เราไม่ควรจำกัดเฉพาะตำแหน่งพนักงานอัยการให้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย เพราะจะทำให้การทำงานล่าช้า เช่น กรณีมีคดีเข้ามาจำนวนมาก ถ้าจะรอเพียงพนักงานอัยการที่จะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคงไม่เพียงพอ ซึ่งจะทำให้การทำงานเกิดความล่าช้าขึ้น ประกอบกับ ปัจจุบันอัตรากำลังของบุคลากรที่ปฏิบัติงานจะประกอบด้วย อัยการชั้น 5 เป็นหัวหน้า มีอัยการชั้น 4 อัยการชั้น 3 และนิติกร ที่จะสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้

5. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 23 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินการไกล่เกลี่ยในคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวด้วย เพราะคดีประเภทนี้ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยส่วนรวมไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบเฉพาะต่อผู้เสียหายเท่านั้น

การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาที่มิใช่ความผิดต่อส่วนตัวในชั้นพนักงานอัยการตามระเบียบนี้ จะไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเฉพาะค่าเสียหาย เช่น การขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บสาหัส ซึ่งการไกล่เกลี่ยคดีดังกล่าวเป็นการบรรเทาผลร้ายทำให้คู่กรณีเกิดความพึงพอใจ ส่วนการดำเนินคดีทางอาญาที่เป็นความผิดต่อแผ่นดินก็ต้องดำเนินการต่อไปไม่ได้หมายความคดีอาญาจะเลิกกัน แต่ผลการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการกรณีไกล่เกลี่ยสำเร็จจนทำให้ผู้ต้องหาสามารถชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย และผู้เสียหายเกิดความพึงพอใจ ศาลอาจจะมีข้อกำหนดต่างๆ รองรับอีก เช่น เมื่อศาลเห็นว่าผู้ต้องหาสำนึกผิดก็เป็นเหตุให้ศาลใช้ดุลพินิจรอการกำหนดโทษหรือรอการลงโทษผู้ต้องหาได้ ผู้ต้องหาอาจได้รับโทษน้อยลง เป็นต้น แต่เราไม่ได้ส่งเสริมให้คนกระทำผิดทางอาญา เพียงแต่ว่าให้ผู้กระทำผิดรู้สำนึกว่าสิ่งที่ทำลงไปนั้นเป็นความผิดแล้ว ถ้าผู้กระทำผิดได้สำนึกตรงนี้ขึ้นมาบางส่วนและทำให้ผู้เสียหายให้อภัยได้บ้าง ก็จะไม่เกิดการแก้แค้นจนเป็นเหตุให้เกิดคดีขึ้นมาภายหลังอีก และอีกประการหนึ่งคือผู้เสียหายไม่ต้องนำคดีไปฟ้องทางแพ่งทำให้ประหยัดเวลาและลดค่าใช้จ่าย

6. ท่านคิดว่าปัญหาหรืออุปสรรคใดของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ

ขั้นตอนการดำเนินการตามระเบียบฯ ค่อนข้างยุ่งยาก เช่น ต้องมีหนังสือสอบถาม รวมถึงการสั่งยุติคดีกรณีการไกล่เกลี่ยสำเร็จหรือไม่สำเร็จต้องส่งมาที่สำนักงานอัยการภาค

แต่ละภาคเพื่อดำเนินการสั่งยุติ เป็นต้น ดังนั้น ต้องลดขั้นตอนในบางส่วนลง เช่น ทำให้สำนักงานคดีอาญาที่รับเรื่องมีความคล่องตัวในการส่งเรื่องมาเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยที่ สคช. ได้ง่ายขึ้น

7. ข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ

ปัจจุบันเห็นว่าเรายังปฏิบัติตามระเบียบและข้อกฎหมายที่มีอยู่ไม่เต็มที่ ดังนั้น เราต้องปฏิบัติให้เต็มที่เต็มความสามารถเพื่อให้เกิดผลสำเร็จในระดับหนึ่งก่อน ส่วนที่ทำไปแล้วมีปัญหาอุปสรรคใดค่อยหาแนวทางแก้ไขอย่างค่อยเป็นค่อยไป

****

บทสัมภาษณ์ นายสุทธิชาติ ชาตินักรบ
อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการสูงสุด
เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางเลือก : ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท
คดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย
การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555
วันที่ 20 มีนาคม 2557 เวลา 13.00 น.
ณ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารถนนรัชดาภิเษก

---

1. ขอทราบความเป็นมา ที่มา หรือแนวคิดในการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 และความหมายของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในมุมมองของพนักงานอัยการ

เดิมเรามีระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 เราใช้มานานแล้ว แต่ในทางปฏิบัติแล้วระเบียบจะสั้น ไม่มีวิธีปฏิบัติ เป็นเหตุให้คนที่เกี่ยวข้องดำเนินการไม่เป็นเอกภาพ ประกอบกับเรื่องการไกล่เกลี่ยในคดีอาญาไม่ค่อยได้รับความสนใจ ในขณะที่หน่วยงานอื่นๆ เช่น ตำรวจ ก็เริ่มมีการไกล่เกลี่ยชั้นพนักงานสอบสวนที่เป็นรูปเป็นร่างขึ้น ส่วนในชั้นศาลในส่วนของคดีของศาลแขวงก็มีการดำเนินการซึ่งค่อยข้างได้ผลเยอะ ก็เลยมีการพูดคุยกันในระหว่างบุคลากรที่เกี่ยวข้องว่า ในเมื่อมีการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานสอบสวน และมีการไกล่เกลี่ยในชั้นศาลแล้ว ส่วนช่องที่อัยการยังไม่มีจึงเป็นที่มาว่าน่าจะมีการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการ ส่วนจุดมุ่งหมายก็คือ การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการเป็นการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ด้วยการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อสร้างความสมานฉันท์ในสังคม และลดภาระในการดำเนินคดีทั้งของรัฐและของประชาชน ลดปริมาณคดี ลดค่าใช้จ่าย คนที่ไม่ควรมีตราบาปก็ไม่ควรที่จะขึ้นศาลหรือให้มีประวัติเสีย ในขณะเดียวกันถ้าคุยกันได้ก็จบและมีความเข้าใจกันทั้งสองฝ่าย เช่น ถ้าเป็นพี่น้อง สามีภรรยา บุคคลในครอบครัว ไม่ทะเลาะเบาะแว้งกัน ตรงนี้ก็จึงเป็นที่มาของการออกระเบียบ นอกจากนี้เท่าที่ทราบ ก็ได้มีการทำประชาพิจารณ์ในกลุ่มของพนักงานอัยการ นิติกร ของสำนักงานอัยการสูงสุดทั่วประเทศทุกภาค มีการประชุมร่วมกัน สุดท้ายก็ออกมาเป็นระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นบทบังคับว่าคดีอาญาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าจะต้องดำเนินการไกล่เกลี่ย

2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

ผมเห็นอย่างนี้ว่า เรื่องการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา อย่างที่กล่าวไปแล้วว่า มีทั้งชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นศาล ในสองชั้นนี้ เช่น สำนวนไปถึงพนักงานสอบสวนจะมีเวลาและเป็นเหตุการณ์เพิ่งเกิดขึ้น การที่จะบรรเทาความเสียหายยังใกล้ชิดกับเหตุการณ์ ผู้เสียหายและผู้ต้องหาก็มาพร้อมกันที่พนักงานสอบสวน เพราะฉะนั้น ในชั้นพนักงานสอบสวนก็จะเริ่มมีการไกล่เกลี่ยกัน ก็ได้บ้างไม่ได้บ้าง ส่วนใหญ่ถ้าไกล่เกลี่ยกันได้จะเป็นเรื่องค่าเสียหาย เช่น ถ้าเป็นความผิดอันยอมความได้ก็จะมีการชดใช้ค่าเสียหาย เช่น เรื่องเช็ค เมื่อไกล่เกลี่ยสำเร็จก็จะมีการยอมความกัน ส่วนในชั้นศาล พอสำนวนส่งฟ้องไปที่ศาลแล้ว ศาลก็มีกระบวนการการไกล่เกลี่ยซึ่งผู้เสียหายและผู้ต้องหาก็ต้องไป ทั้งการไกล่เกลี่ยในชั้นตำรวจ และการไกล่เกลี่ยในชั้นศาล ผู้เสียหายและผู้ต้องหาต้องไปปรากฏตัวทั้งที่พนักงานสอบสวนและที่ศาล เพราะฉะนั้นเหมือนมีบทบังคับว่าทั้งสองฝ่ายต้องไป ก็มีเรื่องฟ้องไม่ฟ้องของตำรวจ ของศาลในเรื่องของการใช้ดุลพินิจในการลงโทษ ถ้าการไกล่เกลี่ยกันได้หรือมีการชดใช้ การลงโทษก็จะได้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ในส่วนของการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการจะมีเวลาจำกัด และมีช่องว่างระหว่างที่พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหามาฟ้อง มันมีเวลาจำกัดและเป็นระยะเวลาสั้นๆ ในขณะเดียวกันพอถึงพนักงานอัยการจะมีระยะเวลาการฟ้องกำกับ เพราะฉะนั้นการที่เราจะเรียกผู้เสียหายและผู้ต้องหามาไกล่เกลี่ยก็เลยมีระยะเวลาสั้นๆ ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีบทบังคับว่าผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาจะต้องมาพบ เพราะฉะนั้น จึงเป็นเรื่องของทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาว่าจะมาหรือไม่มา ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่แล้วผู้เสียหายเมื่อได้รับหนังสือจะมาพบพนักงานอัยการเพื่อให้ทำการไกล่เกลี่ย เผื่อว่าจะสำเร็จและได้จบไป ส่วนผู้ต้องหาหากต้องการไกล่เกลี่ยส่วนใหญ่จะไกล่เกลี่ยเสร็จและจบที่พนักงานสอบสวน แต่ก็มีบางรายที่ผู้ต้องหาอยากได้บุคลากรที่น่าเชื่อถือมากอีกระดับหนึ่งก็ยอมมาไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการแต่ก็จะมีจำนวนน้อย สุดท้ายแล้ว ถ้าไม่ทันจริงๆ ก็จะไปทำการไกล่เกลี่ยที่ศาล เพราะฉะนั้นการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการจึงมีผลสัมฤทธิ์น้อยกว่าการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานสอบสวนหรือการไกล่เกลี่ยในชั้นศาล เพราะถูกบีบด้วยระยะเวลา ในขณะเดียวกันก็ไม่มีบทบังคับว่าผู้เสียหายและผู้ต้องหาต้องมาพบหรือมาไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการ บางครั้งผู้ต้องหาไม่อยากขึ้นศาล หรือพบพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการแต่จะไปก็ต่อเมื่อจำเป็นต้องไป เช่น ต้องส่งตัวไปที่พนักงานอัยการ หรือส่งฟ้องที่ศาล ถึงจะไป เพราะฉะนั้นเท่าที่ผ่านมาผู้ต้องหาจะมาน้อยมาก

ท่านคิดว่าระเบียบฯ จะเป็นประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมของไทยอย่างไรบ้าง

อย่างที่กล่าวไปแล้วว่า แม้ว่าการไกล่เกลี่ยตามระเบียบดังกล่าวอาจจะได้ผลน้อย แต่ก็เหมือนเป็นการรองรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ว่าพนักงานอัยการยังสามารถไกล่เกลี่ยได้โดยมีหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวไว้ในระเบียบฯ ดีกว่าที่ไม่มี อยากทำก็ทำ หรือไม่อยากทำก็ไม่ต้องทำ หรือว่าทำแบบตามใจ ซึ่งการมีระเบียบดังกล่าวก็น่าจะมีประโยชน์ในระดับหนึ่ง

3. ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 6 ที่กล่าวว่า "... พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง ... " ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับคำกล่าวที่ว่า "เที่ยงธรรม และเป็นกลาง"

คำว่า "เที่ยงธรรม และเป็นกลาง" ดูเหมือนทุกๆ ที่ ทุกๆ หน่วยงาน เช่นในระเบียบก็ใช้คำว่า เที่ยงธรรม และเป็นกลาง คราวนี้เรามาพิจารณาว่า เที่ยงธรรมและเป็นกลาง จับต้องไม่ได้เป็นนามธรรม เพราะฉะนั้น ถ้ามีการไกล่เกลี่ย คำว่า "เที่ยงธรรมเป็นกลาง" ในมุมของผู้เสียหายกับผู้ต้องหาจะมองไม่เหมือนกัน เช่น ในมุมของผู้เสียหายก็จะมองว่าทำไมพนักงานอัยการเข้าข้างผู้ต้องหาจะให้ยอมลดค่าเสียหายให้ผู้ต้องหาอย่างเดียว ในขณะเดียวกันมุมมองของผู้ต้องหาคิดว่าเขาผิดแล้วหรือ ต้องให้เขาชดใช้ค่าเสียหายจำนวนมาก ทำไมไม่ช่วยคุยเพื่อลดจำนวนค่าเสียหายลงให้บ้าง เพราะฉะนั้น คำว่า เที่ยงธรรมและเป็นกลางยากที่จะพูดได้ว่าเป็นอย่างไร แต่ว่าระเบียบหรือกฎหมายทั่วไปก็คงต้องเขียนกำกับไว้ เหมือนเตือนใจพนักงานอัยการหรือผู้ที่จะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย ว่าจะต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง ซึ่งคล้ายๆ กับเป็นแนวคิด (Concept) เพราะฉะนั้นเวลาทำอะไรต้องอยู่ในแนวคิด (Concept) ที่สามารถจะกระทำได้ ฉะนั้นเวลาเราดูคำว่าเที่ยงธรรมเป็นกลางเพียงเท่านี้คงไม่เพียงพอ ต้องดูให้หมดครบทั้งประโยค (Keyword) ในข้อ 6 ซึ่งกล่าวว่าจะต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง และต้องไม่กระทำการใดเพื่อเป็นการจูงใจ ให้คำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบประการอื่น เพื่อให้คู่กรณียินยอมในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ซึ่งอันนี้ก็เป็นองค์ประกอบที่จะต้องนำมาพิจารณาด้วย เช่น การพูดโน้มน้าวว่า "เดี๋ยวจ่ายให้เท่านี้นะ ผู้เสียหายก็จะยอมความให้" ซึ่งผู้เสียหายอาจจะไม่ทำอย่างนั้นก็ได้ ความหมายหรือการกระทำดังกล่าวก็จะมาอยู่ในข้อ 6 ของระเบียบ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ต้องทำและต้องดูให้ครอบคลุมทั้งหมด

4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 8 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งดำรงตำแหน่ง อจ.สคช. เป็นผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย

