

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไต่เถี่ยคดีอาญาตามกฎหมายกระทรวง
ว่าด้วยการไต่เถี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา

นางสาวดาริกา นาคขาว

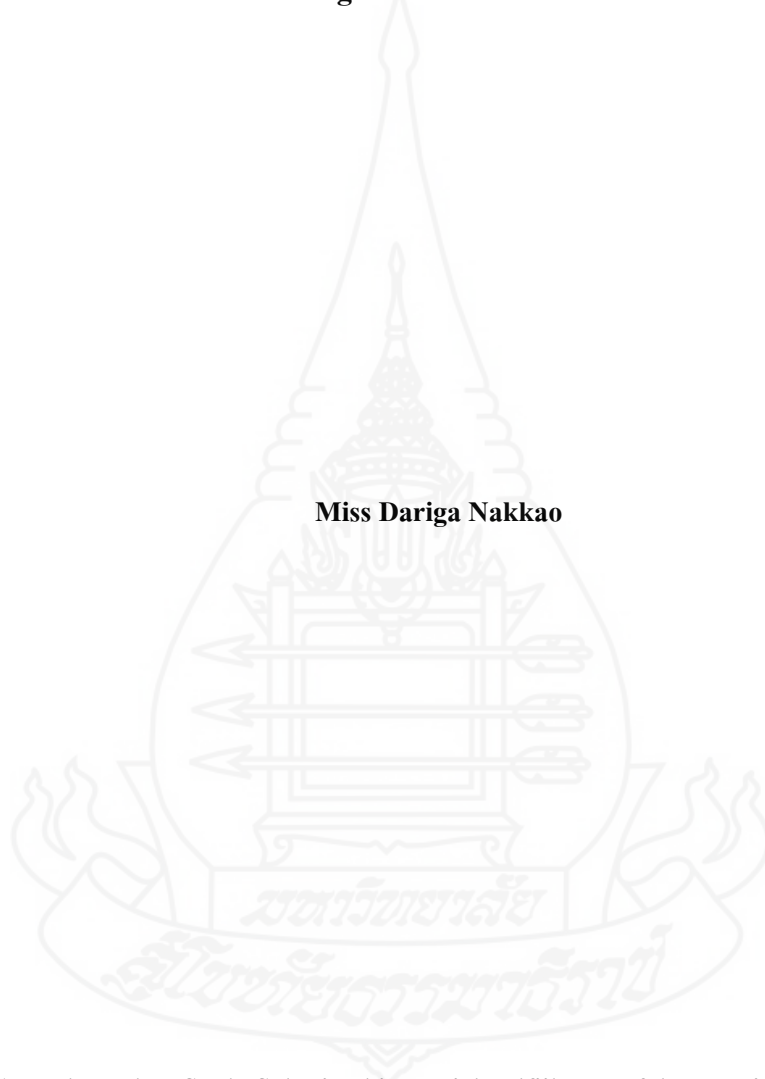


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2559

**Legal Problem Related to Mediate Criminal Case According
to the Ministerial Regulations about Mediation of Crime**

Miss Dariga Nakkao



An Independent Study Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice

School of Law

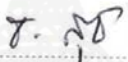
Sukhothai Thammathirat Open University

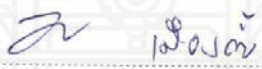
2016


| | |
|----------------------------|--|
| หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ | ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไต่เถี่ยคดีอาญาตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไต่เถี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา |
| ชื่อและนามสกุล | นางสาวคาริกา นาคขาว |
| วิชาเอก | กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม |
| สาขาวิชา | นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | รองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช |

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2560

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)


.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเจางาม)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ยคดีอาญาตามกฎหมายกระทรวง

ว่าด้วยการไถ่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา

ผู้ศึกษา นางสาวคาริกา นาคขาว รหัสนักศึกษา 2564002943 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช **ปีการศึกษา** 2559

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ของการดำเนินการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ศึกษาถึงเจตนารมณ์ของการดำเนินการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของฝ่ายปกครอง และวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ศึกษาวิเคราะห์มาตรการไถ่เกลี่ยของฝ่ายปกครองเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการไถ่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการไถ่เกลี่ย ตามกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยทำการค้นคว้าในรูปแบบของหนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตำบฏกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา คำสั่ง ข้อกำหนด ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ซึ่งศึกษาในเรื่องแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์ ของการดำเนินการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท รวมถึงเจตนารมณ์ของการดำเนินการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของฝ่ายปกครอง ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับการดำเนินไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายไทยในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550 มาใช้บังคับ โดยให้อำนาจนายอำเภอในการจัดการยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการไถ่เกลี่ยทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาที่เกิดขึ้นในระดับชุมชน เป็นการแก้ไขปัญหาคั่นคว้อที่ประชาชนได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและเป็นการช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองในสังคมได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการออกกฎหมายว่าด้วยการไถ่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ที่ออกตามความในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2550 ขึ้นใช้บังคับ พบว่า ยังมีปัญหาในเรื่องการบัญญัติกฎหมายบางข้อมีรายละเอียดที่ไม่ชัดเจน ครอบคลุม ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรจึงเห็นควรให้มีการมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 เพื่อให้กระบวนการไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของอำเภอมีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริง

คำสำคัญ การไถ่เกลี่ย ความผิดที่มีโทษทางอาญา

Independent Study title: Legal Problem Related to Mediate Criminal Case According to the Ministerial Regulations about Mediation of Crime

Author: Miss Dariga Nakkao; **ID:** 2564002943; **Degree:** Master of laws;

Independent Study advisor: Dr. Thawatchai Suwanpanich, Associate Professor;

Academic year: 2016

Abstract

This independent study has its objective to study the history, concept, theory and principle of mediation and dispute resolution. It is to study the aim of mediation and dispute resolution in administrative entity and to analyse legal issue of the ministerial regulation of mediation of wrongdoing with criminal punishment B.E. 2553 to have it become more efficiency. The researcher aims to study guidance to improve principle and method to mediation according to the ministerial regulation of mediation of wrongdoing with criminal punishment B.E. 2553

This independent study is qualitative research studying through documents and by researching through books, textbooks, theses, master project, laws, Supreme Court cases, and relevant orders and regulations. It also include electronics media which study concept, theory and principle of mediation and dispute resolution including the purpose of mediation and dispute resolution of administrative entity and to have a comparative study of mediation and dispute resolution in criminal case in the United States and the Republic of the Philippines. This is to have guidance for further improvement of Thai laws in such issue.

From the study, it is found that the enforcement of the National Government Organization Act B.E. 2534 and the amendment (no. 7) B.E. 2550 by empowering Sheriff to resolve dispute in the community through mediation both in civil and criminal case is the efficient way to resolve issue whereby people can access to justice and encourage more peace and harmony in the society. However, after the issuance of the ministerial regulation of mediation of wrongdoing with criminal punishment B.E. 2553 which issued according to the law of the National Government Organization Act B.E. 2550, it is found that there remain problems of certain principle of laws with lack of clarification and thus render the enforcement of law being less efficient. It is therefore consider that there shall be improvement of the ministerial regulation of mediation of wrongdoing with criminal punishment B.E. 2553 in order to have a suitable mediation and dispute resolution in the community and to bring highest and true benefit toward people who use mediation service.

Keyword: Meadiation Criminal offense

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สามารถสำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาและความอนุเคราะห์ของท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช ที่ท่านกรุณารับเป็นที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ซึ่งท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการช่วยชี้แนะ และให้ความรู้ คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ รวมทั้งตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนทำให้เกิดการค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงที่ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียน

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช ที่ให้เกียรติเป็นประธานกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ซึ่งได้ถ่ายทอดองค์ความรู้ คำแนะนำ อันเป็นแนวทางแก่ผู้เขียนในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้

เหนือสิ่งอื่นใดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและครูบาอาจารย์ทั้งหลายในสาขานิติศาสตร์ของผู้เขียน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการช่วยเหลือและผลักดันผู้เขียนให้ผู้เขียนศึกษาและทำงานด้านนิติศาสตร์ รวมตลอดถึงครอบครัวอันเป็นที่รักยิ่งของผู้เขียนที่คอยเป็นกำลังใจและคอยสนับสนุน จนทำให้ผู้เขียนมีวันนี้ขึ้นมาได้

ผู้เขียนหวังว่าการศึกษาค้นคว้าอิสระเล่มนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ศึกษาค้นคว้าต่อๆ มาและผู้เขียนขอขอบคุณงามความดีทั้งหมดแก่บุคคลดังกล่าวข้างต้นทุกคน ส่วนความผิดพลาดบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

คาริกา นาคขาว

ตุลาคม 2560

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| บทที่ 1 บทนำ | 1 |
| 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา | 4 |
| 3. ขอบเขตของการศึกษา | 5 |
| 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 5 |
| 5. ระเบียบวิธีวิจัย | 5 |
| บทที่ 2 ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีการไถ่เกลี่ย | 6 |
| 1. ความหมายของการระงับข้อพิพาทด้วยการไถ่เกลี่ย | 6 |
| 1.1 วิวัฒนาการของการไถ่เกลี่ย | 8 |
| 1.2 หลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับการไถ่เกลี่ย | 11 |
| 1.3 รูปแบบการไถ่เกลี่ย | 12 |
| 1.4 ขั้นตอนการไถ่เกลี่ย | 13 |
| 1.5 คุณสมบัติ บทบาทและหน้าที่ของผู้ไถ่เกลี่ย | 14 |
| 1.6 ประเภทของการไถ่เกลี่ย | 16 |
| 1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการไถ่เกลี่ย | 17 |
| 1.8 ข้อจำกัดของการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท | 18 |
| 1.9 ข้อพิพาทที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไถ่เกลี่ยได้ | 19 |
| 2. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการไถ่เกลี่ย | 21 |
| 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง | 22 |
| 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท | 25 |
| 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความสมัครใจ | 25 |
| 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม | 26 |
| 2.5 แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ | 26 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|---|------|
| 2.6 แนวคิดยุติธรรมชุมชน..... | 33 |
| 3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย..... | 38 |
| 3.1 ทฤษฎีการแข่งขัน..... | 38 |
| 3.2 ทฤษฎีการแก้ปัญหา..... | 38 |
| 4. นายอำเภอกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญา..... | 39 |
| 4.1 ประวัติศาสตร์การปกครองไทย..... | 40 |
| 4.2 ความเป็นมาของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายไทย..... | 42 |
| 4.3 การไกล่เกลี่ยโดยนายอำเภอ..... | 46 |
| บทที่ 3 การไกล่เกลี่ยทางอาญาของกฎหมายไทยและต่างประเทศ..... | 57 |
| 1. การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของกฎหมายไทย..... | 58 |
| 1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย..... | 58 |
| 2. การไกล่เกลี่ยทางอาญาของต่างประเทศ..... | 90 |
| 2.1 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา..... | 90 |
| 2.2 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศฟิลิปปินส์..... | 94 |
| บทที่ 4 วิเคราะห์การไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิด ที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553..... | 97 |
| 1. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ย..... | 99 |
| 2. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ย..... | 103 |
| 3. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอ และปลัดอำเภอในความผิดอาญาที่เกิดหลายท้องที่ต่างกัน..... | 104 |
| บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ..... | 108 |
| 1. บทสรุป..... | 108 |
| 2. ข้อเสนอแนะ..... | 110 |
| บรรณานุกรม..... | 112 |
| ภาคผนวก..... | 117 |
| ประวัติผู้ศึกษา..... | 122 |