ข้อ 8 ของระเบียบฯ ให้มีหนังสือแจ้ง อจ.สคช. ส่วนกลางหรือต่างจังหวัด ซึ่งหลังจากที่แจ้งไปแล้วคนที่ทำการไกล่เกลี่ยก็ไม่ใช่เพียงแต่ อจ.สคช. ซึ่งถ้าดูจากข้อ 10 ของระเบียบฯ เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย สคช. หรือ อจ.สคช. ได้รับหนังสือตามข้อ 8 วรรคหนึ่งแล้ว ให้ลงสารบบประนอมข้อพิพาท และดำเนินการมอบหมายพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดหรือหลายคนที่รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบ เพราะฉะนั้นตรงนี้ ใช้คำว่า พนักงานอัยการที่รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งอาจจะไม่ใช่ อจ.สคช.ในส่วนราชการใหม่ที่มีสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด ก็จะมี อจ.คช. อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และยังมีรองอัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิอีก เพราะฉะนั้นในบรรดาพนักงานอัยการเหล่านี้ก็จะมีอำนาจที่จะดำเนินการได้ ซึ่งไม่ใช่แค่ อจ.สคช. เพราะฉะนั้นเหตุที่ต้องใช้ สคช. เข้าใจว่าทางผู้บริหารคงเห็นว่าเนื่องจากงาน สคช. รับผิดชอบเรื่องการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเดิมอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น คิดว่าอาจจะมีประสบการณ์หรือวิธีการที่จะมาดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้

ควรมีการกำหนดให้คนกลางซึ่งมิใช่พนักงานอัยการทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยหรือไม่

ตรงนี้ เป็นการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการ ในเบื้องต้นระเบียบให้อำนาจพนักงานอัยการในการไกล่เกลี่ย การที่พนักงานอัยการทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยก็น่าจะเหมาะสมสอดคล้องอยู่แล้ว แต่ก็ต้องดูว่าบุคลากรที่จะทำหน้าที่ตรงนี้มีความพร้อมแค่ไหน ส่วนจะใช้คนกลาง ซึ่งคนกลางจะเป็นใคร เนื่องจากระเบียบดังกล่าวเป็นการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการ บุคคลที่จะมาดำเนินการจะต้องเป็นบุคคลที่มีตัวตน ฐานะทางสังคม มีตำแหน่งที่แน่นอนที่เชื่อถือได้ เพราะฉะนั้น คนกลาง เหมือนกับเที่ยงธรรมเป็นกลาง ทุกวันนี้เราจะพูดว่าหาคนกลางมา ซึ่งในความหมายของคำว่า “คนกลาง” ผู้ต้องหาและผู้เสียหายยอมรับว่าเป็นคนกลาง แต่ไม่ได้หมายความว่าเราไปกำหนดว่าคนนี้เป็นกลาง ซึ่งถ้าเป็นคนกลางไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ต้องหาและผู้เสียหายก็ยิ่งจะทำให้การไกล่เกลี่ยนั้นไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้เลย แต่ถ้าเราวางแนวทาง (Concept) ไว้ว่า คนที่จะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยต้องเป็นพนักงานอัยการก็สอดคล้องกับระเบียบดังกล่าว

5. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 23 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินการไกล่เกลี่ยในคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวด้วย เพราะคดีประเภทนี้ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยส่วนรวมไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบเฉพาะต่อผู้เสียหายเท่านั้น

ถ้าดูตามข้อ 23 ของระเบียบ จุดประสงค์ของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่มิใช่ความผิดต่อส่วนตัว ก็มีวัตถุประสงค์คือบรรเทาความเสียหาย และก็เป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งไม่ได้เป็นการวินิจฉัยก้าวล่วงไปถึงเนื้อหาสาระของการกระทำความผิดอาญาว่าผิดหรือไม่ผิด ผิดน้อยผิดมาก หรือผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการกระทำผิด เราไม่ได้ก้าวล่วงไปถึงตรงนั้น เพียงแต่ว่า เช่น การขับรถชนกันมีคนบาดเจ็บ ผู้ต้องหาได้ช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล ดูแลคนเจ็บหรือว่าได้ช่วยเหลืออะไรต่างๆ ไปบ้าง จุดประสงค์ก็คือจะรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ศาลทราบ ตามระเบียบข้อ 24 กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องได้แจ้งผลการไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นผลการไกล่เกลี่ยที่สามารถตกลงกันได้ พนักงานอัยการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาก็จะแถลงถึงผลการไกล่เกลี่ยนั้นต่อศาลด้วย เพื่อใช้ประกอบดุลพินิจศาลในการลงโทษจำเลยสถานเบา ซึ่งตรงนี้ ก็เป็นจุดประสงค์ของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการมีความสอดคล้องหรือขัดหรือแย้งกฎหมายใดหรือไม่

เหมือนอย่างที่ผมพูดในครั้งแรก คือการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการเป็นการเติมเต็มช่องว่างในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นศาล ก็มีการไกล่เกลี่ย ดังนั้น การที่ให้มีการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการก็เพื่อให้มีความเหมาะสมกับภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ด้วยการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ เพราะฉะนั้นก็เป็นระเบียบที่ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายใดโดยเฉพาะ แต่เป็นแนวคิด (Concept) ที่จะลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล หากมีการไกล่เกลี่ยสำเร็จโดยไม่ต้องมีการฟ้องร้องต่อศาล การไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการตามระเบียบดังกล่าวก็ช่วยได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น

6. ท่านคิดว่าปัญหาหรืออุปสรรคใดของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ

ตามที่กล่าวไปแล้ว ก็คือ ระยะเวลาในการดำเนินการมีระยะเวลาที่จำกัด ถึงแม้จะเป็นพนักงานอัยการด้วยกัน ระหว่างพนักงานอัยการในการไกล่เกลี่ยกับพนักงานอัยการ

ที่รับเรื่องคดีอาญาไว้เป็นพนักงานอัยการคนละหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย 1 รับผิดชอบการไกล่เกลี่ยของแขวงเหนือ แขวงดุสิต ซึ่งแขวงดุสิต อยู่ที่ตลิ่งชัน เพราะฉะนั้นเวลาที่จะประสานงานกันก็จะมีข้อจำกัดในด้านระยะเวลา เรื่องสถานที่ก็ไม่สะดวก เพราะคนละสถานที่กัน หรือสำนักงานคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศที่แจ้งวัฒนะทางสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย 1 ก็ดำเนินการไกล่เกลี่ย บางครั้งการไกล่เกลี่ยโดยใช้ สคช.แท้ๆ ก็อาจจะไม่ได้ผลเต็มร้อยเปอร์เซ็น เนื่องจากลักษณะของการไกล่เกลี่ยต้องมีทักษะในการไกล่เกลี่ยตามข้อกล่าวหาที่ผู้ต้องหาได้รับด้วย เช่น ผู้ต้องหากระทำความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งอาจจะต้องใช้บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ และมีความรู้ความสามารถ เช่นว่า ละเมิดเพราะอะไร ดังตัวอย่างกรณีการเก็บแผ่นซีดีเก่าไปขาย โดยหลักแล้วมาถึง สคช. ก็ดูแล้วไม่น่าเป็นความผิดอะไร แล้วคนที่จะรู้ว่าความผิดประเภทนี้ควรจะลงโทษอย่างไร แล้วควรจะชดเชยความเสียหายให้กับผู้เสียหายอย่างไร ซึ่งหากพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว ก็จะคิดเพียงว่าฟ้องไปก่อน บางครั้งการไกล่เกลี่ยเราอาจไม่คำนึงถึงผิดถูกก็ใช่ เราจะเข้าใจความรู้สึกของผู้ต้องหากับผู้เสียหายว่าที่เขาทำอย่างนั้นเพราะอะไร ในขณะที่ผู้เสียหายมองทำไมบริษัทนี้ได้รับการคุ้มครอง แล้วทำไมบริษัทนั้นไม่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งตรงนี้ก็ควรที่จะนำความรู้ในเรื่องดังกล่าวมาประกอบในการไกล่เกลี่ย ซึ่งก็โยงมาถึงเรื่องบุคลากรที่จะทำเรื่องไกล่เกลี่ย ซึ่งถ้าเรามองว่าใช้บุคลากรของ สคช. ก็ได้ เพราะว่าได้ทำเกี่ยวกับเรื่องการประนอมข้อพิพาทมาแล้วก่อนหน้านี้ ซึ่งเห็นว่ามีประสบการณ์ แต่จริงๆ แล้วคนที่มาอยู่ สคช. ก็ต้องไปเป็นตามขั้นตอนของการดำรงตำแหน่งในหน้าที่การงาน เช่น รอง อจ.สคช. แล้ว ต้องมาเป็นพนักงานอัยการชั้น 4 เป็นผู้กลั่นกรองงาน ซึ่งจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนของการดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อไป เพราะฉะนั้น บางครั้งอาจไม่มีความต่อเนื่อง และอาจปฏิบัติได้ไม่เต็มกำลัง ซึ่งอาจจะกลายเป็นอุปสรรคในการไกล่เกลี่ยประการหนึ่ง ดังนั้น ก็ควรมีระยะเวลา ประกอบกับสถานที่ต่างๆ ต้องมีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีความเข้าใจของระเบียบว่าวัตถุประสงค์ที่ออกมาเพื่ออะไร ซึ่งในส่วนของระยะเวลาในการดำเนินงานตามระเบียบหากไม่ดำเนินการตามเท่ากับว่าทำผิดระเบียบ แต่เนื่องจากระยะเวลามีจำกัดจึงต้องจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยให้สั้นไปด้วย แต่พอระยะสั้นก็จะโยงมาถึงการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้สัมพันธ์กัน แต่เมื่อระเบียบกำหนดไว้แล้วก็จำเป็นต้องดำเนินการตามระเบียบ เพราะถ้าไม่ทำก็ถือว่าผิด จะเห็นได้ว่าตัวเลขที่ส่งสำนวนมาลดลงก็อาจเป็นสาเหตุที่ระเบียบบังคับ ทำให้บางครั้งดำเนินการไม่ทัน เพราะปกติงานด้านการดำเนินคดีอาญาก็มีปริมาณมากอยู่แล้ว พอมีงานไกล่เกลี่ยเพิ่มขึ้นมาทำให้บางครั้งอาจไม่สะดวก ซึ่งระยะเวลาเราที่ระบุไว้เราเคยขอว่าโดยเร็ว ถ้าคนขยันหรือตั้งใจอาจจะไม่ถึง 15 วันก็ได้ แต่ในขณะเดียวกัน

บางคนอาจจะงานเยอะหรือไม่ค่อยเร่งรัดมากอาจเห็นว่าระยะเวลา 15 วันเร็วไป ควรจะขยายระยะเวลาในการดำเนินการตามระเบียบ แต่ในขณะเดียวกันหากมีการขยายระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยก็อาจจะครบกำหนดในการผัดฟ้องต่อศาลแล้ว ซึ่งถ้าฟ้องศาลแล้วผู้ต้องหาและผู้เสียหายก็จะไปคุยกันหรือไกล่เกลี่ยกันที่ศาลโดยไม่มาคุยหรือไกล่เกลี่ยที่พนักงานอัยการแล้ว และในขณะที่ไกล่เกลี่ยที่ศาลอาจจะมีข้อดีกว่าการไกล่เกลี่ยที่พนักงานอัยการ เพราะศาลอาจจะมีข้อต่อรองที่ดีกว่าเนื่องจากศาลมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษ แต่อย่างไรก็ตามหากผู้เสียหายและผู้ต้องหาไม่ได้มาภายใน 15 วันตามที่กำหนดไว้ ก็มีขอเลื่อนได้ เพียงแต่การกำหนดไว้ 15 วัน เป็นบทบังคับเพื่อให้เริ่มดำเนินการ ซึ่งขั้นตอนอาจจะไม่เสร็จภายใน 15 วัน หรือสำนวนนั้นได้ส่งฟ้องศาลแล้ว ก็อาจจะไม่ดำเนินการอะไรต่ออีกแล้วก็ได้

7. ข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ

ส่วนข้อเสนอแนะในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมระเบียบนั้น จะต้องดูที่สภาพข้อเท็จจริงลักษณะงานในส่วนของพนักงานอัยการซึ่งไม่สามารถเปิดช่องได้เหมือนกับพนักงานสอบสวนหรือศาล เพราะฉะนั้น ระเบียบต่างๆ หากสอดคล้องกับลักษณะงานของพนักงานอัยการก็จะมีผลในทางปฏิบัติมากกว่านี้ ในขณะเดียวกันความเข้าใจของระเบียบนี้ต้องอ่านให้เข้าใจ รวมถึงเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ ขั้นตอนการปฏิบัติ และโดยเฉพาะการมีจิตใจที่พร้อมจะดำเนินการไกล่เกลี่ย ไม่ใช่พร้อมที่จะให้สำนวนจบโดยเร็วไม่ใช่ลักษณะนี้ แต่หมายถึงว่าถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหายมาพบพนักงานอัยการจุดมุ่งหมายของเราคือต้องการให้มีการไกล่เกลี่ยกัน รวมทั้งในการให้องค์ความรู้ และความต่อเนื่องของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้วย

****

บทสัมภาษณ์ นางนิษฐา สุจริตวรกุล
อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการสูงสุด
เรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางเลือก : ศึกษากรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท
คดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย
การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555
วันที่ 27 มีนาคม 2557 เวลา 10.30 น.
ณ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ

---

1. ขอทราบความเป็นมา ที่มา หรือแนวคิดในการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 และความหมายของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในมุมมองของพนักงานอัยการ

ความเป็นมาหรือแนวคิดในการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 สืบเนื่องมาจากว่าเดิมสำนักงานอัยการสูงสุดมีแผนยุทธศาสตร์ สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2551 – 2554 ในแผนยุทธศาสตร์ด้านอำนวยความยุติธรรมทางอาญา จะมีกลยุทธ์ให้นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ แต่เนื่องจากการทำงานในช่วงนั้นจะพบปัญหาว่าผู้ปฏิบัติยังไม่ค่อยเข้าใจความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก หรือบทบาทของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ซึ่งขณะนั้นสำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นเจ้าภาพหลัก และนำมากำหนดเป็นตัวชี้วัด (ประมาณปี 2552 – 2553) โดยกำหนดตัวชี้วัดว่า ร้อยละเท่าใดของคดีที่อัยการไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล และให้พิจารณาว่าคดีอาญาประเภทใดที่ให้อัยการสามารถดำเนินการได้เสร็จในชั้นพนักงานอัยการโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ขณะนั้นได้มีการประชุมร่วมกับสำนักงานวิชาการ โดยมีสำนักงานคดีอาญา สำนักงานคดีศาลแขวง สำนักงานคดีเยาวชนและครอบครัว สำนักงานคดีแพ่งร่วมประชุมเพื่อพิจารณาว่าจะนำหลักเกณฑ์อะไรบ้างที่สามารถจะนำมานับเป็นตัวชี้วัดได้ ซึ่งในส่วนคดีแพ่งถ้ามีการยอมความกันต้องถามตัวความเพราะตัวความเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงไม่นำคดีแพ่งมานับเป็นตัวชี้วัด ในส่วนคดีอาญาก็พิจารณาว่าคดีอาญาประเภทใดที่สามารถจะเสร็จได้ในชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งก็มีคดียาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 เนื่องจากมีอัยการสูงสุดเป็นคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และในพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ระบุว่าหากมีการดำเนินการได้

คดีนั้นก็ไม่ต้องฟ้องคดี อีกประเภทหนึ่งก็คือคดีเยาวชนที่ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม เสนอเข้ามาว่าคดีประเภทนี้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ไม่ต้องฟ้องซึ่งจะจบในชั้นพนักงานอัยการ คดีเปรียบเทียบปรับ ซึ่งคดี 3 ประเภทแรกเป็นคดีที่ไม่ต้องขึ้นสู่ศาล คงมีเพียงคดีอันยอมความได้ที่อาจจะต้องมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ขณะนั้นสำนักงานมีสถานะเท่ากันหมด จึงให้สำนักงานวิชาการเป็นเจ้าภาพ สำนักงานวิชาการจึงได้ออกหลักเกณฑ์ ให้เก็บสถิติคดีที่เป็นคดีอันยอมความได้คือคดีที่ยุติได้ในชั้นพนักงานอัยการโดยไม่ต้องขึ้นสู่ศาล โดยให้สำนักงานต่างๆ รายงานสถิติคดีเข้ามา และประมาณปี 2552 ได้มีการจัดการสัมมนาทั่วประเทศทุกภาคเพื่อรับฟังความคิดเห็นรวมถึงสภาพปัญหาอุปสรรคต่างๆ ซึ่งพบปัญหาบางประการ เช่น ถ้าคดีอยู่ในระหว่างที่พนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ย แล้วมีการทำบันทึกข้อตกลงก็จะมีประเภทที่สามารถตกลงกันได้โดยไม่มีเงื่อนไข สามารถยุติคดีได้ เช่น ถอนคำร้องทุกข์ แต่มีอีกประเภทหนึ่งที่ตกลงกันได้โดยมีเงื่อนไข เช่น มีการขอผ่อนชำระหนี้ 2 ปี หรือ 3 ปี ตรงนี้จะทำให้สำนวนค้างอยู่ในมือของอัยการ เมื่อรายงานสำนวนคดีมาที่สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสารสนเทศ สำนักงานวิชาการ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนต้องรายงานสำนวนคดีค้างมาตลอด เนื่องจากไม่มีระเบียบมารองรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ถ้าอัยการทำไปแล้วใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ ตรงนี้จึงทำให้เกิดแนวคิดว่าถ้าอย่างนั้นตัวชี้วัดใหม่ (น่าจะเริ่มประมาณปี 2554) คงต้องผลักดันร่างระเบียบเพื่อมารองรับการทำงานของพนักงานอัยการให้ถูกต้อง เพราะเดิมไม่มีระเบียบมารองรับเพียงแต่มีหนังสือสั่งการของสำนักงานวิชาการ ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการยกร่างระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. ... และก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานของสำนักงานอัยการสูงสุด ประกอบกับ ขณะนั้นได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานย่อยเพื่อยกร่างอนุบัญญัติที่ออกตามความกฎหมายองค์กรอัยการ คณะที่ 1 โดยมีท่านสัตยา อรุณธารี เป็นหัวหน้าคณะทำงาน องค์ประกอบของคณะทำงานส่วนใหญ่จะประกอบด้วย สคช. โดยพิจารณาระเบียบ 3 เรื่อง คือ พิจารณาแก้ไขระเบียบช่วยเหลือทางกฎหมาย พิจารณาแก้ไขระเบียบว่าด้วยค่าเดินทางของทนายความอาสา และพิจารณาร่างระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยพนักงานอัยการ ตอนนั้นมีแนวคิดในการหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยว่าจะต้องไม่ให้เจ้าของสำนวนที่รับผิดชอบในการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย เพราะเกรงว่าจะเป็นการใช้อำนาจหรืออคติเข้าไปในการดำเนินการบีบบังคับคู่กรณี เมื่อพิจารณาแล้วน่าจะเป็น สคช. ที่จะเป็นตัวกลางที่ดีที่สุด จึงตั้งคณะทำงานขึ้นมาและก็กำหนดตัวชี้วัดว่าจะต้องดำเนินการร่างระเบียบให้เสร็จภายใน ปี 2554 ซึ่งคณะทำงานได้มีการศึกษาข้อมูลในด้านต่างๆ เช่น ความหมายของ “ยุติธรรมทางเลือก” มีความหมายอย่างไร เพื่อที่จะนำมาเป็น

แนวคิดในการออกระเบียบเพื่อมารองรับอำนาจหน้าที่ของอัยการ โดยเริ่มประชุมครั้งที่ 1 เมื่อ 13 ธันวาคม 2554 ซึ่ง สคช. เป็นเจ้าภาพในการยกร่างระเบียบ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายแผนช่วยเหลือทางกฎหมายทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะทำงาน ซึ่งพี่เองก็จะเป็นตัวดำเนินการมากกว่าและได้ทำการศึกษาตามแบบของการจัดทำตัวชี้วัด โดยเริ่มตั้งแต่ศึกษาคำนิยามของคำว่า “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” ก็จะมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายไว้ เช่น ท่านอนุชาติ คงมาลัย เขียนบทความเรื่อง กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในชั้นพนักงานอัยการ เมื่อปี 2552 ท่านกุลพล พลวัน เขียนบทความเรื่อง อัยการกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในประเทศไทย และมีงานวิจัยของอาจารย์ณรงค์ ใจหาญ ก็เป็นแนวคิดในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการ เพราะว่าในช่วงประมาณ ปี 2551 – 2552 แนวคิดเรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นมาก ประกอบกับตัวชี้วัดต่างๆ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ยังควบคุมดูแลอยู่ ซึ่งมีแนวคิดว่าบทบาทจะเป็นอัยการหรือจะเป็นศาลหรือให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมาดำเนินการ ขณะนั้นกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพก็มีการจัดจ้างอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อทำการวิจัย เราก็มาศึกษาแนวคิดของต่างประเทศจากที่อาจารย์ณรงค์ ใจหาญ เป็นผู้ทำการวิจัย เช่น ญี่ปุ่น เยอรมัน ฝรั่งเศส ฯลฯ ว่ามีแนวคิดในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างไร ในตัวชี้วัดจริงๆ แล้วก็เป็นการเบี่ยงเบนคดีออกจากศาล คือไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเลย และประกอบกับเป็นแนวนโยบายของรัฐบาลด้วย คณะทำงานก็ได้พิจารณาว่าการยกร่างระเบียบจากแนวคิดเดิมโดยได้ตัดคดีแพ่ง คดีปกครองออกไป คงเหลือเพียงคดีอาญา และได้มีการประชุมกันว่าคดีอาญาจะเป็นคดีอาญาที่ยอมความได้อย่างเดียวหรือคดีอาญาที่ยอมความไม่ได้ ซึ่งตอนนั้นพี่ก็ศึกษาความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไม่ใช่เพียงแค่เบี่ยงเบนคดีอย่างเดียว แต่จะมีนิยามไปถึงเรื่องของการสมานฉันท์ในเรื่องของการระงับข้อพิพาทให้เสร็จเร็วขึ้นเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่าย ถ้าหากเราตีความอย่างแคบบทบาทของอัยการจะเหลือนิดเดียว เพราะว่าอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการมีเงื่อนไขในเรื่องของระยะเวลาในชั้นสอบสวนเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งถูกกำหนดด้วยวันผลัดฟ้อง ฝากขัง ฉะนั้นจะเหลือเพียงการประกันตัว แต่การประกันตัวก็ยังมีกำหนดเงื่อนเวลาก็คือ 6 เดือนไว้อีก แต่ถ้าเราสามารถใช้นิยามกว้างขึ้นโดยมองในเรื่องของการสมานฉันท์ด้วยว่าอย่างน้อยก็ไม่ออกไปแก้แค้นกันอีกรอบหนึ่งจนเกิดกลายเป็นคดีใหม่ขึ้น หรือว่าในคดีอาญาในเรื่องของการเยียวยาค่าเสียหายอย่างน้อยก็เป็นการเบี่ยงเบนคดีแพ่ง คือเรามองว่าคดีอาญาอาจจะยอมความไม่ได้แต่คดีแพ่งสามารถยุติและเป็นการเบี่ยงเบนคดีออกจากศาลได้เหมือนกัน อีกประการหนึ่งคือไม่ต้องเสียเวลานำมาฟ้องเป็นคดีแพ่ง ซึ่งก็ทำให้เกิดแนวคิดขึ้นมาว่าถ้าอย่างนั้นเราก็ยกร่างเอามาเฉพาะคดีอาญาที่ยอมความได้ ส่วนคดีอาญาแผ่นดินนั้นยอมความไม่ได้คดีก็ไม่ยุติ ตอนนั้นคณะทำงานก็ยกร่างเฉพาะที่เป็นคดีอาญาที่ยอมความได้เท่านั้น และพิจารณากรอบโครงสร้างจะให้ใครเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งได้มี

การประชุมกันหลายครั้งจนเป็นที่ยุติว่าถ้าอย่างนั้นก็เอาคดีอาญาที่ยอมความได้ทุกเรื่องที่เป็นคดีอันยอมความแท้ๆ ให้ส่งให้ สคช. ซึ่งจะมีแบบฟอร์มในการจัดส่งให้โดยที่ไม่ต้องส่งสำนวนมา เพราะจากการที่ได้ศึกษาตามแนวทางวิชาการในการไกล่เกลี่ยขึ้นอยู่กับตัวความหรือคู่กรณีที่เขาจะตกลงกันโดยไม่ต้องไปยึดติดกับเรื่องว่าใครผิดใครถูก เพราะถ้าไปยึดติดว่าใครผิดใครถูกก็ไม่ต้องมาเจรจากัน เพราะฉะนั้นคนที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยก็ไม่จำเป็นต้องรู้ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีอาญา ในการยกร่างระเบียบจึงระบุว่าไม่ต้องส่งสำนวนมา โดยให้ส่งเฉพาะข้อเท็จจริงย่อๆ มา เช่น ชื่อตัว ที่อยู่ ของคู่กรณีมาให้ สคช. ดำเนินการ และก็ไม่ให้ขอสำนวนด้วย เพราะว่าถ้ารู้จะทำให้เกิดอคติว่าฝ่ายนั้นไม่ผิดไม่ต้องชดใช้ซึ่งจะทำให้การประนอมข้อพิพาทไม่ได้เป็นไปตามผลตามที่เรากำหนด ดังนั้น เมื่อ สคช.รับเรื่องมาก็มีหน้าที่ในการเชิญคู่กรณีมาพบและสอบถามว่าคู่กรณีประสงค์จะให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือไม่ เมื่อคู่กรณีมาแล้วคู่กรณีประสงค์จะให้ดำเนินการอย่างไร ก็ให้ดำเนินการตามนั้น ถ้าประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยก็ให้เรียกคู่กรณีมาเจรจา หากเจรจาไม่ได้ก็สั่งยุติเรื่อง หรือว่ากรณีส่งหนังสือเชิญให้คู่กรณีไม่ได้ก็ให้สั่งยุติเรื่องเช่นกัน ก็จะเหลือเฉพาะที่คู่กรณีมานั่งต่อหน้าให้ไกล่เกลี่ยจริงๆ และถ้าหากการไกล่เกลี่ยจนถึงขั้นที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ทำให้คดีอาญายุติก็ให้ทำบันทึกข้อตกลงยอมความกัน อาจถอนคำร้องทุกข์ หรือว่าถอนคดีที่ศาล อันนั้นก็เป็นแนวคิดที่จากเดิมพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีอาญาเกรงว่าจะกลายเป็นสำนวนค้างถ้ารอการไกล่เกลี่ย ก็ให้เดินคู่ขนาน คือด้านพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนผู้ดำเนินคดีอาญาก็ดำเนินคดีอาญาตามระเบียบการดำเนินคดีอาญาสั่งข้อเท็จจริงไปตามสำนวน ส่วนทาง สคช. ก็ดำเนินการไปตามแนวคิดตามระเบียบที่เรากำหนด แล้วให้ สคช. ซึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเมื่อได้ผลเป็นประการใด ก็ให้รีบแจ้งไปยังพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีอาญา เช่น คู่กรณีไม่มาก็สั่งยุติและแจ้งผลคดีไป หรือการไกล่เกลี่ยสำเร็จหรือแม้แต่ไม่สำเร็จก็แจ้งผลไปเช่นกัน เพราะฉะนั้นคดีก็อาจจะมีบางส่วนที่ยังไม่ได้ฟ้องก็สามารถดำเนินการถอนคำร้องทุกข์ พนักงานอัยการก็สั่งยุติคดีได้ หรือถ้าฟ้องไปแล้วก็สามารถไปแถลงต่อศาลว่าคู่กรณียอมความกันแล้ว ศาลก็จะสั่งจำหน่ายคดี ซึ่งทำให้คดียุติได้เร็วขึ้น ตรงนี้ก็เป็นแนวคิดที่ต้องดำเนินการคู่ขนานกันไป

สำหรับขั้นตอนการร่างระเบียบภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดก็คือ เมื่อคณะย่อยฯ ยกร่างระเบียบเสร็จแล้วต้องผ่านคณะใหญ่ ตอนนั้นคณะใหญ่มีข้อจำกัดด้วยระยะเวลาในการเร่งจัดทำตัวชี้วัด ซึ่งคณะย่อยฯ ได้ดำเนินการพิจารณาร่างระเบียบออกมา พอมาถึงคณะใหญ่พิจารณาแล้วก็แก้ไขเพียงเล็กน้อย พอผ่านคณะใหญ่ก็ไปที่คณะกลั่นกรอง ขณะนั้นคณะกลั่นกรองอยู่ที่ สกอ. 2 โดยมีท่านอัยการสูงสุด (ท่านจุลสิงห์ วสันต์สิงห์) ซึ่ง สคช. เป็นคณะยกร่างระเบียบมีหน้าที่ชี้แจง ตอนที่ร่างขึ้นไปมีเพียง 16 ข้อ ซึ่งเป็นอนุบัญญัติย่อย พอขึ้นไปถึงคณะกลั่นกรองท่านอัยการสูงสุดได้พิจารณาร่างระเบียบ และท่านอัยการสูงสุดให้แนวคิดว่า 1. ขอให้เน้นย้ำว่าอัยการจะต้องทำด้วย