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันที่สภาพสังคมเจริญก้าวหน้าแบบก้าวกระโดด ส่งผลให้การดำรงชีวิตของมนุษย์ได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตซึ่งเป็นการดำรงชีวิตแบบสังคมที่อาศัยพึ่งพากัน เข้าสู่สังคมที่เกิดการแก่งแย่ง แข่งขัน และเมื่อเกิดการแข่งขัน สิ่งหนึ่งที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น คือความขัดแย้ง และข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาททางความคิด วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา ความเชื่อ ผลประโยชน์และการเมือง เป็นต้น ซึ่งความขัดแย้งนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นในระดับบุคคล ครอบครัว สังคม รัฐ ไปจนถึงระดับโลก และถ้าไม่ได้รับการแก้ไขที่ถูกต้องแล้ว สิ่งที่จะตามมาคือความรุนแรง และนำไปสู่ความเสียหายหรือสูญเสียในที่สุด ดังนั้น การทำความเข้าใจในเรื่องของความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้สามารถยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

เมื่อมีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาททางอาญาเกิดขึ้น โดยปกติผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด จะเรียกร้องหาความยุติธรรมโดยการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยเป็นการเริ่มต้นกระบวนการที่เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ การพิจารณาของศาล และสิ้นสุดกระบวนการที่กรมราชทัณฑ์ และปัจจุบันยังมีแนวโน้มการนำคดีเข้าสู่ระบบดังกล่าวสูงขึ้น เนื่องจากมีความเชื่อว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดตามแนวคิดการแก้แค้นทดแทนเป็นวิธีการที่จะป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดได้อย่างเห็นผลเป็นรูปธรรม ส่งผลให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า เกิดกระแสในแง่ลบต่อกระบวนการยุติธรรม จึงมีการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกขึ้นมาเสริมกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อเป็นกลไกที่สำคัญในการส่งเสริมการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลและสนับสนุนให้การระงับปัญหาและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีความรวดเร็วและเป็นธรรมซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั้นมีหลากหลายวิธีและแต่ละวิธีมีทั้งข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน และวิธีการระงับข้อพิพาทที่ทุกฝ่ายต้องการคือสะดวกและรวดเร็ว ประหยัดและเป็นธรรม มีกลไกบังคับที่มีประสิทธิภาพ

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก หมายถึง กระบวนการในการแสวงหาความยุติธรรมที่มีกระบวนการรูปแบบการปฏิบัตินอกเหนือไปจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ใช้แนวคิด

การหันเหคือออกจากศาลเพื่อประโยชน์ต่อผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมุ่งหวังเพื่อลดจำนวนคดีความ และลดการพึ่งพาองค์กรกระบวนการยุติธรรมภาครัฐ เปลี่ยนมาเพื่อให้ชุมชนสร้างมาตรการควบคุมสมาชิกของชุมชนด้วยชุมชนเอง อีกทั้งเพื่อเป็นการระงับคดีความผิดเล็กๆ น้อยๆ โดยไม่จำเป็นต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย เป็นวิธีการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ซึ่งถูกนำมาใช้นอกจากการพิจารณาตามปกติของศาล เพื่อให้เกิดการประนีประนอมและทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ซึ่งมีความหมายว่า เป็นการระงับข้อพิพาท โดยการตกลงยินยอมของกลุ่มตนเอง ซึ่งต้องมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางในการทำหน้าที่ช่วยเหลือหาทางออกในการยุติหรือระงับข้อพิพาท โดยที่ผลการไกล่เกลี่ยต้องเกิดจากการตัดสินใจและความสมัครใจของกลุ่มตนเอง ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการทำคำชี้ขาด มีหน้าที่เพียงช่วยเหลือในการเจรจาและเสนอแนะเท่านั้น และการไกล่เกลี่ยจะต้องใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ควบคู่กันไปด้วย เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดรวมถึงเหยื่อและผู้เสียหายด้วย โดยผลของการไกล่เกลี่ยนั้นหากคู่กรณีไม่พอใจผลการไกล่เกลี่ย ก็อาจใช้การระงับข้อพิพาททางอื่น หรือนำคดีขึ้นสู่ศาลต่อไปได้

ปัจจุบันการไกล่เกลี่ยได้ถูกนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทมากขึ้นซึ่งในภาพรวมสามารถระงับความขัดแย้งได้ผลน่าพึงพอใจในระดับหนึ่ง ทางภาครัฐจึงมีความพยายามขยายแนวคิดไกล่เกลี่ยมาปรับใช้ประกอบกับกระบวนการยุติธรรม ทั้งการไกล่เกลี่ยก่อนนำคดีเข้าสู่ชั้นศาล และการไกล่เกลี่ยในระหว่างที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล เนื่องจากหากข้อพิพาทจบลงด้วยการไกล่เกลี่ยโดยไม่ต้องมีการบังคับคดีตามปกติย่อมส่งผลดีทั้งในแง่ความประหยัดทรัพยากรในการดำเนินงาน ประหยัดเวลาและบุคลากร แต่การจะนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและเห็นผลเป็นรูปธรรมนั้นย่อมต้องอาศัยเหตุปัจจัยหลายอย่างนอกเหนือจากปัจจัยเกี่ยวกับคู่กรณีเอง การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการ และเงื่อนไขแห่งการไกล่เกลี่ยจึงมีความสำคัญและจำเป็นอันจะนำไปสู่การเพิ่มโอกาสประสบความสำเร็จในการระงับข้อพิพาทมากยิ่งขึ้น และแม้ว่าในกรณีที่การไกล่เกลี่ยไม่สามารถตกลงกันได้ แต่กระบวนการที่นำมาสู่การไกล่เกลี่ยก็ยังเป็นประโยชน์อยู่หลายประการ อาทิ การที่คู่กรณีมีโอกาสได้พูดคุยเจรจากันอันเป็นการช่วยผ่อนคลายบรรยากาศความตึงเครียดได้ ในระดับหนึ่ง และอาจส่งผลให้สามารถพูดคุยทำความเข้าใจและนำมาซึ่งการตกลงกันได้ภายหลัง

จากหลักการและเหตุผลรวมทั้งประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยในการระงับข้อพิพาท จึงนำมาสู่การขยายกรอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ อำเภอบึงสามพัน ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 51 บัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วน

ภูมิภาค ดังนี้ (1) จังหวัด (2) อำเภอ¹ ในการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททั้งทางแพ่ง และทางอาญาขึ้นใช้ระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยการบัญญัติอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 และกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ออกตามความในมาตรา 61/2 และมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 ซึ่งอำเภอเป็นส่วนราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีภารกิจหน้าที่ที่หลากหลาย แต่ภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของกรมการปกครองซึ่งมีการกระจายอำนาจมาสู่อำเภอ คือภารกิจการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ซึ่งส่วนอำนวยความสะดวก เป็นส่วนงานหนึ่งในสังกัดสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามภารกิจนี้โดยมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการและประสานการดูแลประชาชนให้ได้รับสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคทางกฎหมาย การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท การพัฒนาระบบงานอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน การให้ความร่วมมือช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ งานศูนย์อำนวยความสะดวก งานข้อมูลข่าวสาร ร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง งานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม สนับสนุน อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานชั้นสูตรพลิกศพของพนักงานฝ่ายปกครองทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร และสนับสนุนการปฏิบัติงานชั้นสูตรพลิกศพของจังหวัด และอำเภอ การจัดเก็บข้อมูล สถิติด้านต่างๆ เช่น ด้านชั้นสูตรพลิกศพในภาพรวมของกรม งานปราบปรามผู้มีอิทธิพลหรืออื่นๆ ร่วมกันและสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง² และปัจจุบันงานไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของอำเภอได้ถูกบัญญัติไว้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 61/1(4)³ โดยมีการระบุอำนาจหน้าที่การไกล่เกลี่ยของอำเภอออกเป็น 2 ส่วน ทั้งการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง และการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยในส่วนของ การไกล่เกลี่ยทางแพ่ง ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาทหรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา⁴ และในส่วน

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534, มาตรา 51.

² ส่วนอำนวยความสะดวก สำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สืบค้นวันที่ 15 มีนาคม 2559 จาก <http://ilab.dopa.go.th/>.

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2550 มาตรา 61/1(4).

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2550 มาตรา 61/2.

ข้อพิพาททางอาญา จะต้องเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ส่วนวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁵ ซึ่งภายหลังได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่เกลี้ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ขึ้น ซึ่งผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าในส่วนของการไต่เกลี้ยความผิดที่มีโทษทางอาญา เนื่องจากเป็นคดีที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และจากการศึกษาผู้ศึกษาเห็นว่ากฎกระทรวงว่าด้วยการไต่เกลี้ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความนัยมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่7) พ.ศ.2550 ยังมีความบกพร่องบางประการที่ส่งผลให้การไต่เกลี้ยทางอาญาไม่สามารถบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาเพื่อที่จะแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เป็นสาระสำคัญอันได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคู่กรณีในการเข้าสู่กระบวนการไต่เกลี้ย ณ ห้องที่ใดห้องที่หนึ่ง การเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายปกครองมีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการไต่เกลี้ยในคดีอาญาเพื่อให้การไต่เกลี้ยสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะนำไปสู่โอกาสในการเพิ่มประสิทธิผลแห่งกระบวนการไต่เกลี้ยในที่สุด

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ความหมาย และหลักเกณฑ์ ของการดำเนินการไต่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาท

2.2 เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ของการดำเนินการไต่เกลี้ยและประนอมข้อพิพาทของฝ่ายปกครอง และวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายของกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่เกลี้ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรการไต่เกลี้ยของฝ่ายปกครองเพื่อให้การบังคับใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่เกลี้ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.4 เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการไต่เกลี้ย ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่เกลี้ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2550 มาตรา 61/3.

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการไต่ถามความผิดและประណอมข้อพิพาทของฝ่ายปกครอง และศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับการดำเนินไต่ถามความผิดและประណอมข้อพิพาททางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 ได้ทราบประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ความหมาย และหลักเกณฑ์ของการดำเนินการไต่ถามความผิดและประណอมข้อพิพาท

4.2 ได้ทราบเจตนารมณ์ของการดำเนินการไต่ถามความผิดและประណอมข้อพิพาท ของฝ่ายปกครอง และทราบถึงปัญหาข้อกฎหมายของกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553

4.3 สามารถกำหนดมาตรการขึ้นใช้บังคับในเรื่องการไต่ถามความผิดของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การบังคับใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.4 สามารถเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการไต่ถามความผิดตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553

5. ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยในรูปแบบของหนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ด้วบทกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา คำสั่ง ข้อกำหนดระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความจากวารสารต่างๆ เช่น บทความพิเศษ คุณพาววารสารนิติศาสตร์ และข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

บทที่ 2

ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีการไกล่เกลี่ย และอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในการตอบ โจทย์ปัญหาที่จะทำการศึกษา ในบทนี้ผู้ศึกษา จะทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายและประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการของการไกล่เกลี่ย ความสำคัญของการไกล่เกลี่ยระดับข้อพิพาท แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย ในภาพรวม รวมทั้ง ศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ยของต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลไปศึกษาเชื่อมโยง เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยทางอาญาของประเทศไทยและในต่างประเทศต่อไป

1. ความหมายของการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย

ความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ ในสังคมมนุษย์ โดยอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การแข่งขัน การแย่งชิง หรือความเห็นที่แตกต่างกัน ในทางการเมือง เป็นต้น นำมาสู่ความขัดแย้ง และเมื่อความเห็นที่แตกต่างกันมีมากขึ้น จนทำให้ อีกฝ่ายหนึ่งต่างพยายามเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งให้เห็นต่างจากตนกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือยอมรับสภาพอย่างเดียวกับตน การเรียกร้องดังกล่าวจึงนำมาสู่ข้อพิพาท และเมื่อมีความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทเกิดขึ้นย่อมส่งผลเสียต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงมีการพยายามในการหา มาตรการจัดการกับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นกระบวนการที่เกิดจาก ความสมัครใจของกลุ่มพิพาท และกระบวนการจัดการที่มีลักษณะเป็นการบังคับ ซึ่งการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท (Mediation) ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกวิธีหนึ่ง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการโดยตรงและปัจจุบันได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง เนื่องจาก สามารถนำไปปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในหลายลักษณะทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทเล็กๆ น้อยๆ ในชุมชน ซึ่งนอกจากจะมีส่วนช่วยลดปริมาณคดี ในศาลแล้ว ยังมีข้อดีอีกหลายประการ เช่น สะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย

รักษาสัมพันธภาพ ชื่อเสียงและความลับของกลุ่มพิพาท⁶ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของกลุ่มพิพาท เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้ความรุนแรง มีวัตถุประสงค์ในการยุติข้อพิพาทและนำความสับสนกลับคืนสู่สังคม สำหรับความหมายของการไกล่เกลี่ย (Mediation) มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ ดังนี้

บรรหาร กาลา ได้ให้ความหมายของการไกล่เกลี่ย คือ วิธีการที่กำหนดให้มีคนกลางเข้าทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย (mediator) เพื่อให้คู่กรณีหาข้อสรุปหรือหาทางออกในการระงับข้อพิพาท เป็นวิธีที่ไม่มีข้อบังคับ (nonbinding) แม้ว่าคู่กรณีจะตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่หลังจากได้มีการพบปะกันแล้ว คู่กรณีก็มีอิสระที่จะตัดสินใจไม่ไกล่เกลี่ยอีกต่อไปก็ได้ และหากคู่กรณีมิได้ตกลงที่จะยอมรับผลการไกล่เกลี่ยหรือมิได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน ผลการไกล่เกลี่ยก็ไม่ผูกพันคู่กรณีเช่นกัน⁷

วิรัช ชินวินิจกุล ให้ความหมายของการไกล่เกลี่ย คือ วิธีการระงับข้อพิพาทโดยคนกลางที่เรียกว่า ผู้ไกล่เกลี่ย มีหน้าที่ในการเข้าช่วยคู่พิพาทในการหาแนวทางในการแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้น อันเกิดจากแนวทางร่วมกันซึ่งเป็นที่ยอมรับของกลุ่มพิพาททุกฝ่าย โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่มีอำนาจในการกำหนดผลการเจรจา โดยผลลัพธ์การไกล่เกลี่ยย่อมเกิดจากความยินยอมของกลุ่มพิพาททั้งสองฝ่าย⁸

โชติช่วง ทัพวงศ์ ให้ความหมายไว้ว่า คำว่า “การไกล่เกลี่ย” คือ กระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามที่เป็นคนกลางเข้าช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาต่อรองของกลุ่มความเพื่อระงับข้อพิพาท⁹

ภานุ รังสีสหัส ให้ความหมายว่า การไกล่เกลี่ย คือ กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามมาช่วยเหลือให้คู่ความเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ โดยเป็นผลผลิตประการหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นจากความล้มเหลวของการเจรจาต่อรองมิใช่เป็นสิ่งที่เข้ามาแทนที่การเจรจาต่อรอง เป็นกระบวนการที่มีประโยชน์ในการช่วยให้คู่ความทั้งสองฝ่ายหรือทุกฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลง

⁶ พรณขง พุทธิภาย และคณะ. (2547). “การปฏิบัติงานของอาสาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ช.ก.): ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข” รายงานวิจัยของสำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, หน้า 11, อ้างใน โสดี สุตฉานนท์. (2553). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา นิติศาสตร์สำนักงานศาลยุติธรรม *คุณพาว* ม 3, 57 (กันยายน – ธันวาคม), หน้า 103.

⁷ สัมมนา เรื่อง “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ทางเลือกของสังคมไทย” วันที่ 18-24 เมษายน 2548 สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม หน้า 19.

⁸ วิรัช ชินวินิจกุล. (2556). *100 คำถามกับการไกล่เกลี่ย* กรุงเทพฯ: คัมปาย อิมเมจจิ้ง หน้า 10.

⁹ โชติช่วง ทัพวงศ์ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล” ใน *รวมบทความการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง* หน้า 45 สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.

ร่วมกันจากกรณี ที่มีการพิพาทกันนั้นได้ โดยที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นคนกระตุ้นให้คู่ความตกลงกันได้ง่ายขึ้น แต่ไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่ความแต่อย่างใด¹⁰

ตะวัน มานะกุล ให้ความหมายของไกล่เกลี่ย คือ การระงับข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สาม เข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาต่อรอง เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีจุดเด่นในแง่ การร่วมกันแทนการต่อสู้คดีเพื่อหาผู้แพ้ผู้ชนะและการช่วยแบ่งเบาภาระคดีจากศาล¹¹

จากนิยามความหมายของคำว่า การไกล่เกลี่ย ของนักวิชาการหลายๆ ท่านดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า คำว่า การไกล่เกลี่ย คือ กระบวนการยุติข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือ ในการเจรจา โดยอาศัยความสมัครใจของคู่พิพาท ซึ่งมีลักษณะเชิงสร้างสรรค์และสังคมต้องได้ ประโยชน์จากการไกล่เกลี่ย

1.1 วิวัฒนาการของการไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยเป็นระบบการยุติข้อพิพาทระหว่างสมาชิกในสังคมจึงถือเป็นกลไก ทางสังคมอย่างหนึ่ง การศึกษาประวัติศาสตร์หรือวิวัฒนาการของการไกล่เกลี่ยจึงมีอาจแยกออกจาก การศึกษาวิวัฒนาการสังคมในแต่ละยุค จึงต้องศึกษาสภาพสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย จุดเด่นและ อิทธิพลที่น่าจะมีผลต่อกระบวนการ ไกล่เกลี่ยในแต่ละยุคสมัย ดังนี้¹²

1.1.1 สังคมมนุษย์สมัยก่อนประวัติศาสตร์

สังคมมนุษย์ในยุคแรกๆ ยังเป็นสังคมชนกลุ่มเล็กๆ ที่เร่ร่อนไปตามแหล่ง อาหาร การคบค้าสมาคมระหว่างกลุ่มยังจำกัด ซึ่งนักสังคมวิทยาเรียกสังคมมนุษย์ยุคนี้ว่ามนุษย์ สมัยก่อนประวัติศาสตร์ (Pre-historic World) เริ่มตั้งแต่การปรากฏตัวเป็นครั้งแรกของมนุษย์จนถึง ยุคก่อนที่จะมีการใช้ตัวอักษร สังคมในยุคนี้ถูกเรียกว่า สังคมดั้งเดิม (Primitive Society) แรกเริ่ม ของสังคมมนุษย์ดำรงชีพด้วยการล่าสัตว์และแสวงหาพืชผัก ผลไม้เป็นอาหาร มีการพึ่งพาธรรมชาติ และสภาวะแวดล้อมอย่างเต็มที่ เมื่อแหล่งอาหารหมดลงก็ต้องอพยพย้ายถิ่นแสวงหาถิ่นที่อยู่ใหม่ ชีวิตส่วนใหญ่ของมนุษย์ในสังคมดั้งเดิมจึงมีสาระสำคัญอยู่ที่การแสวงหาอาหาร การป้องกันตัว จากสัตว์ร้ายและภัยธรรมชาติ รวมถึงการต่อสู้ในหมู่พวกเดียวกันเพื่อความอยู่รอด ขณะเดียวกัน องค์การทางการเมืองยังไม่เกิดขึ้น สังคมยุคนี้จึงมีสภาพเป็นอนาธิปไตย คือ ไม่มีผู้เป็นใหญ่แน่นอน

¹⁰ ภาณุ รังสีหัทธ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หน้า 3.

¹¹ ตะวัน มานะกุล. (2556). *กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย รายงานการวิจัย ประกอบโครงการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย* มูลนิธิสาธาณสุขแห่งชาติ หน้า 1.

¹² เปรมมิศา หนูเรืองงาม. (2556). “การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือก : กรณีศึกษาการนำ กระบวนการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทเชิงบังคับมาใช้ในประเทศไทย” *วารสารกระบวนการยุติธรรม* 6, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม): 101 -107 หน้า 103.