ความเที่ยงธรรมเป็นกลาง 2. ถ้าเราดำเนินการไกล่เกลี่ยอยู่แล้วน่าจะเพิ่มการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแผ่นดินด้วย ซึ่งท่านมองไปถึงว่า พนักงานอัยการเราน่าจะมีบทบาทในเรื่องของการชะลอฟ้อง เพราะถ้าเรามีผลงานตรงนี้ออกมาถ้าเราสามารถไกล่เกลี่ยได้สำเร็จก็จะทำให้ยุติได้ในคดีแพ่ง ประกอบกับ สำนักงานอัยการสูงสุดได้ผลักดันในเรื่อง พรบ.ชะลอฟ้องมานานเกือบ 20 ปีแล้ว ปัจจุบันก็ยังไม่ได้ใช้ เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาล หรือตำรวจ กลัวว่าอัยการจะใช้อำนาจมากเกินไปเพราะว่าถ้ามีการชะลอฟ้องคดีก็ไม่ขึ้นสู่ศาลซึ่งศาลจะค้านเยอะมาก พอมาตั้งกระทรวงยุติธรรมใหม่ มีสำนักงานกิจการยุติธรรมเข้ามาก็เริ่มมีหลายหน่วยงานอยากจะได้ในเรื่องของการไกล่เกลี่ยชั้นตำรวจ ซึ่งในชั้นตำรวจยังไม่มีคงมีเพียงระเบียบที่ใช้กันภายในเหมือนของเรา คือ คดีครอบครัวต้องนำมาไกล่เกลี่ยก่อน ตำรวจก็อยากจะให้คดีเล็กๆ น้อยๆ ที่สามารถยุติได้ในชั้นตำรวจ ตำรวจก็เสนอมาฉบับหนึ่ง และร่าง พรบ.ชะลอฟ้องของกระทรวงยุติธรรมก็เข้ามาอีก ซึ่งตอนนั้นก็เคยทำการวิพากษ์แต่ก็ยังไม่มีการประกาศใช้ เพราะฉะนั้นคณะกลั่นกรองเลยเพิ่มหมวดว่า ให้เป็นคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว และพิจารณาว่าจะใช้ว่าเป็น “คดีความผิดต่อส่วนตัว” หรือ “ความผิดอันยอมความได้” เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กับประมวลกฎหมายอาญา ใช้คนละคำกันแต่ความหมายเหมือนกัน ซึ่งเราใช้ตามประมวลกฎหมายอาญา คือ “คดีความผิดต่อส่วนตัว” กับ “คดีที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว” ซึ่งคณะกลั่นกรองเพิ่มเข้าไปเป็นหมวดที่ 2 คือการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว โดยในหมวดแรก ตั้งแต่มาตรา 1 ถึงมาตรา 22 จะเป็นเรื่องของคดีความผิดต่อส่วนตัว วิธีการก็คือให้ใช้กระบวนการเหมือนหมวดแรกโดยอนุโลม เงื่อนไขจะแตกต่างกันนิดเดียว คือ ถ้าเป็นคดีอาญาอันยอมความได้ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนคดีอาญาไม่ต้องถามคู่กรณี พอสำนวนเข้ามาให้รีบแจ้ง สคช. ทันทีคือโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะแจ้งได้ โดยส่งแบบ ปน.1 พร้อมหนังสือไป ถ้าเป็นคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีอาญาแผ่นดินต้องถามคู่กรณีก่อนว่าประสงค์จะไกล่เกลี่ยหรือไม่ ถ้าคู่กรณีไม่ประสงค์จะไกล่เกลี่ยก็ไม่ต้องส่งมา แต่จะมีแนวคิดอยู่ว่าคดีอาญาแผ่นดินบางประเภทไม่มีผู้เสียหาย เช่น คดียาเสพติด คดีเกี่ยวกับอาวุธปืน ต้องส่งหรือไม่ ซึ่งครั้งแรกจะให้เขียนในระเบียบให้ชัดเจนเลยว่า คดีประเภทใดบ้างที่เราจะไม่ทำการไกล่เกลี่ยให้ ก็จะมาอยู่ที่ข้อ 9 ตามระเบียบ ว่าคดีความผิดต่อส่วนตัวที่เราจะไม่ส่งมาไกล่เกลี่ยก็คือคดีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเป็นการประกอบอาชญากรรมเป็นอาชีพ หรือเป็นผู้กระทำความผิดติดนิสัย หรือคดีที่มีข้อเท็จริงเป็นที่แน่ชัดแล้วว่าพนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุอื่น คดีทั้งสองประเภทนี้ไม่ต้องส่งมาให้ไกล่เกลี่ย เพราะอย่างไรก็ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ อันนี้ก็คือวางกรอบกว้างๆ ไว้ ส่วนรายละเอียดจะต้องไปเขียนในคู่มือ ซึ่งตามตัวชี้วัดได้ระบุว่านอกจากร่างระเบียบเสร็จจะต้องมีคู่มือให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถดำเนินการได้ด้วย ซึ่งรายละเอียดก็นำมาเขียนไว้ในคู่มือหน้าที่ 6 ว่าประเภทคดี

ที่เข้าหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ก็จะมีความผิดต่อส่วนตัว และคดีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวและไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวรวมอยู่ด้วย เช่น ทำร้ายร่างกาย ทำให้เสียทรัพย์ ซึ่งถ้าคู่กรณีประสงค์ให้ไกล่เกลี่ยก็ให้ส่งมาตามข้อ 23 ของระเบียบฯ ซึ่งตอนนั้นถือว่ามีคดีอาญาแผ่นดินรวมอยู่ด้วยกับคดีที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว เช่น ทำร้ายร่างกาย ขับรถโดยประมาท คดีประเภทนี้ต้องถามคู่กรณีเหมือนกัน เราก็จะมาอธิบายเพิ่มเติมว่าคดีที่เข้าหลักเกณฑ์ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทเป็นคดีประเภทใดบ้าง ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว และก็เป็นที่แน่ชัดแล้วว่าอัยการสั่งยุติคดีเพราะเหตุอื่น ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 39 และก็จะเพิ่มคดีที่เป็นคดีอาญาแผ่นดินแท้ๆ ที่ไม่มีผู้เสียหาย อย่างเช่น คดียาเสพติด คดีอาวุธปืน คดีประเภทนี้ก็ไม่ต้องส่งมาเลย ซึ่งในคู่มือก็จะมีผังกระบวนการงานต่างๆ เมื่อท่านอัยการสูงสุด (นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์)ให้แนวคิดตรงนี้และคณะทำงานก็ได้นำแนวคิดมาปรับเพิ่มว่าถ้าอย่างนั้นกฎหมายที่ให้อัยการทำยังไม่มีกฎหมายรองรับว่าเมื่อไกล่เกลี่ยเสร็จแล้วผลเป็นอย่างไร ต่างกับคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นอำเภอ ซึ่งจะมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 แก้ไขมาตรา 61/2 และก็จะมีกฎกระทรวงมหาดไทยออกมารองรับให้อำนาจนายอำเภอในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ซึ่งตรงนี้ ผลของอัยการยังไม่มี เพราะฉะนั้นก็เป็นหน้าที่ก่อนที่จะมีการดำเนินการไกล่เกลี่ย พนักงานอัยการควรจะแจ้งสิทธิ พันธะผูกพันทางกฎหมายอันเป็นผลมาจากการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ซึ่งจากที่เป็นการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาททั่วไปงานของ สคช. นี้ก็จะร่างไว้เพียงว่าแจ้งพันธะผูกพันหรือสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่จะเกิดขึ้นมาหลังจากที่มีการทำข้อตกลงกันแล้ว ฉะนั้น เมื่อเป็นคดีอาญาเราควรจะแจ้งให้คู่กรกณีเข้าใจให้ชัดเจนเหมือนกับพนักงานสอบสวนแจ้งก่อนที่จะทำการสอบสวนผู้ต้องหา ก็เลยนำมาใส่ไว้ในระเบียบข้อ 14 เป็นการเพิ่มเติมเข้ามาจากเดิมที่คณะทำงานเสนอไม่มี ซึ่งคณะกลั่นกรองได้เพิ่มเข้าไปให้พนักงานอัยการแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนเริ่มฟังข้อพิพาทว่า การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนี้เป็นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง คู่กรณีมีสิทธิที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้ และก็มีสิทธิที่จะให้คนที่ตนเองไว้วางใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยด้วย เช่น เป็นทนายความ หรือเป็นญาติ เข้ามาร่วมฟังได้ด้วย ว่าเราไม่ได้บีบบังคับข้างใดข้างหนึ่ง และผลพันธะผูกพัน เช่น เมื่อตกลงกันแล้วและยอมความกันได้ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป ซึ่งจะต้องอธิบายถึงขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ให้คู่กรณีนั้นเข้าใจหรือว่าในเรื่องของข้อผ่อนผัน ข้อตกลงมีผลอย่างไรนั้น ต้องอธิบายให้คู่กรณีเข้าใจว่าถ้าเป็นแบบนี้ยังจะประสงค์ให้พนักงานอัยการทำการไกล่เกลี่ยต่อหรือไม่ ถ้าคู่กรณีปฏิเสธโดยจะไปชั้นศาลก็ให้สั่งยุติ แต่ถ้าคู่กรณียอมรับเงื่อนไขพนักงานอัยการก็จะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยต่อไป ซึ่งตรงนี้

ก็ได้เพิ่มเติมในร่างระเบียบฯ อันนี้ก็เป็นแนวคิดที่มาของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 และก็ได้ประกาศใช้ในปี 2555 และตัวชี้วัดในปีนั้นก็ผ่าน

มุมมองของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา คือ กรณีที่ 1 ถ้ายุติคดีได้ก็สั่งยุติคดีซึ่งเป็นทางเลือกที่จะสามารถระงับข้อพิพาทได้เร็วขึ้น ไม่ต้องสืบพยาน ไม่ต้องฟ้องคดี กรณีที่ 2 คือให้คู่กรณีสมานฉันท์กันได้ เพราะว่ามีหลายๆ เรื่อง ที่ศาลพิพากษาและผู้ต้องหาได้รับโทษจำคุกแล้ว เมื่อพ้นโทษออกมาก็อาจจะมีการแก้แค้นทดแทนกัน ทำให้เกิดเป็นคดีพิพาทอีกคดีหนึ่งขึ้นมาได้ กรณีที่ 3 คือมีส่วนในการระงับข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งอัยการน่าจะมีบทบาทตรงนี้ กล่าวคือการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา และโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 ซึ่งจากเดิมคดีอาญาจะมีแค่ตามมาตรา 43 ที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีอาญาในกรณีให้เรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายในกรณี คดีลักทรัพย์ วิ่งราว ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอกหรือรับของโจร ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องทรัพย์สินหรือราคาที่เขาสูญไปเนื่องจากการกระทำผิดคืนตามกฎหมายตรงนั้นได้ แต่เมื่อมีการเพิ่มเป็นมาตรา 44/1 ก็ไม่ต้องฟ้องทางแพ่ง โดยผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้ โดยให้ยื่นคำร้องขอเข้าไปในคดีอาญาได้ก่อนที่ศาลคดีอาญาจะมีคำพิพากษาเกี่ยวกับคดีอาญา ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะให้ สคช.ช่วยร่างคำร้องตรงนี้ อย่างน้อยก็เป็นการยุติคดีไปได้เรื่องหนึ่ง ก็จะเป็นประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาว่า ประการแรก ไม่ต้องฟ้องคดีแพ่ง ประการที่สอง ไม่เกิดคดีใหม่กรณีที่มีการแค้นทดแทน

2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

อย่างที่กล่าวไปแล้วว่า เนื่องจากเราออกมาแบบค่อนข้างจะเร่งรีบ และระยะเวลาในการจัดทำตัวชี้วัดบีบขึ้นมา ตอนนั้นก็ถือว่าออกไปก่อนแล้วถ้ามีปัญหาอุปสรรคอย่างไรก็ค่อยมาแก้ไขกัน ซึ่งระเบียบนี้ก็ยังมีข้อขัดข้องอยู่บางอย่าง เช่น ร่างออกมาแล้วผู้ปฏิบัติปฏิบัติไม่ถูกหรือจะทำอย่างไรต่อ เช่น ถ้าคู่กรณีไม่มาก็ให้สั่งยุติ หรือมาแล้วแต่ไม่ประสงค์ที่จะไกล่เกลี่ยเราก็สั่งยุติ พอผู้ปฏิบัติเสนอขึ้นไปบางเรื่องอัยการจังหวัดซึ่งในฐานะหัวหน้าพนักงานอัยการที่จะเป็นคนสั่งได้ก็จะบอกว่าถ้าเป็นกรณีอย่างนี้อาศัยระเบียบข้อใดเพราะบางกรณีอาจจะไม่ตรงกันกับในระเบียบ ก็มีกรณีตัวอย่างตอนที่อบรมรองอัยการจังหวัด ส่วนใหญ่ผู้ปฏิบัติจะบอกว่าระเบียบเขียนไว้ชัดเจน คณะทำงานก็จะรับไว้เพื่อจะนำมาแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจากเดิมที่จะเขียนขั้นตอนไว้ในระเบียบ

ให้ชัดเจนก็จะมีบางคนให้ความคิดเห็นว่าหากใส่ไว้ชัดเจนแล้ว ถ้าเราไม่ทำตามนั้นก็ผิดระเบียบประชาชนอาจจะฟ้องเราได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีปัญหาเพิ่มมากขึ้น เหตุผลก็คือหากระเบียบใดที่ออกตามความกฎหมายองค์กรอัยการและได้ประกาศใช้แล้วก็จะเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ฉะนั้น ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ก็เป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ซึ่งถ้าเราไม่ปฏิบัติตามประชาชนอาจจะฟ้องเราได้ ดังนั้น จึงเขียนกรอบกว้างๆ อันไหนที่ไม่ชัดเจนก็จะเขียนในคู่มือแทน ซึ่งตอนนั้นคู่มือเราก็ออกมาแบบเร่งรีบเหมือนกันและขอให้ออกไปก่อน ถ้ามีปัญหาอะไรก็ค่อยมาแก้ไขซึ่งตรงนี้ก็ถือว่าเป็นข้อขัดข้องในส่วนของการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว

3. ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 6 ที่กล่าวว่า "... พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง ... " ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับคำกล่าวที่ว่า "เที่ยงธรรม และเป็นกลาง"

คำว่า "เที่ยงธรรมและเป็นกลาง" เป็นแนวคิดที่ตอกย้ำว่าองค์กรอัยการเราจะต้องดำเนินการด้วยความเที่ยงธรรมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เพราะเรามีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม ฉะนั้นเราต้องอำนวยความยุติธรรมให้ทั้งสองข้างหรือทั้งสองฝ่าย เราจะไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งนอกจากคำว่า "เที่ยงธรรม เป็นกลาง" จะเป็น motto ของนายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ สมัยที่ท่านเป็นอัยการสูงสุด แนวคิดตรงนี้ก็เน้นย้ำไปในระเบียบว่าเราจะต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง เพื่อเป็นการตอกย้ำให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติพึงสังวรณ์ไว้ และสิ่งที่เราต้องการคือให้ประชาชนผู้มาขอรับบริการที่เป็นคู่กรณีหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้เห็นว่าอัยการกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลางจริงๆ ไม่มีการมาบีบบังคับให้คู่กรณีต้องปฏิบัติ เช่น "ถ้าคู่กรณีไม่ยอมไกล่เกลี่ย อัยการจะพิจารณามีความเห็นและคำสั่งตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน" เป็นต้น ถือเป็นการตอกย้ำทั้งผู้ปฏิบัติและคู่กรณีที่มารับบริการให้รู้สึกว่าอย่างน้อยอัยการกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลางไม่ได้เข้าข้างใดข้างหนึ่ง

4. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 8 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งดำรงตำแหน่ง อจ.สคช. เป็นผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย

เป็นแนวคิดมาตั้งแต่ต้นที่ว่าตัวชี้วัดเดิมให้เจ้าของสำนวนคดีอาญาทำการไกล่เกลี่ย และก็ได้รับข้อครหากลับมาว่า บางครั้งมีการบีบบังคับให้ผู้ต้องหาหรือว่าผู้เสียหายให้ยอม ถ้าไม่ยอมจะนำคดีฟ้องศาล ดังนั้น ก็เลยต้องหาคนนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับสำนวนคดี ซึ่งตอนนั้น

ก็มองว่าพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่ใน สคช.ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนอยู่แล้ว น่าจะเป็นคนที่เหมาะสมที่สุด หากเป็นพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนก็มีแนวคิดว่าค่อนข้างจะมองไปในแนวทางที่เป็นการชี้ผิดชี้ถูก แต่ถ้าเป็นพนักงานอัยการ สคช. ซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนอยู่แล้ว น่าจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ได้ดีกว่า จึงให้ อจ. สคช. เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย ซึ่งในระเบียบเราก็ไม่ได้เขียนว่าเฉพาะ อจ.สคช. คนเดียว แต่จะเป็นพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่ สคช.ด้วย เพียงแต่ว่าโครงสร้างเดิมใน สคช. ก็จะมีแค่ อจ.สคช. กับ รอง อจ.สคช. เท่านั้น ซึ่งตอนที่ยกร่างระเบียบก็คิดเหมือนกันว่า อจ.สคช.จะนิยามแค่ไหน หรือว่า สคช. จะนิยามแค่ไหน เพราะประกาศ ก.อ การแบ่งส่วนราชการ ไม่มี สคช. และตำแหน่ง อจ.สคช. แต่เพื่อไม่ให้ผู้ปฏิบัติสับสน เราก็เลยใช้คำนิยามว่า สคช.หมายถึงสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนนั้นก็คือสำนักงานกลาง ส่วนที่บอกว่ามีหนังสือแจ้ง สคช. ก็คือถ้าเป็นส่วนกลางก็แจ้งมาที่อธิบดี สคช. คือสำนักงานอธิบดี ส่วน อจ.สคช. เนื่องจากไม่มีสำนักงานมีแต่คนที่ไปดำรงตำแหน่งจะเป็นหัวหน้าส่วนก็ยังไม่ใช่ เพียงแต่เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิในสำนักงานอัยการจังหวัดนั้น ฉะนั้นอัยการจังหวัดที่ทำคดีจะส่งให้ใครก็ต้องส่งให้คนที่มีหน้าที่รับผิดชอบที่เป็นหัวหน้า นั่นก็คือ อจ.สคช. ซึ่งใน สคช.จังหวัด อาจจะมีลูกน้อง หรือ รอง อจ.สคช. ก็แล้วแต่จะได้มีคนสั่งการได้ถูก ก็เลยเป็นที่มาว่าถ้าเป็นส่วนกลางให้ส่งมาที่ สคช. ก็คืออธิบดี ถ้าเป็นต่างจังหวัดก็ให้ทำหนังสือถึง อจ.สคช. ซึ่ง อจ.สคช.จะสั่งตัวเองหรือลูกน้องก็แล้วแต่ ซึ่งโครงสร้างตอนนั้นมีอยู่ 2 คน ไม่สั่งตัวเองก็ต้องสั่ง รอง อจ.สคช. อันนี้ก็เป็นที่มาของข้อ 8 ในระเบียบดังกล่าวซึ่งกำหนดไว้ว่าให้ส่งให้ใครเป็นคนดำเนินการ และเรายังเปิดไว้อีกว่าที่ใดไม่มี อจ.สคช.ประจำอยู่ ก็ให้ อจ. มอบหมายให้พนักงานอัยการซึ่งมิใช่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาเรื่องนั้นเป็นพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องในการไกล่เกลี่ย อันนี้ก็คือเผื่อไว้เพราะตอนที่คณะทำงานยกร่างระเบียบโครงสร้างที่เราแต่งตั้ง อจ.สคช. ออกไปในสำนักงานอัยการจังหวัด จะมี อจ. และ รอง อจ.สคช. และก็สำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ที่อำเภอก็จะมี อจ. เช่น สำนักงานอัยการจังหวัดธัญญบุรี ก็จะมี อจ.สคช. ธัญญบุรีอยู่ อันนี้ก็มีเชื่อมโยงกัน ยกตัวอย่าง เช่น สำนักงานอัยการคดีศาลแขวงนครราชสีมา (พิพาย) ไม่มี อจ.สคช.พิมาย หรืออาจจะมีที่อื่นอีกที่เราตั้งตามโครงสร้างเดิม กรณีดังกล่าวนี้ก็ไม่ต้องส่งไปสำนักงานอัยการจังหวัดนครราชสีมา แต่ให้พนักงานอัยการที่ไม่ใช่เจ้าของสำนวนคดีทำการไกล่เกลี่ย แต่ถ้าเป็นสำนักงานที่มี สคช. ก็ต้องส่งไปที่ สคช. หรือกรณีสำนักงานอัยการคดีศาลแขวง สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัว ที่มีสำนักงานอัยการจังหวัดตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัดหรือตัวอำเภอต้องส่งมาที่ อจ.สคช. เช่น สำนักงานอัยการคดีศาลแขวงนครราชสีมา หรือสำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดนครราชสีมา ต้องส่งมาให้ อจ.สคช.นครราชสีมา อันนี้ก็เป็นแนวคิดของมาตรา 8

ควรมีการกำหนดให้คนกลางซึ่งมิใช่พนักงานอัยการทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยหรือไม่

การยกร่างระเบียบนี้ก็มีแนวคิดอยู่เหมือนกันว่า ใน สคช. นอกจากจะมีพนักงานอัยการที่ปฏิบัติงานแล้ว ก็มีนิติกร ทนายความอาสา ซึ่งปกติถ้าเป็นคดีเรื่องคู่กรณีเข้ามาโดยมีความประสงค์ให้ดำเนินการไกล่เกลี่ย จะมอบหมายให้นิติกรหรือทนายความอาสาเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยมีค่าตอบแทนให้ถ้าหากการไกล่เกลี่ยสำเร็จ แต่ถ้าเรื่องที่อยู่ระหว่างดำเนินการไกล่เกลี่ยอยู่เป็นคดีอาญาซึ่งมีสำนวนคดีเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือมีรายงานตามแบบ ปน.1 คือเป็นคดีและได้มีสำนวน ส.1 เข้ามา จะต้องกลับมาใช้ระเบียบนี้ทันที เพราะเมื่อเป็นคดีแล้วจะต้องใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการไกล่เกลี่ยมากกว่ากรณีที่ยังไม่เป็นคดี และถ้าเป็นสำนวนคดีแล้วจะส่งผลกระทบถึงการดำเนินคดีอาญาด้วย ฉะนั้นคนที่ไม่อยู่ในสถานะที่มีศักยภาพเหมือนพนักงานอัยการอาจมีการเบี่ยงเบนคดีซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้การดำเนินคดีอาญามีความเสียหาย ดังนั้น จึงต้องมีการระบุตัวบุคคลที่มีศักยภาพให้รับผิดชอบมากขึ้น โดยระบุให้เฉพาะพนักงานอัยการเท่านั้นที่เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการตามระเบียบนี้

5. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ข้อ 23 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินการไกล่เกลี่ยในคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวด้วย เพราะคดีประเภทนี้ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยส่วนรวมไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบเฉพาะต่อผู้เสียหายเท่านั้น

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวนั้นไม่ใช่เรื่องการชี้ผิดชี้ถูก แต่เป็นเรื่องของการเยียวยา การชดใช้ค่าเสียหาย ถึงแม้ว่าคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวจะส่งผลกระทบต่อสังคมโดยส่วนรวม ก็มีการระบุข้อยกเว้นไว้ว่าคดีไหนที่ไม่มีผู้เสียหายเป็นคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีอาญาแผ่นดินล้วนๆ หรือว่าที่ผู้กระทำผิดทำเป็นอาชีพ คดีประเภทนี้เราก็ไม่เอาเข้ามาในกระบวนการไกล่เกลี่ย ฉะนั้น การไกล่เกลี่ยคดีประเภทนี้ก็จะไม่มีผลกระทบต่อผู้เสียหาย เพราะถ้าการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีอาญาแผ่นดินได้เป็นผลสำเร็จและผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจนเป็นที่พอใจก็น่าจะเป็นผลดีกว่าที่จะให้ศาลหรือกระบวนการยุติธรรมลงโทษผู้ต้องหาเพียงอย่างเดียวโดยที่ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาเลย

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการมีความสอดคล้องหรือขัดหรือแย้งกฎหมายใดหรือไม่

ถ้าดูแล้วตามระเบียบ พันธะผูกพันหรือผลของการไกล่เกลี่ยไม่ได้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับใด เพราะเราไม่ได้กำหนดว่าผลของการไกล่เกลี่ยจะเป็นอย่างไร เพียงแต่เราโยงกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายอาญา หรือกฎหมายแพ่ง ซึ่งอย่างที่เราเขียนไว้ว่าถ้าเป็นคดีอาญาที่ยอมความได้ แล้วมีการประนอมข้อพิพาทตกลงกันได้สามารถที่จะทำให้คดีอาญาเลิกกัน คือสามารถถอนคำร้องทุกข์ ตรงนี้ก็จะสอดคล้องกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้วก็ไม่ได้ขัดแย้งตรงนั้น หรือในส่วนของแพ่งที่มีการยอมความกันในเรื่องของค่าเสียหาย ก็จะเป็นเรื่องของการประนีประนอมยอมความกันตามประมวลกฎหมายแพ่ง ซึ่งตอนที่เรายกร่างระเบียบก็คำนึงถึงว่าเราไม่ได้ไปแก้ไขกฎหมายหรือไปยกเว้นข้อกฎหมาย แต่เรานำเอากฎหมายที่มีอยู่มารองรับผลของการไกล่เกลี่ยเพราะเราต้องยึดตัวกฎหมายแม่เป็นหลัก

6. ท่านคิดว่าปัญหาหรืออุปสรรคใดของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จและข้อเสนอแนะด้านอื่นๆ

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการตามระเบียบฯ ไม่มีกฎหมายมารองรับอำนาจผลของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ เหมือนดังเช่นกฎกระทรวงมหาดไทยในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพียงแต่ในส่วนคดีอาญามีความสอดคล้องกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเหมือนกัน กล่าวคือเมื่อยอมความได้ก็ยุติตามมาตรา 39 ประกอบกับสำนักงานอัยการสูงสุดไม่ได้มีการชะลอฟ้องในการสั่งสำนวนคดีอาญา เมื่อเดินคู่ขนานปัญหาที่ตามมา คือ ผู้ปฏิบัติทางด้าน สคช. หรือผู้ปฏิบัติด้านคดีอาญามักจะกังวลว่าในเมื่อฟ้องแล้วจะมาไกล่เกลี่ยทำไม ก็ให้ศาลตัดสินหรือไปไกล่เกลี่ยชั้นศาลดีกว่า ซึ่งตรงนี้ก็เป็นปัญหาใหญ่ ส่วนทางคู่กรณีที่เรามีหนังสือแจ้งให้มาไกล่เกลี่ยมองว่า แม้จะมาไกล่เกลี่ยแต่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนที่รับผิดชอบการฟ้องคดีอาญาก็ยังดำเนินการฟ้องอยู่เหมือนเดิม เพราะฉะนั้นผู้ต้องหาก็จะไม่ยอมมาดำเนินการไกล่เกลี่ย โดยมองว่าแม้จะมีการไกล่เกลี่ยจะยังมีการฟ้องคดีต่อศาลอยู่จึงรอไปคุยกันในชั้นศาลดีกว่า หรือว่าพอมาไกล่เกลี่ยเสร็จผลของการไกล่เกลี่ยถ้าหากคู่กรณีอีกฝ่ายยังไม่ดำเนินการก็ยังต้องไปดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลใหม่อีก จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จในชั้นพนักงานอัยการ แต่รอไปไกล่เกลี่ยหรือยอมความกัน

ที่ในชั้นศาล เพราะในชั้นศาลถ้าเป็นส่วนของแพ่งศาลก็สามารถเรียกบังคับคดีได้เลย ตรงนี้ก็เป็นปัญหาของระเบียบดังกล่าวเหมือนกัน