ดังนั้น หากมีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งเกิดขึ้น จึงมักใช้ความรุนแรงในการตัดสินปัญหา ส่วนการไกล่เกลี่ยนั้นจะเกิดขึ้นได้ยากมาก เนื่องจากยังไม่มียุติธรรมหรือสถาบันที่สามารถวินิจฉัยข้อพิพาทได้ เมื่อไม่มีผู้ที่สามารถวินิจฉัยข้อพิพาท ย่อมไม่มีโอกาสที่จะนำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่การไกล่เกลี่ย

ต่อมาสังคมมนุษย์เริ่มปฏิบัติภารกิจรองชีพด้วยการเปลี่ยนวิถีชีวิตจากการล่าสัตว์และหาของป่ามาทำการเพาะปลูกแทน จึงนับเป็นการปฏิบัติทางสังคมและเศรษฐกิจครั้งสำคัญ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติเกษตรกรรมก็ได้ มนุษย์เกิดการเรียนรู้ การเพาะปลูก ไถหว่านและเก็บเกี่ยวพืช มีการเลี้ยงสัตว์และฝึกสัตว์ให้เชื่อง การปกครองและความสัมพันธ์ของสังคมยุคนี้จะอยู่กับแบบเครือญาติ (Kinship Relations) มีความกลมเกลียวและผูกพันกันอย่างใกล้ชิด เพราะเป็นสังคมขนาดเล็ก การจัดระเบียบทางสังคมจะเป็นไปในรูปแบบของตระกูล (Clan) และหมู่บ้าน (Village) หัวหน้าตระกูลหรือหัวหน้าหมู่บ้านจึงเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองและมีบทบาทในการตัดสินข้อพิพาท เมื่อประกอบกับความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีลักษณะกลมเกลียว หัวหน้าตระกูลหรือหัวหน้าหมู่บ้านจึงมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในตระกูล หรือสมาชิกในหมู่บ้านด้วย อาจถือได้ว่าในยุคนี้เป็นยุคเริ่มต้นของบุคคลผู้มีบทบาทในการไกล่เกลี่ย

1.1.2 สังคมมนุษย์สมัยประวัติศาสตร์

สังคมมนุษย์สมัยประวัติศาสตร์เริ่มขึ้นเมื่อนมนุษย์รู้จักการใช้ตัวอักษรในการจดบันทึกเรื่องราวต่างๆ สภาพสังคมสมัยนี้มีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากหมู่บ้านแบบเกษตรกรรมได้ขยายใหญ่ขึ้นจนกลายเป็นสังคมศูนย์กลางเศรษฐกิจ คนที่อาศัยอยู่ในเขตชุมชนนั้นมิได้มีเพียงผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอีกต่อไป แต่มีผู้ประกอบอาชีพอื่นๆ ด้วย อาทิ ช่างฝีมือ ช่างก่อสร้าง ช่างทอผ้า เป็นต้น ส่วนผู้ที่ทำหน้าที่ผู้ปกครอง ได้แก่ นักบวช พระ และนักรบ ซึ่งถือเป็นกลุ่มชนชั้นสูง รองลงมาคือ ช่างฝีมือ พ่อค้า ช่างนา ชาวไร่ ซึ่งเป็นอาชีพอิสระ ส่วนชนชั้นต่ำคือพวกทาสหรือกลุ่มผู้ใช้แรงงาน สภาพสังคมมนุษย์สมัยประวัติศาสตร์จึงมีความเป็นเมือง มีการจัดระเบียบสังคมที่สลับซับซ้อนมากขึ้น สังคมประกอบด้วยกลุ่มต่างๆ แต่ละกลุ่มประกอบอาชีพหรือมีหน้าที่แตกต่างกันรวมอยู่ในชุมชนเดียวกัน จากการรวมกลุ่มของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหลายแขนงและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ในที่สุดก็เป็นจุดกำเนิดแห่ง “อารยธรรม ” ของโลก

แม้สังคมในยุคนี้จะมีความเจริญสูงขึ้นในหลายๆ ด้าน แต่ด้วยความหลากหลายของกลุ่มอาชีพ และการมีหน้าที่ๆ แตกต่างกัน ก็นำมาซึ่งความขัดแย้งที่มีสลับซับซ้อนมากกว่าเดิมด้วยเช่นกัน การจัดระเบียบสังคมและการจัดระเบียบการใช้อำนาจจึงมีความซับซ้อน มีการวางระเบียบและจัดตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจในด้านต่างๆ รวมถึงองค์กรที่ใช้อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยมีกลุ่มพระ นักบวช และนักรบเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินข้อพิพาทต่างๆ

การตัดสินใจพิพาทในยุคนี้มักเป็นไปในลักษณะเด็ดขาด ชัดเจน ตาต่อตา ฟันต่อฟัน อาทิ การตัดสินใจพิพาทตามประมวลกฎหมายอัมมูราบีแห่งอาณาจักรบาบิโลน ดังนั้น กระบวนการไกล่เกลี่ยจึงถูกนำมาใช้อย่างจำกัด และมักถูกใช้ในข้อพิพาทระหว่างชนชั้นสูงด้วยกันเท่านั้น ส่วนชนชั้นกลางและชนชั้นล่างมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่มากนัก

จุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลก โดยเฉพาะในสังคมยุโรปและส่งผลถึงสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในภูมิภาคอื่นๆ ในเวลาต่อมาคือ สงครามครูเสด (Crusade War) ซึ่งเป็นสงครามที่เกิดขึ้นในระหว่าง ค.ศ.1095 ถึง ค.ศ.1272 เป็นการทำสงครามระหว่างชาวคริสต์ในยุโรป และชาวมุสลิมในวันออกกลาง จุดประสงค์เพื่อแย่งชิงนครเยรูซาเล็ม ซึ่งเป็นสถานที่สำคัญทางศาสนาคริสต์และศาสนาอิสลาม ผลของสงครามครูเสดทำให้อิทธิพลของระบบศักดินาสวามิภักดิ์และอิทธิพลของฝ่ายคริสต์จักรลดลง อำนาจมารวมศูนย์อยู่ที่กษัตริย์ ขณะเดียวกันเกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ภูมิปัญญา วัฒนธรรมระหว่างฝ่ายตะวันตกและฝ่ายตะวันออกครั้งใหญ่อันเป็นที่มาของการปฏิรูปในหลายๆ ด้านในยุโรป อาจกล่าวได้ว่าสงครามครูเสดได้วางรากฐานการเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมครั้งใหญ่ ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมในเวลาต่อมา ที่เห็นได้ชัดเจนคือ อำนาจของฝ่ายคริสต์จักรในการชำระข้อกล่าวหาตามหลักศรัทธาที่มีมาแต่เดิมถูกตั้งข้อสงสัย กระบวนการยุติธรรมเริ่มผ่อนคลายและเริ่มมีการเปิดช่องรับเอาแนวคิดอื่นมาใช้ในการตัดสินใจพิพาท

1.1.3 สังคมมนุษย์สมัยใหม่

เริ่มขึ้นตั้งแต่ราวกลางคริสต์ศตวรรษที่ 15 หลังสงครามครูเสด เมื่อระบบศักดินาสวามิภักดิ์และอำนาจของคริสตจักรเสื่อมลง ได้มีการสถาปนารัฐชาติและการฟื้นฟูศิลปะวิทยาการเกิดการก่อตัวของลัทธิมนุษยนิยม (Humanism) และลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) อันเป็นที่มาของหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมในเวลาต่อมา อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดสิทธิมนุษยชนเป็นที่มาของสิทธิของคู่กรณีในบรรดาข้อพิพาททั้งหลายในฐานะที่คู่กรณีคือประธานแห่งสิทธิ มิใช่วัตถุแห่งสิทธิซึ่งถูกกระทำจากรัฐเพียงฝ่ายเดียวเหมือนอดีตอีกต่อไป ดังนั้น หลังการสถาปนาระบบประชาธิปไตย ระบบไกล่เกลี่ยจึงเริ่มถูกนำมาใช้และได้รับการพัฒนาสืบต่อกันมา

การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย อยู่คู่กับมนุษย์ตั้งแต่มนุษย์รู้จักการรวมกลุ่มเป็นสังคมและเริ่มรู้จักการแก้ไขความขัดแย้ง โดยสันติวิธี เป็นการจัดการความขัดแย้งและเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอย่างง่าย ในสังคมดั้งเดิมซึ่งอาจมีคนกลางหรือบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจของคู่กรณีเข้ามาช่วยเหลือไกล่เกลี่ยก็ได้

ซึ่งการไถ่เก็ลยเป็นวิธีการจัดการความขัดแย้งที่ไม่มีรูปแบบหรือหลักเกณฑ์แน่นอนตายตัว¹³ แต่ในอดีตถือว่าเป็นวิธีการจัดการความขัดแย้งหลัก หรือเป็นกระบวนการยุติธรรมหลักในสมัยนั้น

1.2 หลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับการไถ่เก็ลย

การไถ่เก็ลยเป็นเรื่องที่มุ่งหาความพอใจของกลุ่มความ การบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงมีข้อพิจารณา ดังนี้¹⁴

1.2.1 ประสานสัมพันธ์ ความสัมพันธ์ของกลุ่มความเมื่อเสร็จการไถ่เก็ลยแล้วถือเป็นเรื่องสำคัญ หรือจะถือเป็นหัวใจของการไถ่เก็ลยก็ได้ เพราะหากกลุ่มความกลับมามีความเข้าใจที่ดีต่อกันได้ ก็จะเป็นการยุติข้อขัดแย้งได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งจะนำไปสู่การตกลงกันได้มากที่สุด

1.2.2 แบ่งปันอารมณ์ เมื่อกลุ่มความมีความเข้าใจกัน ลดความขัดแย้งและข้อพิพาทบาดหมางระหว่างกันได้แล้ว ก็ย่อมจะเริ่มมีมุมมองที่เป็นแนวทางเดียวกัน การจะหาข้อยุติจึงมีความเป็นไปได้ง่ายขึ้น

1.2.3 ชมแต่อย่าดี เมื่อสามารถปรับความเข้าใจกันได้ ขั้นตอนต่อไป คือ การหาทางแก้ไขมุ่งความประสงค์คือ การมองเห็นทางของอนาคต และต้องเป็นอนาคตที่ดีของกลุ่มความทั้งสองฝ่าย จึงควรหลีกเลี่ยงการฟื้นฟูหาคะเจ็บ

1.2.4 มีวิธีการดี วิธีที่จะนำไปสู่ข้อตกลงของกลุ่มความนั้น ให้คำนึงถึงข้อเตือนใจ ดังนี้

1) รู้คน กลุ่มความที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้งจะมีหลากหลายบุคลิก แต่โดยย่อแล้วอาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภทสำคัญ คือ คนที่ชอบทำตามคำสั่ง (follow order) ก็ควรชี้แจงทำความเข้าใจ อีกประเภทคือ คนที่ชอบคิดเอง (create initiative) ก็ควรให้กลุ่มความเข้ามามีส่วนร่วมในการหาทางออกของข้อพิพาทด้วย

2) รู้ความสับสน การหาทางออกของข้อพิพาทจำเป็นต้องรับฟังด้วยความตั้งใจ เพื่อหาต้นเหตุแห่งปัญหา ก่อนการรื้อรื้อสนธิสัญญาเหตุและเสนอทางแก้ไข อาจเป็นการแก้ไขไม่ตรงจุดและกลุ่มความไม่ยอมรับ

¹³ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. (2552). *สังคมกับกฎหมาย* หน้า 22 อ้างใน สันติธรรมใจ. (2553). *การไถ่เก็ลยคืออาญา: ศึกษาเฉพาะการยุติคืออาญาโดยนายอำเภอ* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต หน้า 12.

¹⁴ นพพร โพธิ์รังสินากร “การไถ่เก็ลยประณีประนอม” ใน สรวิศ ลิ้มปรั้งยี บรรณาธิการ *การจัดการความขัดแย้งกับการไถ่เก็ลยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไถ่เก็ลยข้อพิพาท* ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม หน้า 73.