แต่อย่างไรก็ตาม เราก็ต้องเก็บข้อมูลในส่วนของสภาพปัญหาไปอีกซักระยะหนึ่ง ว่าพนักงานอัยการควรจะคงบทบาทนี้ไว้หรือไม่ ก็เลยเป็นตัวชี้วัดที่ท้าทายการทำงานหลังจากที่ตัวชี้วัดนี้เป็นตัวที่บีบให้เราทำระเบียบนี้ให้แล้วเสร็จ ซึ่งเมื่อปีที่แล้ว ปี 2556 เราก็กำหนดว่าให้วัดว่าร้อยละของความสำเร็จในคดีที่ส่งมาให้ทำการไกล่เกลี่ยมีร้อยละเท่าไร ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดก็ได้ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารว่าจะวัดความสำเร็จได้หรือไม่และควรจะนำมาวัดหรือไม่ เพราะว่าเงื่อนไขแห่งความสำเร็จไม่ได้อยู่ที่พนักงานอัยการเพียงฝ่ายเดียว แต่อยู่ที่คู่กรณีด้วย ในเมื่อมีระเบียบมีคู่มือ มีแนวทางในการดำเนินงาน ก็ลองดูว่าพนักงานอัยการจะสามารถมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยในคดีอาญาตามระเบียบนี้เพียงไร ตอนนั้นก็เลยกำหนดเป็นตัวชี้วัดและได้กำหนดเปอร์เซ็นคือ 10 เปอร์เซ็นที่จะเป็นผลสำเร็จ นั้นก็คือเข้ามา 10 คู่ ดำเนินไกล่เกลี่ยสำเร็จได้ 1 คู่ ถือว่าสำเร็จแล้ว อย่างน้อยยังดีกว่าที่ไม่ได้ทำอะไรเลยโดยกำหนดเฉพาะที่คู่กรณีที่มาอยู่ต่อหน้าพนักงานอัยการเพื่อจะให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยแล้วทั้งสองฝ่าย ฉะนั้นจะไม่รวมกรณีที่ได้ออกหนังสือเชิญคู่กรณีแล้วคู่กรณีไม่มา และกรณีที่คู่กรณีไม่ประสงค์ไกล่เกลี่ยตรงนี้ไม่ได้นับ สมมติว่าเรื่องเข้ามา 100 เรื่อง อาจจะยินยอมให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยแค่ 10 เรื่อง ซึ่งใน 10 เรื่อง นั้น สามารถทำการไกล่เกลี่ยสำเร็จได้ 1 เรื่อง ก็ถือว่าตัวชี้วัดนั้นผ่านแล้ว แต่การวัดตรงนั้นก็ยังไม่เพียงพอที่ถือว่าผ่านตัวชี้วัดเพราะบางกรณีอาจคิดว่าพนักงานอัยการบีบบังคับ ดังนั้นจึงกำหนดเงื่อนไขขึ้นอีกประการคือ ต้องมีแบบสอบถามโดยสอบถามคู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย ญาติ รวมถึงทนายความที่เข้าร่วมในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ว่ามีความพึงพอใจเพียงใดกับการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานอัยการ ไม่ว่าการไกล่เกลี่ยนั้นจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จ ถ้าสำเร็จก็จะดูว่าสำเร็จแบบมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข กล่าวคือสำเร็จแบบไม่มีเงื่อนไขคือมีการทำบันทึกข้อตกลงแล้วยอมความกันเลย มีการถอนคำร้องทุกข์ถอนฟ้อง และสำเร็จแบบมีเงื่อนไขก็คือยังไม่ถอนคดีอาญาและมีการรอการชำระหนี้อยู่ และไม่สำเร็จคือตกลงกันไม่ได้ ทั้งสามกรณีดังกล่าวจะต้องมีการกรอกแบบสอบถาม เช่น ความพึงพอใจขั้นตอนการบริการ กระบวนการไกล่เกลี่ย คน ถามถึงผลประโยชน์ที่คู่กรณีจะได้รับว่ามีความพึงพอใจในระดับใด ในแบบสอบถาม 1 ชุด ประกอบด้วยชุดคำถามประมาณ 10 คำถาม หลังจากที่ได้รับบริการแล้วเพื่อให้คู่กรณีทำการประเมินทันที เหมือนกับการที่เราไปรับบริการจากธนาคารเพื่อนำมาประมวลผลในภาพรวมซึ่งอย่างน้อยจะได้รู้ว่าคู่กรณีพึงพอใจในการมาใช้บริการกรณีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการหรือไม่ แม้ว่าการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นจะสำเร็จหรือไม่สำเร็จก็ตาม ซึ่งตรงนี้ก็เป็นเงื่อนไขตัวชี้วัดที่กำหนดเพิ่ม

บางสำนักงานยังไม่เห็นระเบียบดังกล่าวและยังเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนในตัวระเบียบ ซึ่งตามระเบียบจะต้องรายงานผลการดำเนินงานทุกเดือนภายในวันที่ 5 ของเดือนถัดไปตามแบบ ปน. 8 พร้อมทั้งแบบสอบถามความพึงพอใจที่ให้คู่กรณีทำการประเมินในแต่ละเรื่องทุกเรื่องที่มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยกลับมาที่ สคช โดย สคช.ทั่วประเทศส่งมาประมาณพันกว่าเรื่องและเราก็ได้ประมวลผลออกแล้วพันกว่าเรื่อง มีการไกล่เกลี่ยสำเร็จ 200 กว่าเรื่อง คิดเป็นผลสำเร็จ 25 เปอร์เซ็น ก็เท่ากับว่าผ่านตัวชี้วัด เพราะเป้าหมายของตัวชี้วัดที่ตั้งไว้ 10 เรื่อง สูงสุดคือ 15 เรื่อง ถ้าผลสำเร็จ 10 เรื่อง เราได้ค่าคะแนนอยู่ที่ระดับ 3 ถ้าผลสำเร็จ 15 เรื่อง เราได้ค่าคะแนนเต็ม 5 แต่ครั้งนี้มีผลสำเร็จ 25 เรื่อง ประกอบกับนำแบบสอบถามมาประเมินผล ปรากฏว่าคะแนนเฉลี่ยที่ให้ความพึงพอใจในระดับมากถึงมากที่สุดมีมากกว่า ก็แสดงว่าเราทำบรรลุตามค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดที่เราตั้งไว้ คือ จาก 15 เปอร์เซ็น เราทำได้ถึง 25 เปอร์เซ็น อยู่ในเกณฑ์ผ่าน และผู้รับบริการให้คะแนนระดับความพึงพอใจมาก แต่ที่เป็นปัญหาคือชุดคำถามข้อแรกไม่สามารถประมวลผลออกมาได้ เพราะว่าข้อคำถามส่วนใหญ่จะเป็นในเชิงบวก เช่น พนักงานอัยการมีความกระตือรือล้นหรือไม่ มีการแจ้งสิทธิหรือไม่ เต็มใจให้บริการหรือไม่ แต่ข้อแรกที่ถามคือขั้นตอนของกระบวนการให้บริการมีความยุ่งยาก ซับซ้อนหรือไม่ พอผู้รับบริการประเมินให้คะแนนน้อยที่สุดและมากที่สุดตีความได้สองอย่างคือยุ่งยากมากที่สุดหรือไม่ยุ่งยากมากที่สุด จึงทำให้คำถามข้อนั้นพอประเมินออกมาได้ผลไม่ชัดเจน เนื่องจากมีการกระจายในส่วนของคำตอบ แต่ปีนี้ก็มีการเปลี่ยนคำถามและก็วัดต่อจากเกณฑ์มาตรฐานทำได้ 25 เปอร์เซ็น เอามาเป็นตัวตั้งว่าถ้าทำได้ถึงระดับเดิมก็ถือว่าผ่านจะได้คะแนนระดับ 3 แต่ถ้าท้าท้ายมากกว่านั้นซึ่งตอนแรกก็จะตั้งค่าเป้าหมายสูงมาก แต่เนื่องจากปัจจัยความสำเร็จไม่ได้อยู่ที่พนักงานอัยการเพียงอย่างเดียว แต่จะมีปัจจัยอื่นๆที่จะทำให้การไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ ก็เลยขอไม่เกิน 30 เปอร์เซ็น และเพิ่มจากเดิมคือ 25 เป็น 27 – 29 ซึ่งเราทำได้ 29 ก็ถือว่าได้คะแนน 5 เต็ม อันนี้เป็นตัวชี้วัดของปี 2557 เงื่อนไขของการเก็บข้อมูลด้านการขอรับบริการก็ใช้แบบสอบถามเหมือนเดิม เพียงแต่มีการเปลี่ยนคำถามในข้อแรกเป็นขั้นตอนการขอรับบริการมีความสะดวกรวดเร็วหรือไม่ ซึ่งก็จะสอดคล้องกับชุดคำถามในข้ออื่นๆ ที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ในการไกล่เกลี่ยบางคู่กรณีไม่ได้เก็บข้อมูลหรือตอบแบบสอบถาม เนื่องจากเมื่อมีการไกล่เกลี่ยแล้วเสร็จคู่กรณีก็จะเร่งรีบกลับ จึงทำให้จำนวนคู่กรณีที่ทำการไกล่เกลี่ยกับจำนวนแบบสอบถามมีจำนวนไม่เท่ากัน แต่นั่นก็เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น แต่ปัญหาก็มีเพิ่มจากเดิมคือ ระหว่างที่เราดำเนินการตรงนี้ก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง คือ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2556 ทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเร็วขึ้น ปรากฏว่าไม่มีคดีเข้ามาไม่ค่อยมีเรื่องส่งมาทำการไกล่เกลี่ยซึ่งเราก็ใช้วิธีการสุ่มเพราะว่าปี 2556 รวมทั้งปี เรื่องที่ส่งเข้ามาดำเนินการไกล่เกลี่ยมีประมาณพันกว่าเรื่อง แต่พอมาดู

ปี 2557 ใน 3 เดือนแรก แทบจะไม่มีเลยมีน้อยมาก พอเราออกไปนิเทศตัวชี้วัดก็ได้สอบถามถึงสาเหตุที่ไม่ได้ส่งเรื่องเข้ามาดำเนินการไกล่เกลี่ย ซึ่งได้รับทราบข้อมูลว่าบางสำนักงานไม่ทราบว่ามีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 อยู่ ไม่ทราบว่าต้องส่ง แม้กระทั่งอัยการจังหวัดที่เข้าไปรับตำแหน่งแทนอัยการจังหวัดคนเดิมเห็นว่าเดิมไม่มีการส่งก็เลยไม่ได้ส่งและไม่ทราบว่าต้องส่ง และมีบางกรณีส่งแบบ ปน.8 มา ปรากฏว่าไม่มีข้อมูล ทำให้ตีความได้หลายกรณี เช่น ไม่มีคดียอมความได้เข้ามากับมีคดีเข้ามาแต่ สคช.ไม่ได้ทำหรือว่าทำแล้วไม่ได้รายงาน ซึ่งตรงนี้เราต้องมาหาสาเหตุเป็นไปไม่ได้ที่สำนักงานอัยการจังหวัดทั่วประเทศมีคดียอมความได้พันกว่าเรื่องเท่านั้น ซึ่ง อจ.บางจังหวัดก็แจ้งว่ามีมากกว่านั้น พอปีนี้ก็แจกระเบียบอีกรอบโดยแจ้งว่าต้องส่งทุกเรื่องตามระเบียบ ส่วนที่ส่งมาแล้ว สคช. จะทำได้หรือไม่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่งไม่ต้องกังวลไม่ต้องคำนึง เพราะระเบียบเราเขียนไว้ชัดเจนว่าทำไปตามระเบียบ ส่วนผลจะออกมาเป็นเช่นไรเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แล้วถ้าเรามีการเก็บข้อมูลและมีการวิเคราะห์ หากเห็นว่า การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการตามระเบียบนี้ไม่ประสบความสำเร็จก็ยกเลิกระเบียบ หรือจะแก้ไขตรงนี้อย่างไรซึ่งคงต้องเก็บข้อมูลไปอีกซักระยะหนึ่งแล้วนำมาวิเคราะห์อีกครั้ง ขณะนี้เรากำลังของบประมาณซึ่งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมายจะมีงบประมาณเกี่ยวกับการดำเนินการในส่วนของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอยู่ส่วนหนึ่งเพื่อนำมาจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นว่าอัยการควรจะมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการอยู่หรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่สามารถที่จะลดปริมาณขึ้นสู่ศาลก็คงต้องยกเลิกระเบียบ แต่ถ้าหากเห็นว่ามีความสำคัญสามารถลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลหรือยังมีประโยชน์ต่อประชาชนก็ทำต่อ แต่ต้องหากระบวนการหรือวิธีการที่เหมาะสมต่อไป ในส่วนของคู่มือเราแจกและส่งไปให้อัยการทุกคนทั่วประเทศ แต่เนื่องจากปัจจุบันมีคู่มือการดำเนินการในหลายเรื่องที่แจกและส่งไปให้อัยการทั่วไปประเทศ ทำให้บางครั้งอาจไม่ได้ทำการศึกษาได้ในทุกเรื่องเพราะว่าไม่ได้มีการแจ้งเวียนเป็นทางการ ล่าสุดก็มีข้อเสนอแนะมาว่าให้ สคช.ออกหนังสือเวียนอีกครั้งหนึ่งว่ามีตัวชี้วัดดังกล่าวอยู่ ซึ่งปกติเราก็เวียนให้ สคช.ทุกหน่วยงานทราบอยู่แล้ว ว่าปีนี้เรามีตัวชี้วัดใดบ้างที่ต้องดำเนินการ จากเดิมเป็นตัวชี้วัด 1.2 ปีนี้เปลี่ยนเป็นตัวชี้วัด 1.3 ซึ่งเวลาเราออกไปนิเทศเจ้าหน้าที่ สคช.ก็มาฟัง ส่วนผู้ปฏิบัติด้านคดีอาญาเราไม่ได้นิเทศในเรื่องดังกล่าวเพราะมีการแยกห้องนิเทศ ส่วนในปีนี้ก็ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางในการนิเทศคือ ก่อนที่จะมีการแยกห้องนิเทศในแต่ละเรื่อง ขอแจ้งเรื่องตัวชี้วัดให้กับ อจ.ทราบก่อน ซึ่งก็คงต้องติดตามดูอีกครั้งว่าหลังจากที่เราทำความเข้าใจไปแล้วจะเกิดผลเป็นอย่างไรบ้าง ตัวเลขจะมีเพิ่มขึ้นหรือไม่ ล่าสุดเมื่อ 12 มีนาคม 2556 ที่ผ่านมาเป็นการนิเทศตัวชี้วัดสำนักงานคดีอาญาสำนักงานสุดท้าย ก็มีคนเสนอว่าให้ สคช.เวียน ให้ทราบในเรื่องของตัวชี้วัดที่จะต้องดำเนินการ

ซึ่งขณะนี้ไม่ทราบว่าต้องดำเนินการ ซึ่งก็ได้มีการแก้ไขเบื้องต้นโดยแจ้งว่าเมื่อมีสำนวน ส.1 เข้ามาแล้วผู้ที่รับเรื่อง หรือนิติกร จะต้องแนบแบบ ปน.1 ในสำนวนด้วยทันที เพื่อป้องกันการหลงลืมว่าจะต้องดำเนินการส่งเรื่องไปให้ สคช. ทำการไกล่เกลี่ย และในหลักสูตรของการฝึกอบรมอัยการผู้ช่วยก็ไม่ได้มีหัวข้อ “งานของ สคช.” ทำให้เราไม่สามารถไปชี้แจงได้ว่าอัยการต้องทำในส่วนของงาน สคช.ด้วย ซึ่งระเบียบนี้เป็นระเบียบที่ถูกลืมไปเลยว่ามี ขณะนี้ก็ได้หาแนวทางแก้ไขที่เราคิดไว้คือ ตามตัวชี้วัดระบุไว้ว่าจะต้องนำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์สรุปออกมาเป็นบทเรียนแล้วหาแนวทางแก้ไข ซึ่งในครึ่งปีแรกนี้ก็อยู่ระหว่างการเตรียมการและประสานงานกับสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมายว่าจะของบประมาณในส่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เราจะได้รับทุกปีมาใช้ในการจัดการสัมมนาเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์แล้วหาแนวทางแก้ไขต่อไป

****

ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

หน้า ๑
เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗)

พ.ศ. ๒๕๕๐

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐

เป็นปีที่ ๖๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคเจ็ดและวรรคแปดของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

"กระทรวงใดมีภารกิจเพิ่มขึ้น และมีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องมีรองปลัดกระทรวงมากกว่าที่กำหนดไว้ในวรรคห้าหรือวรรคหก คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

จะร่วมกันอนุมัติให้กระทรวงนั้นมีรองปลัดกระทรวงเพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษโดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้

ในการดำเนินการตามวรรคเจ็ด ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจัดให้มีการประชุมพิจารณาร่วมกัน โดยกรรมการแต่ละฝ่ายจะต้องมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม และในการออกเสียงลงมติจะต้องได้คะแนนเสียงของกรรมการแต่ละฝ่ายเกินกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการฝ่ายดังกล่าวที่มาประชุม แล้วให้นำมติดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป"

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ"

หน้า ๓
เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๓๙ เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้

มาตรา ๔๐ ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้"

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

"มาตรา ๔๐/๑ ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการภายในกรม ถ้าการปฏิบัติราชการใดของส่วนราชการนั้นมีลักษณะเป็นงานการให้บริการหรือมีการให้บริการเกี่ยวเนื่องอยู่ด้วยและหากแยกการบริหารออกเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะบรรลุเป้าหมายตามมาตรา ๓/๑ ยิ่งขึ้น ส่วนราชการดังกล่าวโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะแยกการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ไปจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ซึ่งมิใช่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่อยู่ในกำกับของส่วนราชการดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยให้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้ง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน วิธีการบริหารงาน การดำเนินการด้านทรัพย์สิน การกำกับดูแล สิทธิประโยชน์ของบุคลากรและการยุบเลิกไว้ด้วย

ให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ มีหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการตามภารกิจที่จัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษนั้นเป็นหลัก และสนับสนุนภารกิจอื่นของส่วนราชการดังกล่าวตามที่ได้รับมอบหมาย และอาจให้บริการแก่ส่วนราชการอื่น หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อภารกิจอันเป็นวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง

ให้รายได้ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง"

มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

"เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ"

มาตรา ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

"มาตรา ๕๒/๑ ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

(๒) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม

(๓) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

(๔) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ

(๕) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา ๕๓/๑"

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

หน้า ๕
เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐

"มาตรา ๕๓ ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด"

มาตรา ๑๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๓/๑ และมาตรา ๕๓/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

"มาตรา ๕๓/๑ ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลางและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง จำนวนและวิธีการสรรหาผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว

มาตรา ๕๓/๒ ให้นำความในมาตรา ๕๓/๑ มาใช้บังคับกับการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดด้วยโดยอนุโลม"

มาตรา ๑๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

"มาตรา ๕๕/๑ ในจังหวัดหนึ่งนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า "ก.ธ.จ." ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓/๑

ก.ธ.จ. ประกอบด้วยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีเขตอำนาจในจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ทั้งนี้ จำนวน วิธีการสรรหา และการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่ ก.ธ.จ. พบว่ามีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับหรือมีกรณีที่เป็นการทุจริต ให้เป็นหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ที่จะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป"

มาตรา ๑๒ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"(๑) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด"

มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความใน (๖) และ (๗) ของมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"(๖) เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณตามมาตรา ๕๒ วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(๗) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย"

มาตรา ๑๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๖๑/๑ มาตรา ๖๑/๒ และมาตรา ๖๑/๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

"มาตรา ๖๑/๑ ให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๒/๑ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) โดยให้นำความในมาตรา ๕๒/๑ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม

(๓) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

(๔) ไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ตามมาตรา ๖๑/๒ และมาตรา ๖๑/๓

มาตรา ๖๑/๒ ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

หน้า ๗
เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐

ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาทโดยเร็ว ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงตามวรรคสี่ให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนค่าตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณา ให้อายุความในการฟ้องร้องคดีสะดุดหยุดลง นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี

ความในมาตรานี้ให้ใช้กับเขตของกรุงเทพมหานครด้วยโดยอนุโลม

หน้า ๘
เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐

มาตรา ๖๑/๓ บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมิใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม หรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

มาตรา ๑๕ ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๗๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผล คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินห้าคนต้องทำงานเต็มเวลาก็ได้"

มาตรา ๑๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗๑/๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๗๑/๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ก.พ.ร. และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี"

มาตรา ๑๗ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

หน้า ๙
เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐

ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ยังคงใช้บังคับต่อไปได้ ทั้งนี้ ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๘ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์
นายกรัฐมนตรี

หน้า ๑๐
เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการจัดองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สนับสนุนให้มีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้กว้างขวางขึ้น เพื่อเน้นการบริการประชาชนให้มีความสะดวกและรวดเร็ว นอกจากนั้น เพื่อให้การบริหารราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ และให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดบรรลุผล สมควรปรับปรุงอำนาจการดำเนินการของจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำงบประมาณของจังหวัดให้เหมาะสม รวมทั้งสมควรส่งเสริมให้มีคณะกรรมการธรรมาธิบาลจังหวัด เพื่อสอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความโปร่งใสเป็นธรรม และมีความรับผิดชอบตลอดจนปรับปรุงอำนาจในทางปกครองของอำเภอเพื่อสนับสนุนให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และสมควรให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ภาคผนวก ค

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

หน้า ๓๘
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

พระราชบัญญัติ

องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

พ.ศ. ๒๕๕๓

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เป็นปีที่ ๖๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

หน้า ๓๙
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๕๘

(๒) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๐

(๓) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๒

(๔) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๗

(๕) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"ก.อ." หมายความว่า คณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

"ข้าราชการฝ่ายอัยการ" หมายความว่า ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

"พนักงานอัยการ" หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัตินี้

"ภาค" หมายความว่า เขตท้องที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ก.อ. กำหนดตามมาตรา ๗

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐ

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการ เจ้าพนักงาน พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง

มาตรา ๕ ระเบียบตามมาตรา ๑๔ วรรคสามที่ออกตามวรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๗ วรรคสาม และประกาศตามมาตรา ๗ วรรคสี่ มาตรา ๘ วรรคสาม มาตรา ๑๒ วรรคสอง และมาตรา ๑๔ (๘) เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๖ ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หน้า ๔๐
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

หมวด ๑
องค์กรอัยการ

มาตรา ๗ องค์กรอัยการประกอบด้วย ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่นโดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคล โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคล

ให้ข้าราชการฝ่ายอัยการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด

การแบ่งหน่วยงาน การจัดตั้งและกำหนดท้องที่ของภาค และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ทำเป็นประกาศ ก.อ.

มาตรา ๘ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม

หมวด ๒
พนักงานอัยการ

มาตรา ๙ ตำแหน่งพนักงานอัยการมีดังต่อไปนี้

(๑) อัยการสูงสุด

(๒) รองอัยการสูงสุด

(๓) ผู้ตรวจการอัยการ

(๔) อธิบดีอัยการ

(๕) อธิบดีอัยการภาค

(๖) รองอธิบดีอัยการ

(๗) รองอธิบดีอัยการภาค

(๘) อัยการพิเศษฝ่าย

(๙) อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

หน้า ๔๑
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

(๑๐) อัยการผู้เชี่ยวชาญ

(๑๑) อัยการจังหวัด

(๑๒) อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

(๑๓) อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

(๑๔) รองอัยการจังหวัด

(๑๕) อัยการประจำกอง

(๑๖) อัยการจังหวัดผู้ช่วย

(๑๗) อัยการผู้ช่วย

นอกจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้มีตำแหน่งอัยการอาวุโสด้วย

ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น ก.อ. จะประกาศกำหนดให้มีตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นนอกจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่งโดยจะให้ตำแหน่งใดเทียบเท่าตำแหน่งตามวรรคหนึ่งก็ได้

มาตรา ๑๐ การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของ ก.อ. และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด

การแต่งตั้งพนักงานอัยการอื่นและการให้พนักงานอัยการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

มาตรา ๑๑ ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลต่าง ๆ นอกจากศาลทหารตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.อ. กำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสม

มาตรา ๑๒ ในภาคหนึ่ง ๆ ให้มีสำนักงานอัยการภาคโดยมีพนักงานอัยการคนหนึ่งเป็นหัวหน้าเรียกว่า "อธิบดีอัยการภาค"

ในท้องที่ที่ตั้งศาลจังหวัด ศาลแขวง หรือศาลเยาวชนและครอบครัว ยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานคร ให้มีสำนักงานอัยการจังหวัดประจำศาลแต่ละศาล มีเขตพื้นที่ตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนด โดยมีพนักงานอัยการคนหนึ่งเป็นหัวหน้า เรียกว่า "อัยการจังหวัด"

ในสำนักงานอัยการภาคและสำนักงานอัยการจังหวัด จะให้มีพนักงานอัยการตำแหน่งใดจำนวนเท่าใดให้เป็นไปตามที่ ก.อ. กำหนด

หน้า ๔๒
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

มาตรา ๑๓ ในกรุงเทพมหานคร ให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำอยู่ในราชการส่วนกลางเป็นพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นทุกศาล ให้อัยการสูงสุดหรือรองอัยการสูงสุดหรืออธิบดีอัยการที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จากอัยการสูงสุดเป็นหัวหน้าในการปฏิบัติราชการของพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นนั้น

มาตรา ๑๔ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

(๒) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๓) ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

(๔) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ก็ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

(๕) ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีมีข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมิใช่กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

(๖) ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(๗) ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในการนี้มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๘) ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในการนี้มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

(๙) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(๑๑) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔ (๓) (๔) และ (๕) พนักงานอัยการจะออกคำสั่งเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำก็ได้ แต่จะเรียกคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมาให้ถ้อยคำโดยคู่ความฝ่ายนั้นไม่ยินยอมไม่ได้

พนักงานอัยการตำแหน่งใดมีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้เพียงใดให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดโดยความเห็นชอบของ ก.อ.

มาตรา ๑๕ อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล อธิบดีอัยการภาคมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลภายในภาค พนักงานอัยการผู้อื่นมีอำนาจดำเนินคดีได้เฉพาะศาลแห่งท้องที่ที่พนักงานอัยการผู้นั้นรับราชการประจำ เว้นแต่

(๑) เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือให้ไปดำเนินคดีใดเฉพาะเรื่อง หรือเมื่ออธิบดีอัยการภาคได้มีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งภายในภาคไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือให้ไปดำเนินคดีใดเฉพาะเรื่องภายในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลประจำท้องที่นั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

(๒) เมื่ออธิบดีอัยการภาคมีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในภาคมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลภายในภาค ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีในศาลทุกศาลภายในภาคนั้นได้ และให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

(๓) เมื่อคดีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินไว้ในศาลชั้นต้นขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีนั้น หรือพนักงานอัยการผู้อื่นซึ่งประจำศาลชั้นต้นนั้น หรือพนักงานอัยการอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกาได้

(๔) ในคดีที่ศาลส่งประเด็นไปสืบพยานยังศาลอื่น หรือโอนคดีไปพิจารณายังศาลอื่น พนักงานอัยการประจำศาลอื่นนั้น หรือพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีมาแต่ต้น หรือพนักงานอัยการซึ่งประจำศาลที่ดำเนินคดีมาแต่ต้น มีอำนาจดำเนินคดีนั้นในศาลที่สืบพยานตามประเด็น หรือศาลที่รับโอนคดีนั้นได้

มาตรา ๑๖ ในการปฏิบัติการตามอำนาจและหน้าที่เฉพาะในคดีที่ต้องตั้งต้นที่พนักงานอัยการ หรือในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นใด ให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำพยานบุคคล ออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้การต่อพนักงานอัยการ ออกคำสั่งให้ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุ และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร รวมทั้งอาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้ ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้นเป็นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหา บุคคลดังกล่าวจะไม่มาหรือไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุตามที่เรียกก็ได้

มาตรา ๑๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งมิใช่การร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในการค้น การจับ และการคุมขังอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้

มาตรา ๑๘ คำสั่งของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ให้ถือเป็นคำบังคับของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายอาญา

หน้า ๔๕
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

มาตรา ๑๙ ในการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติการได้

ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดวิธีการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ อัยการสูงสุดจะมอบอำนาจนั้นให้รองอัยการสูงสุดหรืออธิบดีอัยการภาคก็ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่อำนาจตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๒๐ วรรคหก มาตรา ๑๔๓ และมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการมอบอำนาจตามวรรคสอง อัยการสูงสุดจะวางระเบียบให้ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๙ การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนพนักงานอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๙ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด

ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้พนักงานอัยการผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจและหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจและหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๑ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๒ ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

หน้า ๔๖
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

หมวด ๓
สำนักงานอัยการสูงสุด

มาตรา ๒๓ สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

(๒) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

(๓) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร

(๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินคดีให้

(๕) ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ เว้นแต่การดำเนินการนั้นจะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้ขัดต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

(๖) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ

(๗) ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน

(๘) ติดต่อและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการตรวจร่างสัญญาตาม (๒) และ (๓) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐ ในการนี้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐตาม (๒) หรือนิติบุคคลตาม (๓) ที่เป็นคู่สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

หน้า ๔๗
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

มาตรา ๒๔ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่เพียงพอ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง

มาตรา ๒๕ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ให้เสนอผลการสอบบัญชีโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี หรือได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด ให้สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

มาตรา ๒๗ ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด

(๒) ควบคุมดูแล และรับผิดชอบในการบริหารราชการ ปฏิบัติราชการ และบริหารงานบุคคลของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและประเพณีปฏิบัติของทางราชการ

(๓) บริหารจัดการงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามวรรคหนึ่ง อัยการสูงสุดอาจมอบอำนาจให้รองอัยการสูงสุดหรือข้าราชการฝ่ายอัยการผู้หนึ่งผู้ใดปฏิบัติหน้าที่แทนได้