3) วัสดุ การหาทางให้คู่ความตกลงกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องรู้ว่า คู่ความฝ่ายใด ต้องการประโยชน์ข้อใดเป็นสำคัญ เพื่อจะได้จัดประโยชน์ได้ถูกต้อง

4) รู้วิธีเสนอ แม้จะรับรู้แล้วว่าทางออกของข้อพิพาทอยู่ที่ใด แต่การจะบอก ให้คู่ความเชื่อและยอมตามเป็นกลวิธีที่สำคัญกว่า

1.3 รูปแบบการไกล่เกลี่ย

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการระงับข้อพิพาท ทางเลือก (alternative dispute resolution) ซึ่งหมายถึงวิธีการระงับข้อพิพาทที่นอกเหนือไปจากการ ฟ้องร้องต่อศาล (litigation) ประกอบด้วย 3 รูปแบบ ได้แก่¹⁵

(1) การเจรจาต่อรอง (negotiation) หมายถึงการที่คู่พิพาทสมัครใจเจรจาต่อรอง เพื่อหาข้อตกลงกันเองโดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง การเจรจาต่อรองเป็นวิธีการขั้นพื้นฐาน ที่สุด และเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่เป็นธรรมชาติ อีกทั้งเป็นวิธีการที่สะดวกรวดเร็ว ประหยัด สามารถรักษาความลับและสัมพันธภาพของคู่กรณีด้วยตนเองได้ วิธีนี้ถือเป็นวิธีที่สามารถทำได้ง่ายที่สุด และถือเป็นวิธีการที่ดีที่สุดสำหรับสองฝ่าย สามารถระงับข้อพิพาทได้รวดเร็ว ถ้าคู่กรณีหาความต้องการร่วมกันได้ ปัญหาที่ยุติ

(2) การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท (mediation หรือ conciliation) เป็นวิธีการ ที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าการเจรจาต่อรอง เนื่องจากนอกจากมีคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแล้ว ยังมีบุคคลที่สามซึ่งทำหน้าที่เป็นคนกลาง ซึ่งเรียกกันว่า ผู้ไกล่เกลี่ย หรือผู้ประนอมข้อพิพาท เข้ามา ช่วยประสานความเข้าใจให้กับทั้งสองฝ่าย และพยายามแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหานั้นที่ทั้งสองฝ่าย น่าจะยอมรับกันมาเสนอเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน แต่ไม่มีอำนาจบังคับ ให้คู่พิพาทตกลงกันหรือกำหนดผลลัพธ์ของกระบวนการ

(3) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน มากที่สุดในบรรดาการระงับข้อพิพาททั้งสามกรณี และมีลักษณะหลายประการที่ใกล้เคียงกับการ ดำเนินคดีในศาล โดยที่คู่พิพาทจะแต่งตั้งบุคคลขึ้นทำหน้าที่เป็น อนุญาโตตุลาการ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยความสมัครของคู่กรณีที่จะให้อนุญาโตตุลาการ ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือ คณะบุคคลที่เป็นกลางที่มาจากการเลือกร่วมกันระหว่างคู่พิพาท โดยผลคำชี้ขาดดังกล่าวจะผูกพัน คู่พิพาท หากมีการละเมิดคำชี้ขาดขึ้นภายหลัง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถฟ้องร้องต่อศาลหรือองค์กร

¹⁵ พรรณนง พุฒิกาย *กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก, การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท* ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อ พิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม หน้า 26-29.

ของรัฐได้ อนุญาตตุลาการเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าสองวิธีการแรก มีลักษณะหลายประการที่ใกล้เคียงกับการดำเนินคดีของศาล

ทั้งนี้ ในทางทฤษฎีอาจมีการแยกรูปแบบการไกล่เกลี่ย (Mediation) กับการประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation) ออกจากกันโดยแบ่งผ่านบทบาทของคนกลาง คือ “ผู้ไกล่เกลี่ย” ในกระบวนการไกล่เกลี่ยมีหน้าที่เป็นตัวกลางในการติดต่อสื่อสารเท่านั้น ในขณะที่ “ผู้ประนีประนอมข้อพิพาท” มีอำนาจในการจัดทำข้อเสนอทางออกให้คู่พิพาทด้วย

1.4 ขั้นตอนการไกล่เกลี่ย

ขั้นตอนกระบวนการสมานฉันท์ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา รอน เคล อาสเซน (Ron Classen)¹⁶ แห่งมหาวิทยาลัย แปซิฟิกแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ได้เสนอขั้นตอนของกระบวนการสร้างความสมานฉันท์ (A Peacemaking Process) ไว้ 6 ขั้นตอน ได้แก่

1.4.1 การเชิญชวน (Invitation /Safety)

การเชิญชวนเป็นวิธีการเริ่มต้นให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ด้วยการเชิญชวนเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด หรือผู้สนับสนุนทั้งสองฝ่ายเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยการเสนอแนะซึ่งให้ทั้งสองฝ่ายได้สังเกตเห็นความสำคัญในการไกล่เกลี่ยเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับความเสียหายที่ได้กระทำผิดและรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายนั้น ต่อเหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหาย และผู้กระทำผิดได้รับการฟื้นฟูกลับสภาพเดิมเข้าสู่สังคมได้

1.4.2 การรับทราบกติกาพื้นฐาน (Ground rule)

ผู้ไกล่เกลี่ยจะชี้แนะกติกาพื้นฐานในการไกล่เกลี่ยให้แก่เหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิด และผู้สนับสนุนทั้งสองฝ่ายทราบกระบวนการดำเนินการไปตามขั้นตอนที่กำหนด การแสดงสิทธิในการตอบปฏิเสธได้ตลอดเวลาเมื่อรู้สึกว่าการดำเนินการอยู่นั้นไม่ยุติธรรมสำหรับตน เมื่อได้ชี้แจงตามขั้นตอนแล้ว ต้องทำการตรวจสอบประเด็นข้อพิพาทเบื้องต้นและค้นความต้องการที่แท้จริงของเหยื่ออาชญากรรมที่เรียกร้องในแต่ละประเด็นว่าเป็นอย่างไรตั้งไว้เป็นประเด็นๆ และความต้องการของฝ่ายผู้กระทำผิดในแต่ละประเด็น และหาจุดข้อตกลงในแต่ละฝ่ายอยู่ระดับใด เพียงใด และจุดยืนแต่ละฝ่ายจะจบลงด้วยวิธีใด

¹⁶ จูวาร์ตน์ เอื้ออำนวย. (2555). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ทางเลือก* อังนิน พิษิต แซ่ แต่ ปัญหาทางกฎหมายของผู้เสียหายในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทางกระบวนการยุติธรรม *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์* 1,2 หน้า 25-27.

1.4.3 การพรรณนา การสรุป และการรับรู้ (Describe/Summarize/Recognize)

เป็นขั้นตอนกระบวนการทางจิตวิทยาที่มุ่งใจให้ผู้พูดและผู้ฟัง ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้และตระหนักในปัญหาความขัดแย้งหรือความไม่ยุติธรรมความเสียหายที่เกิดขึ้น และพฤติกรรมกระทำผิด ในกรณีนี้ผู้ไกล่เกลี่ยจะดำเนินการเสนอข้อมูลแต่ละฝ่าย ขอบเขตของประเด็นปัญหาสำคัญ การเจรจาต่อรองและการเปิดอภิปรายการประจักษ์ร่วมกัน

1.4.4 การหาความลงตัวในข้อตกลง (Search of Agreement)

ขั้นตอนการหาความลงตัวในข้อตกลงประกอบด้วยการบูรณาการหลักความยุติธรรมเพื่อแสวงหาความลงตัวว่าจะมีวิธีการในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างไร เพียงใด และการแสดงเจตนาความชัดเจนในอนาคต (Clarify Future Intension) ว่าวิธีการใดในการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีกในอนาคตได้อย่างไร ด้วยวิธีใด

การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในประเด็นข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้ในขณะทำการรับฟังจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ผู้ไกล่เกลี่ยต้องสรุปรวบรวมจุดยืนตามความต้องการในแต่ละฝ่ายไว้ในแต่ละประเด็น โดยการแยกเป็นประเด็นหลักและประเด็นย่อยและพยายามหาจุดสรุปของแต่ละฝ่ายให้ครบลง ซึ่งจำเป็นต้องทำให้มีทางเลือกต่างๆ เพื่อหาจุดสรุปของทั้งเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิด

1.4.5 สรุปข้อตกลงและแสดงความยินดี (Summarize Agreement and congratulate)

เมื่อคู่ความตกลงในข้อตกลงในการประชุมแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยต้องเขียนข้อสรุปไว้ และกำหนดนัดประชุมเพื่อติดตามผลการประชุม โดยมีการแสดงความยินดีกับทุกฝ่ายที่ให้ความร่วมมือในการไกล่เกลี่ยสำเร็จ ในส่วนที่ไม่สามารถตกลงกันได้ให้ย้อนกลับไปเริ่มที่ขั้นตอนที่หนึ่งอีกครั้ง

1.4.6 ติดตามผล (Follow-up)

ขั้นติดตามผลเป็นขั้นตอนการประเมินว่าได้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำความตกลงกันไว้หรือไม่ มีปัญหาในการปฏิบัติอย่างไร หากมีปัญหาเกิดขึ้นให้ย้อนกลับไปเริ่มกระบวนการใหม่อีกครั้งหนึ่ง

1.5 คุณสมบัติ บทบาทและหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ย

เนื่องจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยมีผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นกลาง ที่ช่วยในการหาแนวทางร่วมกันในการแก้ไขปัญหาระหว่างคู่พิพาท ผลลัพธ์ในการยุติ

ข้อพิพาทจึงเกิดจากแนวทางร่วมกันซึ่งเป็นที่ยอมรับของคู่พิพาททุกฝ่าย อันจะนำมาซึ่งความพึงพอใจในผลลัพธ์ที่คู่พิพาทได้ตกลงกัน หรือที่เรียกว่าชนะทั้งสองฝ่าย¹⁷

ผู้ไกล่เกลี่ย คือ บุคคลซึ่งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการช่วยเหลือคู่พิพาทในการเจรจา เพื่อให้คู่พิพาทได้พบแนวทางในการแก้ไขปัญหา อันเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย เป็นผู้คอยประสานความต้องการของทั้งสองฝ่ายและแสวงหาหนทางที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับมาเสนอ

เหตุที่ต้องมีผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่เป็นคนกลางในการดำเนินการเจรจาของคู่พิพาท เนื่องจากอารมณ์ โกรธ ความไม่เชื่อถือ ความไม่ไว้วางใจ ความไม่เข้าใจ ความไม่รู้กฎหมาย ความไม่เข้าใจในประเด็นที่พิพาท การไม่รู้แนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมตลอดถึงการไม่ต้องการที่จะพูดคุยเจรจาของคู่พิพาท ส่งผลให้การเจรจาไม่อาจดำเนินไปได้ จึงเป็นเหตุให้ต้องมีผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่เป็นคนกลางในการดำเนินการเจรจาของคู่พิพาท

การเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เพราะผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องปฏิบัติตนให้เป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ไว้วางใจของคู่พิพาททุกฝ่าย โดยผู้ไกล่เกลี่ยควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้¹⁸

1) มีความเมตตากรุณาต่อคู่พิพาท พร้อมทั้งจะรับฟังปัญหา มีความอดทนอดกลั้น มีจิตใจที่เยือกเย็นเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้ชี้แจงและแสดงเหตุผลอย่างเท่าเทียมกันตามสมควร ต้องวางตัวอยู่เหนือความขัดแย้งไม่เข้าไปโต้เถียงกับคู่พิพาท รวมทั้งต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากคู่พิพาท อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลางหรือไม่เป็นอิสระ

2) มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่หรือเข้าข้างฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง หากมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับฝ่ายใด เช่น เป็นญาติพี่น้อง นายจ้างลูกจ้าง หรือหุ้นส่วน เป็นต้น ก็ควรเปิดเผยข้อเท็จจริงให้ทุกฝ่ายทราบ หรือขอถอนตัวจากการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อป้องกันปัญหาการครหา

3) มีความรู้และเข้าใจกฎหมายในประเด็นที่จะไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่มีหน้าที่ต้องชี้ขาดข้อพิพาท แต่ควรมีการเตรียมการโดยศึกษาค้นคว้าหาความรู้ในเรื่องที่พิพาทเพื่อเป็นแนวทางในการระงับข้อพิพาทให้แก่คู่พิพาท

4) เข้าใจกระบวนการระงับข้อพิพาท และมีประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ย

5) เป็นผู้ฟังที่ดี และมีทักษะการสื่อสารที่ดี

¹⁷ วิรัช ชินวินิจกุล 100 คำถามกับการไกล่เกลี่ย หน้า 16.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 16-17.

6) รักษาความลับของกลุ่มพิพาท กระบวนการไกล่เกลี่ยมีการดำเนินการที่เป็นการความลับผู้ไกล่เกลี่ยต้องรักษาความลับของกลุ่มพิพาทที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด ไม่เปิดเผยข้อมูลให้บุคคลภายนอกทราบ หากเกิดความเสียหายแก่กลุ่มพิพาทผู้ไกล่เกลี่ยอาจต้องรับผิดชอบ

บทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย¹⁹

1. ทำหน้าที่สนับสนุนและประสานระหว่างคู่พิพาท เพื่อให้กระบวนการดำเนินไปโดยส่งเสริมการสื่อสารอย่างสร้างสรรค์ของกลุ่มเจรจา
2. มีความรู้ลึกเกี่ยวกับคู่เจรจาทั้งหลาย
3. ทำหน้าที่อย่างเป็นกลาง ดำเนินการและควบคุมกระบวนการไกล่เกลี่ยตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถดำเนินไปได้จนสำเร็จโดยควบคุมและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ
4. แสดงให้เห็นแง่มุมทั้งบวกและลบของแต่ละฝ่าย ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องช่วยแสวงหาข้อมูลที่เป็นทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและเป็นสื่อกลางให้คู่พิพาทเข้าใจตรงกัน
5. ช่วยให้ผู้เจรจาเข้าใจธรรมชาติของข้อพิพาทและเหตุผลที่ซ่อนอยู่ ให้ความรู้ในการไกล่เกลี่ย ตลอดจนการเจรจาต่อรองแก่คู่พิพาท และควรให้ความรู้และความเข้าใจระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ตระหนักถึงผลประโยชน์ในการร่วมกันแก้ไขปัญหาและข้อพิพาทได้อย่างดี ซึ่งจะทำการไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น
6. ส่งเสริมให้ผู้เจรจาพิจารณาทางเลือก
7. ช่วยให้ผู้เจรจาหาทางออกที่ตอบสนองความต้องการของทุกฝ่าย
8. ช่วยในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ กรณีที่คู่พิพาทสามารถตกลงกันได้ ให้คำแนะนำในการร่างหรือตรวจสอบสัญญาประนีประนอมยอมความให้มีความเป็นธรรมและไม่ขัดต่อกฎหมาย ดำเนินการให้คู่พิพาทและพยานลงชื่อไว้เป็นหลักฐาน

1.6 ประเภทของการไกล่เกลี่ย²⁰

การไกล่เกลี่ย มี 2 ประเภท ได้แก่

1.6.1 การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง คือ กระบวนการไกล่เกลี่ยที่เกิดขึ้นก่อนที่คู่พิพาทจะนำข้อพิพาทดังกล่าวยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยที่คู่พิพาทดำเนินการแต่งตั้งบุคคลที่สาม เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ก่อนที่จะนำคดีขึ้นฟ้องคดีต่อศาล โดยผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ต้องเป็น

¹⁹ ชลิต ประเทืองรัตน. (2555). “การไกล่เกลี่ยคนกลางและการแก้ไขความขัดแย้ง” *วารสารศาศยุดิธรรมปริทัศน์* 6, 3 (:51-76 หน้า 62.

²⁰ วิรัช ชินวินิจกุล *100 คำถามกับการไกล่เกลี่ย* อ่างแล้ว หน้า 30-31.

บุคคลที่มีความรู้และความชำนาญในการ โกล่เกลี่ย เป็นที่ยอมรับนับถือของกลุ่มพิพาท มีความเป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับของกลุ่มพิพาท

1.6.2 การไกล่เกลี่ยหลังฟ้อง คือ กระบวนการที่เกิดขึ้นหลังจากมีการยื่นฟ้องคดี ต่อศาลแล้ว ซึ่งเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรหรือในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ

1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อให้เกิดประโยชน์กับคู่ความและเป็นการเสริมสร้าง ประสิทธิภาพในการพิจารณาของศาล ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้²¹

1.7.1 ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย (saving of time and money) เทียบกับเวลาที่ใช้ ในการดำเนินคดีในศาลทั้งสามชั้นศาล หากใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรืออนุญาโตตุลาการแล้ว อาจใช้เวลาเพียงสัปดาห์ วัน หรือชั่วโมง อันเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของทั้งคู่ความและทางราชการ

1.7.2 เป็นที่ยุติ (Finality) คดีที่คู่พิพาทสามารถตกลงกันได้ โดยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้น ทำให้ข้อพิพาทได้ข้อยุติ ลดปัญหาของการอุทธรณ์ต่อไป

1.7.3 การยอมรับของกลุ่มพิพาท (Compliance) การที่คู่พิพาทสามารถหาข้อยุติได้ ด้วยตนเอง ทำให้มีการยอมรับปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นมากกว่าการที่ศาลมีคำพิพากษาซึ่งจะต้องมีการบังคับคดีต่อไป

1.7.4 ข้อยุติที่ได้นั้นมีความเหมาะสมกับคู่พิพาท (Custom Made Solution) เนื่องจากคู่พิพาทสามารถเลือกที่จะทำข้อตกลงอย่างไรก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

1.7.5 เป็นความลับ (Confidentiality) กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นความลับ และมักมีข้อบังคับให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องรักษาความลับ ไม่เปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการยอมรับจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น

1.7.6 การควบคุมกระบวนการระงับข้อพิพาท (Process Control) คู่พิพาทสามารถ ควบคุมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้มากกว่าการดำเนินคดีในศาล โดยสามารถคัดเลือกบุคคล ที่เป็นกลางให้มาทำหน้าที่กำหนดประเด็นหรือความต้องการที่แท้จริงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และแสวงหาทางออกเพื่อยุติข้อพิพาท โดยคู่พิพาทมีโอกาสที่จะได้พูดและตัดสินใจว่าผลที่ได้รับจะ ผูกพันกันหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นโดยการพิพากษาคดี

1.7.7 ข้อตกลงระหว่างคู่พิพาทสามารถบังคับได้ (Enforceable Agreement) ผลของการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นข้อตกลงร่วมกัน อันมีลักษณะเป็น

²¹ กัทธศักดิ์ วรรณแสง. (2557). *คู่มือการระงับข้อพิพาททางเลือกสำหรับประชาชน* ศูนย์ฝึกอบรม และเผยแพร่การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม หน้า 94-95

สัญญาที่คู่พิพาทลงนามและมีผลผูกพันเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ แม้ว่าอาจจะมีการตรวจสอบจากศาลในบางกรณี

1.7.8 รักษาความสัมพันธ์ระหว่างกันไว้หรือก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในระยะยาว (Preservation or Enhancement of Long-term Relationship) ในการระงับข้อพิพาทเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถหาข้อยุติในการแก้ไขปัญหาที่แท้จริงได้ และคู่พิพาทย่อมสามารถแก้ไขปัญหาระหว่างกันได้

1.7.9 ความยืดหยุ่น (Flexibility) คู่พิพาทสามารถเลือกใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งหมด หรือในประเด็นใดประเด็นหนึ่งในคดีก็ได้ ส่วนที่เหลืออาจให้มีการดำเนินคดีในศาลต่อไป

1.7.10 คุณภาพ (Quality) บุคคลที่มานำที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มักเป็นบุคคลที่มีความสามารถหรือเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ โดยมีการควบคุมการทำงานโดยประมวลจริยธรรม

1.7.11 ยังคงสิทธิในการดำเนินคดีในศาล (Right to Trial) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเพียงส่วนเสริมสำหรับการดำเนินคดีในศาลไม่ใช่เป็นการแทนที่ คู่พิพาทยังคงมีสิทธิในการดำเนินคดีในศาล หากคู่พิพาทมีความต้องการเช่นนั้น

1.8 ข้อจำกัดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท²²

1.8.1 ไม่มีสภาพบังคับ เนื่องจากการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยต้องเกิดจากความยินยอมของคู่ความทุกฝ่าย หากมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก็ไม่สามารถบังคับให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้

1.8.2 คู่ความอาจใช้เป็นช่องทางในการประวิงคดีให้ล่าช้า เกิดจากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีเจตนาร่วมที่จะยุติหรือระงับข้อพิพาท เนื่องด้วยต้องการขยายระยะเวลาการชำระหนี้ออกไปเพราะยังไม่สามารถชำระหนี้ได้ หรือต้องการขยายเวลาอยู่อาศัยในอาคารที่เช่าอยู่ต่อไป จึงใช้วิธีการขอไกล่เกลี่ยเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้

1.8.3 ข้อจำกัดของการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ การทำสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งอาจทำได้ทั้งสัญญาประนีประนอมยอมความนอกศาลหรือในศาลนั้นมีผลการบังคับที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีคู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลศาลจะมีคำพิพากษาบังคับให้คู่ความในคดีปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นเมื่อศาลมีคำพิพากษาตามยอมแล้วจึงจะเกิดสิทธิในลักษณะสัญญาต่างตอบแทนระหว่างคู่ความตามสัญญานั้น ทำให้แต่ละฝ่ายมีสิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหนี้และลูกหนี้ซึ่งกันและกัน เจ้าหนี้

²² มาลี สุรเชษฐ วิวิธ วงศ์ทิพย์ และปรัชญา อยู่ประเสริฐ. (2554). “การระงับข้อพิพาท” ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายธุรกิจ* หน่วยที่ 13 นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 35-36.