หน้า ๔๘
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

ให้อัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.อ. มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงานอัยการสูงสุด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอันจำเป็นต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ หรือประกาศที่ ก.อ. กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๒๘ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นสำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และเงินงบประมาณ ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ไปเป็นของสำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๐ ให้บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ การแบ่งส่วนราชการ และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และการอื่นใดที่ใช้บังคับกับพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของ ก.อ. หรือของอัยการสูงสุดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๓๑ บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงกรมอัยการ อธิบดีกรมอัยการ รองอธิบดีกรมอัยการ และผู้ตรวจราชการอัยการ ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น อ้างถึงสำนักงานอัยการสูงสุด อัยการสูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ตรวจการอัยการ ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามลำดับ

บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงอัยการพิเศษฝ่ายปรึกษาหรือตำแหน่งที่เทียบกับตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดีหรือตำแหน่งที่เทียบกับตำแหน่งอัยการ

หน้า ๔๘
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

พิเศษฝ่ายคดี อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการหรือตำแหน่งที่เทียบกับตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น อ้างถึงอธิบดีอัยการตามพระราชบัญญัตินี้

บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่อ้างถึงอัยการพิเศษประจำเขตหรือตำแหน่งที่เทียบกับอัยการพิเศษประจำเขต รองอธิบดีอัยการฝ่าย รองอธิบดีอัยการเขต อัยการจังหวัดประจำกรมและอัยการประจำกรม ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น อ้างถึงอธิบดีอัยการภาค รองอธิบดีอัยการ รองอธิบดีอัยการภาค อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด และอัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัตินี้ ตามลำดับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
นายกรัฐมนตรี

หน้า ๕๐
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยมาตรา ๒๕๕ วรรคห้า ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีองค์กรอัยการ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ ได้ใช้บังคับมานานแล้ว สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้เป็นปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ภาคผนวก ง

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด
ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด
ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา
ในชั้นพนักงานอัยการ
พ.ศ. ๒๕๕๕

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการให้เหมาะสมกับภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุด ในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ด้วยการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อสร้างความสมานฉันท์ในสังคม และลดภาระในการดำเนินคดีทั้งของรัฐและของประชาชน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑๑) มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ อัยการสูงสุดจึงออกระเบียบ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๕"

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

"สำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย" หมายความว่า สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายตามประกาศคณะกรรมการอัยการว่าด้วยการแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา

"สคช." หมายความว่า สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

"อจ.สคช." หมายความว่า อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำสำนักงานอัยการจังหวัด

ข้อ ๔ ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

ข้อ ๕ ให้อัยการสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และมีอำนาจออกประกาศ คำสั่ง หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งอื่นใด ซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

บททั่วไป

ข้อ ๖ การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องจะต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง และต้องไม่กระทำการใดเพื่อเป็นการจูงใจ ให้คำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบประการอื่น เพื่อให้คู่กรณียินยอมในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ข้อ ๗ ในกรุงเทพมหานคร การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา ให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย ส่วนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้สำนักงานอัยการจังหวัดในท้องที่ที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมามีหน้าที่รับผิดชอบ

สำหรับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาที่พนักงานสอบสวนในท้องที่ที่รับผิดชอบส่งสำนวนมาให้สำนักงานอัยการคดีศาลแขวง หรือสำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด ที่มีท้องที่เดียวกันกับสำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัด หรือสำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ ตัวอำเภอใด ให้สำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัด หรือสำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ ตัวอำเภอนั้น แล้วแต่กรณี มีหน้าที่รับผิดชอบ

หมวด ๑
การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว

ข้อ ๘ เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย หรือสำนักงานอัยการจังหวัด ได้รับสำนวนการสอบสวนคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวจากพนักงานสอบสวน และคดีไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๙ ให้มีหนังสือแจ้ง สคช. หรือ อจ.สคช. แล้วแต่กรณี โดยเร็ว เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทโดยไม่ต้องส่งสำนวนไปด้วย

กรณีสำนักงานอัยการจังหวัดใดไม่มี อจ.สคช. ประจำอยู่ ให้อัยการจังหวัดนั้นมอบหมายพนักงานอัยการซึ่งมิใช่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาเรื่องนั้น เป็นพนักงานอัยการเจ้าของเรื่อง

สำหรับสำนักงานอัยการคดีศาลแขวง หรือสำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัดตามข้อ ๗ วรรคสอง ให้มีหนังสือแจ้งสำนักงานอัยการจังหวัดโดยเร็ว เพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

ภายหลังดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาพิจารณาสั่งคดีนั้นต่อไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องรอผลการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และเมื่อมีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ให้มีหนังสือแจ้ง สคช. หรือ อจ.สคช. แล้วแต่กรณี ทราบทันที

หนังสือแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบ ปน.๑ ท้ายระเบียบนี้

ข้อ ๙ คดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวที่พนักงานอัยการจะดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) คดีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเป็นการประกอบอาชญากรรมเป็นอาชีพ หรือเป็นผู้กระทำความผิดติดนิสัย

(๒) คดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นที่แน่ชัดแล้วว่าพนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุอื่น

ข้อ ๑๐ เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย สคช. หรือ อจ.สคช. ได้รับหนังสือตามข้อ ๘ วรรคหนึ่งแล้ว ให้ลงสารบบประนอมข้อพิพาท และดำเนินการมอบหมายพนักงานอัยการคนหนึ่งหรือหลายคนที่รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบ

ภายใน ๕ วันทำการ นับแต่วันได้รับเรื่อง ให้พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องแจ้งไปยังผู้เสียหายและผู้ต้องหาให้มาพบหรือมอบหมายให้ผู้แทนมาพบพนักงานอัยการ ณ สำนักงานอัยการเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามวันและเวลาที่พนักงานอัยการกำหนด โดยต้องไม่เกินกว่า ๑๕ วัน นับแต่วันที่ออกหนังสือ ทั้งนี้ การแจ้งให้ทำเป็นหนังสือตามแบบ ปน.๒ ท้ายระเบียบนี้ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ พร้อมทั้งให้ประสานงานทางโทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นใดเพื่อให้คู่กรณีทราบ

ข้อ ๑๑ กรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายได้รับหนังสือแจ้งแล้วไม่มาตามกำหนดนัด โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบ หรือแจ้งเหตุขัดข้องแต่ไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องเสนออัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งยุติ และเสนออธิบดีอัยการ สคช. หรืออธิบดีอัยการภาค เพื่อทราบ

ถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขอเลื่อนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไปจากวันเวลาที่พนักงานอัยการ ได้กำหนดนัดไว้ หากมีเหตุผลอันสมควรให้พนักงานอัยการเลื่อนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนั้นออกไป และกำหนดวันเวลานัดใหม่ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๕ วัน นับแต่กำหนดนัดครั้งแรก หรือตามที่เห็นสมควร แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการขอเลื่อนนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควรก็ให้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง

ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งคู่กรณีได้ แต่มีพฤติการณ์ที่เชื่อว่าน่าจะติดตามได้ ให้พนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งไปยังคู่กรณีอีกครั้งหนึ่ง และหากยังไม่อาจส่งหนังสือแจ้งได้อีก ให้พนักงานอัยการเสนออัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งยุติ

หากไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ และมีพฤติการณ์ที่เชื่อว่าไม่น่าจะติดตามได้ ให้พนักงานอัยการเสนออัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งยุติ

เมื่อได้มีคำสั่งยุติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้ว ให้เสนออธิบดีอัยการ สคช. หรืออธิบดีอัยการภาค เพื่อทราบ

ข้อ ๑๓ การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้ดำเนินการ ณ สำนักงานอัยการหรือสถานที่ราชการอื่นตามที่พนักงานอัยการเห็นสมควร โดยสถานที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทควรจัดแยกเป็นส่วนสัดเพื่อรักษาความลับ

คู่กรณีมีสิทธิให้บุคคลซึ่งตนไว้วางใจเข้ารับฟังได้ ฝ่ายละไม่เกินสองคน

ข้อ ๑๔ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนเริ่มรับฟังข้อพิพาทว่า

(๑) การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนี้ เป็นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ

(๒) พนักงานอัยการจะกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง

(๓) คู่กรณีมีสิทธิที่จะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทก็ได้ และคู่กรณีมีสิทธิให้บุคคลซึ่งตนไว้วางใจเข้ารับฟังได้ ฝ่ายละไม่เกินสองคน

(๔) คู่กรณีมีสิทธิ หน้าที่ และพันธะทางกฎหมายอันเป็นผลจากการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท เช่น เมื่อคู่กรณียอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป และหากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามที่ยอมความกัน คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งโดยเรียกร้องได้ตามที่ยอมความกันเท่านั้น

(๕) ข้อเสนอ ข้อผ่อนผัน หรือคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในชั้นไกล่เกลี่ย พนักงานอัยการจะเก็บเป็นความลับ คู่กรณีไม่มีสิทธิใช้อ้างอิง ไม่ว่ากรณีใดๆ และไม่ผูกมัดคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม และหากไม่สามารถตกลงกันได้ จะไม่มีผลต่อการพิจารณามีความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ

ให้พนักงานอัยการทำบันทึกการแจ้งตามวรรคหนึ่งให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานตามแบบ ปน.๓ ท้ายระเบียบนี้

ข้อ ๑๕ ให้พนักงานอัยการรับฟังข้อพิพาทจากคู่กรณีทีละฝ่าย แต่จะรับฟังข้อเท็จจริงหรือซักถามข้อเท็จจริงจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดหรือพฤติการณ์ในการกระทำความผิด หรือข้อเท็จจริงอื่นใดที่เป็นสาระสำคัญของคดี ในขณะที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งร่วมฟังอยู่ด้วยไม่ได้

ข้อ ๑๖ การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไม่ให้วินิจฉัยชี้ขาดว่าคู่กรณีฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก

ข้อ ๑๗ การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ถ้ามีการเรียกร้องค่าเสียหายหรือเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต้องปฏิบัติ หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอมให้พนักงานอัยการกะจำนวนค่าเสียหายหรือกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัตินั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๑๘ ในระหว่างการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ถ้าได้รับแจ้งผลการสั่งคดีตามข้อ ๘ วรรคสี่ ให้พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องแจ้งคู่กรณีทราบทันทีและสอบถามคู่กรณีว่าประสงค์จะให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ ให้บันทึกความประสงค์ของคู่กรณีไว้ตามแบบ ปน.๔ ท้ายระเบียบนี้ และให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

หากคู่กรณีไม่ประสงค์จะให้ดำเนินการต่อไป ให้ยุติการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และให้พนักงานอัยการเสนออัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งยุติ และเสนออธิบดีอัยการ สคช. หรืออธิบดีอัยการภาค เพื่อทราบ

หากคู่กรณีแสดงความประสงค์ขอให้ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่อไป ให้ดำเนินการตามความประสงค์ของคู่กรณี

ข้อ ๑๙ ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงประนอมข้อพิพาทกันได้ ให้พนักงานอัยการทำบันทึกตามแบบ ปน.๕ ท้ายระเบียบนี้ แล้วให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน หากคู่กรณีไม่ยินยอมลงลายมือชื่อให้พนักงานอัยการบันทึกไว้ด้วย และให้พนักงานอัยการเสนอ

อัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งยุติ และเสนออธิบดีอัยการ สคช. หรืออธิบดีอัยการภาค เพื่อทราบ

ข้อ ๒๐ เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงประนอมข้อพิพาทกันได้และประสงค์จะยอมความกันตามกฎหมาย ให้พนักงานอัยการทำบันทึกยอมความกันไว้เป็นหลักฐานตามแบบ ปน.๖ ท้ายระเบียบนี้

ในกรณีตกลงประนอมข้อพิพาทโดยมีเงื่อนไขหรือข้อเรียกร้องให้คู่กรณีต้องปฏิบัติ ให้พนักงานอัยการทำบันทึกข้อตกลงและความประสงค์ของคู่กรณีตามแบบ ปน.๗ ท้ายระเบียบนี้

บันทึกตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้จัดทำขึ้นเป็น ๔ ฉบับ มีข้อความถูกต้องตรงกัน แล้วอ่านข้อความให้คู่กรณีฟัง และให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยานอย่างน้อยสองคน โดยพนักงานอัยการลงชื่อในฐานะผู้ทำการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท มอบให้คู่กรณีถือไว้ฝ่ายละฉบับ เก็บไว้ ณ สำนักงานอัยการที่ทำการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ๑ ฉบับ และส่งให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในเรื่องนั้น ๑ ฉบับ

ข้อ ๒๑ ให้พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องแจ้งผลการดำเนินการตามระเบียบนี้ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้จำหน่ายเรื่องออกจากสารบบประนอมข้อพิพาท

ข้อ ๒๒ การรายงานผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้สำนักงานอัยการที่มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทรายงานผลการดำเนินการและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เป็นรายเดือนภายในวันทำการที่ห้าของเดือนถัดไป ถึงอธิบดีอัยการ สคช. หรืออธิบดีอัยการภาค แล้วแต่กรณี เพื่อรายงานต่อสำนักงานอัยการสูงสุดภายในวันที่สิบห้าของเดือนนั้น ตามแบบ ปน.๘ ท้ายระเบียบนี้

หมวด ๒
การไกล่เกลี่ยในคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว

ข้อ ๒๓ ในสำนวนคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว หรือในสำนวนคดีอาญาที่มีความผิดต่อส่วนตัวและไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวรวมกัน ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหามีความประสงค์จะให้ไกล่เกลี่ย เพื่อบรรเทาความเสียหายและเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาล สำนักงานอัยการตามข้อ ๘ ที่ได้รับสำนวนคดีอาญา อาจพิจารณาแจ้งให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยได้

ข้อ ๒๔ เมื่อพนักงานอัยการเจ้าของเรื่องได้แจ้งผลการไกล่เกลี่ยแล้ว และเป็นกรณีที่การไกล่เกลี่ยสามารถตกลงกันได้ ให้พนักงานอัยการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาแถลงถึงผลการไกล่เกลี่ยนั้นต่อศาลด้วย

๗

ข้อ ๒๕ การดำเนินการตามหมวดนี้ ให้นำความในหมวด ๑ มาใช้โดยอนุโลม

ประกาศ ณ วันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

จุลสิงห์ วสันตสิงห์

(นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์)

อัยการสูงสุด

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวปราณี ฉวยกระโทก
วัน เดือน ปีเกิด	25 พฤศจิกายน 2518
สถานที่เกิด	จังหวัดสระแก้ว
ประวัติการศึกษา	น.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2553
สถานที่ทำงาน	สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