ตามสัญญาประนีประนอมมีสิทธิให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ลูกหนี้ตามสัญญาประนีประนอมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามถ้าไม่ปฏิบัติตามเจ้าหนี้สามารถยื่นฟ้องต่อศาลให้บังคับลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีใหม่ แต่การทำสัญญาประนีประนอมยอมความนอกศาลนั้นมีสภาพบังคับได้เพียงแก่สัญญา เมื่อคู่ความได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความถูกต้องตามกฎหมายแล้วสัญญานั้นก็ใช้บังคับได้ตามหลักสัญญาต่างตอบแทนทั่วไป คือทำให้แต่ละฝ่ายมีสิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหนี้และลูกหนี้ซึ่งกันและกัน ในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญา อีกฝ่ายหนึ่งจะบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำในทันที เหมือนกับสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลไม่ได้ เพราะต้องไปฟ้องขอบังคับให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่ได้ตกลงกันไว้ จึงทำให้เสียเวลาเนื่องจากต้องเริ่มกระบวนการในศาลอีกครั้งหนึ่ง

1.8.4 ทำให้สิทธิเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายยอมสละนั้นระงับไป การตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความนอกศาลระหว่างคู่ความมิผลให้มูลหนี้เดิมก่อนทำสัญญาระงับสิ้นไป จึงไม่สามารถเรียกร้องหรือฟ้องต่อศาลได้ ดังนั้น การฟ้องคดีต่อศาลจึงบังคับได้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นมูลหนี้ใหม่

1.9 ข้อพิพาทที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นการจัดการความขัดแย้งเบื้องต้น และยังสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้แม้จะมีคดีความอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีแล้วก็ตามซึ่งข้อพิพาทที่สามารถใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบ่งได้ ดังนี้²³

1.9.1 ข้อพิพาททางแพ่งและพาณิชย์ คือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนต่อเอกชนที่ไม่มีผลกระทบต่อสาธารณชนและตามกฎหมายยินยอมให้สามารถยุติข้อพิพาทได้โดยความพอใจของคู่พิพาทหรือคู่ความในศาล ส่วนมากจะเป็นข้อพิพาทหรือคดีที่เกี่ยวกับนิติกรรมสัญญา หนี้ เอกเทศสัญญาต่างๆ เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน เช่า ค้ำประกัน สัญญาบัตรเครดิต เชื้อ และข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ในเรื่องครอบครัวและมรดก เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังรวมถึงข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำใดๆ และก่อให้เกิดความเสียหายทางแพ่งและพาณิชย์ด้วย เช่น ความเสียหายจากการทำละเมิดทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงหรือทรัพย์สินเสียหาย การละเมิดลิขสิทธิ์ สิทธิบัตรหรือเครื่องหมายการค้า เป็นต้น

1.9.2 ข้อพิพาททางอาญาที่สามารถยอมความได้ คือ ข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนคนหนึ่งคนใดเป็นการส่วนตัว และไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือสังคมเป็นการส่วนรวม ซึ่งความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเฉพาะบางมาตรา เช่น

²³ เรื่องเดียวกัน หน้า 13-26.

ความผิดเกี่ยวกับการค้า ความผิดเกี่ยวกับเพศ เช่น ฐานข่มขืนกระทำชำเรา อนาจาร ความผิดต่อเสรีภาพ ความผิดฐานหมิ่นประมาท ความผิดฐานฉ้อโกง ความผิดฐานยักยอก ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ความผิดฐานบุกรุก รวมทั้งความผิดบางฐานที่ปกติแล้วไม่สามารถยอมความได้ แต่สามารถตกลงยอมความกันได้ถ้าเป็นการกระทำความระหว่างผู้บุพการีกับผู้สืบสันดานหรือพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ วิวรรพทรัพย์ ฉ้อโกง เป็นต้น

การระงับข้อพิพาททางอาญาที่ยอมความได้ เป็นข้อพิพาทซึ่งสามารถยุติข้อพิพาทได้โดยการไกล่เกลี่ยเนื่องจากเป็นความเสียหายส่วนบุคคล และถ้ากระบวนการระงับข้อพิพาทประสบความสำเร็จผู้เสียหายอาจยินยอมถอนคำร้องทุกข์ ยอมความหรือถอนฟ้อง แต่กระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญายังมีความแตกต่างกันตามประเภทของคดีอาญาซึ่งไม่อาจยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยได้ เช่น ความผิดอาญาอุทฺโทษ และความผิดอาญาต่อแผ่นดิน²⁴

ความผิดอาญาอุทฺโทษที่มีโทษเพียงเล็กน้อย (มีโทษปรับเพียงสถานเดียว) แม้ว่าผู้เสียหายไม่ตั้งใจดำเนินคดีกับผู้กระทำก็ไม่เป็นเหตุให้คดีระงับไปได้ เพราะความผิดอุทฺโทษนี้เจ้าพนักงานยังสามารถเปรียบเทียบปรับได้ ทั้งนี้ คดีจะเป็นอันระงับไปก็ต่อเมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับ²⁵ เช่น เสพสุราจนเมาประพฤตินุญวายในสาธารณะ หรือกีดขวางจนเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในทางจราจร เป็นต้น

ความผิดอาญาต่อแผ่นดิน เป็นข้อพิพาทซึ่งไม่อาจเจรจาไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความได้แม้ผู้เสียหายที่ได้รับผลจากการทำความผิดอาญาต่อแผ่นดินจะไม่ตั้งใจเอาความ เนื่องจากการทำความผิดอาญาที่กระทบกระเทือนกับรัฐหรือสังคมเป็นส่วนรวม เช่น ความผิดเกี่ยวกับศาสนา ความผิดที่เกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน เช่น วางเพลิงเผาทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา เอกสาร ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เช่น ทำร้ายร่างกาย ฆ่าผู้อื่น ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ เช่น ลักทรัพย์ วิวรรพทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ รับของโจร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คดีความผิดอาญาต่อแผ่นดินจะระงับได้เฉพาะวิธีการถอนฟ้องโดยผู้เสียหายหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้เสียหายซึ่งเป็นโจทก์ ซึ่งผลจากการถอนฟ้องจะเป็นผลให้

²⁴ คู่มือประนอมข้อพิพาท สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช) สำนักงานอัยการสูงสุด หน้า 37 อ้างในมาลี สุรเชษฐ วิวิธ วงศ์ทิพย์ และปรัชญา อยู่ประเสริฐ. (2554). *การระงับข้อพิพาท* ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายธุรกิจ* หน่วยที่ 13 นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 13-27.

²⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 28-29.

ผู้เสียหายหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องอีกไม่ได้ แต่ไม่เป็นการตัดสิทธิพนักงานอัยการที่จะนำคดีมาฟ้องได้อีก

1.9.3 ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญา คือ การกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญาซึ่งคู่กรณีสามารถขอมความได้ ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือโทษปรับ เช่น การละเมิดลิขสิทธิ์ในการทำซ้ำตัดแปลงหรือนำออกโฆษณาแก่งานอันมีลิขสิทธิ์โดยมิได้รับอนุญาต เช่น งานเพลง หรืองานภาพยนตร์ หรือการกระทำความผิดใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้เช็ค เช่น การออกเช็คโดยเจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คหรือออกเช็คโดยในขณะที่ออกไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงใช้เงินได้ เป็นต้น

1.9.4 ข้อพิพาทในศาลชำนาญพิเศษ ปัจจุบันศาลชำนาญพิเศษต่างๆ ได้นำระบบการไกล่เกลี่ยและการประนอมข้อพิพาทมาใช้ด้วย เช่น ศาลแรงงาน ศาลเยาวชนและครอบครัวศาลแรงงานกลาง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลภาษีอากร

1.9.5 ข้อพิพาทอื่นๆ เช่น ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก เช่น การประท้วงเรียกร้องต่างๆ²⁶

2. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย

การที่กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะบังคับ มีบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งถือว่ามีลักษณะเฉพาะ แต่กฎหมายเพียงอย่างเดียวเชื่อว่าจะถูกกำหนดขึ้นและมีบทบาทตามเจตนารมณ์ที่กำหนดขึ้นได้ในทุกกรณีหรือมิใช่สิ่งที่ดำรงอยู่อย่างลำพัง หากแต่ต้องมีความสัมพันธ์กับศาสตร์อื่นๆ ด้วย เช่น ศิลปกรรม จาริดประเพณี ซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมความประพฤติของมนุษย์ในสังคมซึ่งมีลักษณะเป็นการบังคับแม้ว่าการฝ่าฝืนศาสตร์ด้านต่างๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายข้างต้น จะไม่มีบทลงโทษที่เห็นได้ชัดเจน แต่ในสังคมสมัยก่อนหากมีการฝ่าฝืนประเพณีจะก่อให้เกิดความรู้สึกที่รุนแรงต่อคนในสังคมว่าการกระทำนั้นเป็นความชั่ว ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเกลียดชังแก่คนในสังคมได้ ต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้น กฎหมายที่รัฐใช้บังคับเริ่มมีลักษณะที่เป็นแบบชัดเจน มีสภาพบังคับที่ชัดเจนแน่นอน แตกต่างจากศิลปกรรมจาริดประเพณี หรือกฎหมายต่างๆ ที่มีขึ้นเพื่อความเป็นธรรมหรือก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมทั้งสิ้น

²⁶ ปรัชญา อยู่ประเสริฐ *ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เทคนิค จิตวิทยาและการสื่อสารสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท* สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม 2550 หน้า 13 อ้างในมาลี สุรเชษฐวิวิธ วงศ์ทิพย์ และปรัชญา อยู่ประเสริฐ. (2554). “การกระงับข้อพิพาท” ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายธุรกิจ* หน่วยที่ 13 นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 13-28.

ด้วยความหลากหลายของสังคมในปัจจุบัน ผู้คนที่อาศัยอยู่ร่วมกัน อาจมีการกระทบกระทั่งกันบ้างซึ่งเป็นสิ่งที่ยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็จะทำให้สังคมนั้นๆ เกิดความไม่สงบสุข การยุติข้อพิพาทจึงเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับการยุติข้อพิพาทนั้น เพื่อนำมาซึ่งความสุขสงบกลับคืนสู่สังคม จึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาท ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง²⁷

ความขัดแย้งนับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ ตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ จนถึงสังคมปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นสังคมเมืองหรือสังคมชนบท สังคมตะวันตก หรือสังคมตะวันออก ความขัดแย้งอาจเกิดจากความต้องการที่แตกต่างกัน ความต้องการในประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด การแข่งขันอำนาจ การแข่งขัน ซึ่งความขัดแย้งอาจเกิดระหว่างบุคคล หรือประชาชน โดยทั่วไปในสังคม อาจเป็นการละเมิด การเรียกร้อง หรือการรักษาสิทธิต่างๆ ของบุคคลตามกฎหมาย ทั้งนี้ สาเหตุของความขัดแย้ง ไม่จำเป็นต้องมาจากสาเหตุเดียว แต่อาจมีหลายสาเหตุ เช่น การสื่อสารที่บกพร่อง ซึ่งโดยธรรมชาติของมนุษย์มักจะแสดงความต้องการของตนเองมากกว่าที่จะรับรู้ความต้องการของคนอื่น และชอบพูดมากกว่าฟัง จึงทำให้เกิดปัญหาการสื่อสารได้ หรือสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดจากความไม่พอใจ ในการกระทำของผู้อื่น ซึ่งการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมย่อมมีการติดต่อปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การทำกิจกรรมร่วมกันในสังคม อาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันที่สุดในที่สุด ผลของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย เช่น ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขหรือเยียวยา หรือในทางกลับกันเมื่อความขัดแย้งเกิดขึ้นยังทำให้เกิดช่องว่างระหว่างบุคคล และอาจนำไปสู่ความรุนแรงได้ ทั้งนี้ ความขัดแย้งถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ฉะนั้น เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคม สิ่งสำคัญคือ จะต้องหาหนทางที่จะระงับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นให้ยุติลงให้ได้ สำหรับวิธีการจัดการความขัดแย้ง อาจมีหลายรูปแบบ ซึ่งอาจเริ่มจากลักษณะที่ไม่เป็นทางการ หรือเป็นกระบวนการที่คู่กรณีเป็นผู้ตัดสินใจเลือกกระบวนการ หรือวิธีการ รวมถึงผลของการแก้ไขข้อขัดแย้งในลักษณะบังคับ ซึ่งวิธีต่างๆ ย่อมขึ้นอยู่กับระดับความขัดแย้งและสถานการณ์ในขณะนั้นเป็นหลัก และอำนาจในการจัดการความขัดแย้ง ดังนั้น เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น วิธีการในการจัดการความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ความสงบสุข ซึ่งวิธีการสำหรับการจัดการความขัดแย้งที่ปรากฏในปัจจุบัน ได้แก่²⁸

²⁷ มนตรี ศิลป์มหาบัณฑิต “การบริหารความขัดแย้ง” ใน สรวิศ ลิปรั้งยี บรรณาธิการ. (2550). การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักงนงนงนงนงนงนงนง (เมษายน) หน้า13.

²⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 17-19.

2.1.1 การหลีกเลี่ยงการหนีปัญหา (Avoidance) เป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้ง โดยที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สนใจสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้อง หรือไม่สนใจปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจเกิดจากความไม่รู้ว่าจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้น หรือรู้แต่ไม่สนใจที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งนั้น หรือเห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่เป็นสาระสำคัญ หรือไม่เป็นผู้มีอำนาจที่จะแก้ไขความขัดแย้ง หรือไม่เชื่อว่าการแก้ไขความขัดแย้งจะนำไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น หรือทั้งสองฝ่ายยังไม่พร้อมที่จะเจรจายุติความขัดแย้งระหว่างกัน ซึ่งการจัดการความขัดแย้งในลักษณะเช่นนี้ อาจเป็นไปได้ทั้งในกรณีที่ทำให้ความขัดแย้งนั้นยุติลง หรืออาจทำให้ความขัดแย้งนั้นมีความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นก็ได้ เนื่องจากความขัดแย้งไม่ได้รับการแก้ไขในเวลาอันสมควร

2.1.2 การเจรจาต่อรอง (Negotiation) เป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้ง โดยที่คู่กรณีที่มีพิพาทกันสมัครใจที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกันให้ยุติลง ด้วยการพูดคุยบอกล่าวให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบถึงความต้องการและประโยชน์ของตน หากเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนประโยชน์ต่างๆ ซึ่งกันและกัน และเกิดจากการตกลงใจร่วมกัน ในการยุติความขัดแย้ง ซึ่งเป็นวิธีการที่สะดวก รวดเร็วไม่เป็นทางการ แต่การเจรจาต่อรองนั้นมักมีปัจจัยต่างๆ ที่สำคัญเกี่ยวข้องของหลายประการ เช่น

- 1) อารมณ์โกรธที่เกิดจากการโต้เถียงกันจนไม่เกิดความเชื่อถือหรือไม่ไว้วางใจต่อกัน
- 2) ความไม่เข้าใจและการไม่สามารถอธิบายถ่ายทอดให้อีกฝ่ายเข้าใจได้
- 3) ข้อพิพาทบางครั้งอาจประกอบด้วยปัญหาหลายประการ และบางประการอาจมีความยุ่งยากเกินกว่าที่จะทำความเข้าใจได้ โดยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องมีการตีความ
- 4) คู่กรณีแต่ละฝ่ายไม่เข้าใจจุดยืน หรือความต้องการที่แท้จริงของฝ่ายตรงข้าม เพราะไม่เปิดใจในการเจรจา
- 5) คู่กรณีแต่ละฝ่ายอาจคาดหวังจากฝ่ายตรงข้ามมากเกินไป ในขณะที่อีกฝ่ายแข็งกร้าวไม่ยอมยืดหยุ่น
- 6) ความลับที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายไม่ยอมเปิดเผยให้ฝ่ายตรงข้ามหรือผู้ไกล่เกลี่ยทราบ ทำให้การเจรจาไม่มีผลดีเท่าที่ควร

2.1.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะคล้ายการเจรจาต่อรอง แต่มีบุคคลที่สาม เรียกว่า ผู้ไกล่เกลี่ย เข้ามาคอยช่วยเหลือสนับสนุนกระบวนการเจรจาต่อรองให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังร่วมกับคู่กรณี ในการแสวงหาทางออกที่เหมาะสม จนทำให้เกิดความพอใจแก่ทุกฝ่าย เป็นวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว ไม่เป็นพิธีการ เป็นวิธีการที่มีได้เข้าแทนที่การเจรจา แต่เป็นวิธีการที่เข้ามาเสริมการเจรจาให้ประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ เนื่องจากการเจรจาระหว่างคู่กรณีที่ดำเนินการกันเองอาจมีอุปสรรคต่างๆ ซึ่งเป็นปัจจัยที่อาจทำให้ความขัดแย้งไม่สามารถยุติลงได้

2.1.4 การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะคล้ายกับยุติความขัดแย้ง ที่ดำเนินการโดยศาล ซึ่งคู่กรณีพิพาทยื่นเรื่องเสนอพยานหลักฐานต่ออนุญาโตตุลาการ หรือคณะอนุญาโตตุลาการให้เป็นผู้ตัดสินชี้ขาด โดยการออกคำชี้ขาด (Award) ที่มีผลผูกพันคู่กรณี แต่กระบวนการที่จะได้มาซึ่งคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้น จะมีลักษณะแตกต่างจากการยุติความขัดแย้งโดยการพิจารณาคดีของศาล ตรงคู่กรณีมีสิทธิเลือกอนุญาโตตุลาการที่ทำหน้าที่ชี้ขาดได้ และกระบวนการระงับข้อขัดแย้งจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าการพิจารณาคดี ซึ่งการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการนี้ มักจะได้รับความนิยมในหมู่ผู้ขัดแย้งที่เกิดจากการทำธุรกิจการค้าเป็นหลัก

2.1.5 การเผชิญหน้าและการประท้วงอย่างสันติ (Non-Violence confrontation) เป็นวิธีการที่แม้จะไม่ได้ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขความขัดแย้ง แต่เป็นวิธีการที่ฝ่ายหนึ่งปฏิเสธไม่ทำตาม หรือไม่ปฏิบัติตามกิจกรรมที่ควรปฏิบัติ หรือมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ได้เป็นการแก้ไขความขัดแย้ง แต่เป็นวิธีการที่กดดันให้อีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนเองต้องการ ซึ่งวิธีนี้มักจะใช้แก้ไขความขัดแย้ง ในลักษณะการประท้วงและจะใช้ได้ผลดี เมื่อฝ่ายที่ถูกประท้วงจะต้องพึ่งพาอีกฝ่ายหนึ่งในความเป็นอยู่

2.1.6 การใช้กำลังบังคับ (Forcing) เป็นวิธีการจัดการแก้ไขความขัดแย้ง ซึ่งอีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง และไม่สามารถชักจูงใจให้อีกฝ่ายที่ด้อยกว่ายอมจำนนหรือคล้อยตามได้ จึงใช้วิธีการบังคับเพื่อยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งฝ่ายที่ใช้กำลังบังคับได้นั้นจะต้องมีกำลังหรือมีอำนาจเพียงพอในการบังคับ หรือทำความเสียหายให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ และต้องแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถเช่นนั้นได้ และจะใช้อำนาจเช่นนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ไม่ใช่เป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งที่ปัญหาจะหมดไปเพราะคู่กรณีที่ถูกรับบังคับนั้นอาจมีความรู้สึกที่ไม่พอใจจนนำไปสู่การแก้แค้นได้

2.1.7 การฟ้องร้อง (Litigation) เป็นวิธีการที่คู่พิพาทนำเสนอมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเรียกร้องของตน และให้บุคคลที่เป็นกลางหรือศาลเป็นผู้ตัดสินความถูกต้อง โดยอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นเป็นหลักในการตัดสิน ซึ่งคู่พิพาทจะต้องยื่นเรื่องราวต่อศาลที่มีเขตอำนาจซึ่งจะเป็นที่ใดนั้น ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของข้อพิพาทหรือความขัดแย้ง

การจัดการความขัดแย้ง ซึ่งมีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปพิพาทกัน อาจมีหลายวิธีด้วยกันในการยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น แต่ไม่ว่าจะใช้วิธีการในการจัดการความขัดแย้งแบบใดก็ย่อมส่งผล ดังนี้

1) มีฝ่ายหนึ่งแพ้และอีกฝ่ายหนึ่งชนะ (Win – Lose situation) การได้ประโยชน์หรือการสูญเสียประโยชน์ย่อมเกิดขึ้นและอีกฝ่ายที่เสียประโยชน์ย่อมเกิดความรู้สึกว่าตนเสียหายเกิดความไม่พอใจและขัดข้องใจ ซึ่งการแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งกรณีนี้ คือ การใช้กำลังบังคับหรือการดำเนินคดีในศาล เป็นต้น

2) แพ้ทั้งคู่ (Lose- Lose situation) เป็นกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ไม่อาจบรรลุความต้องการของตนได้ทั้งหมด แต่เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อย่างหนึ่ง เพื่อแลกกับผลประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง ซึ่งการแก้ไขความขัดแย้งกรณีนี้ คือ การเจรจาต่อรอง

3) ชนะทั้งคู่ (Win – Win situation) เป็นวิธีการจัดการความขัดแย้ง ที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายร่วมกันในการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และแสวงหาทางออกร่วมกันจนเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ซึ่งการแก้ไขความขัดแย้งในกรณีนี้ คือ การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท

การประนอมข้อพิพาทเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการไกล่เกลี่ย และการประนอมข้อพิพาทจะมีความแตกต่างจากการพิจารณาคดีของศาลในรูปแบบ แม้ผลที่ได้รับจะเป็นการระงับข้อพิพาทก็ตาม หมายความว่า การพิจารณาคดีของศาลในกรณีปกติ ศาลจะมุ่งหาพยานหลักฐานที่คู่ความโต้แย้งกันเพื่อการแพ้ชนะในคดี ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมุ่งถึงการเยียวยาอารมณ์ของคู่กรณี มุ่งค้นหาความพึงพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เพราะถ้าถูกใจแล้ว แม้ไม่ก่อเหตุต้องอย่างเช่นการมุ่งพิจารณาของศาลก็ตาม แต่ถ้าถูกใจแล้ว ปัญหาต่างๆ ก็ไม่มีตามมา ดังนั้น การค้นหาความพึงพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายนับว่าเป็นสิ่งที่ยากและเป็นหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยต้องค้นหาความพึงพอใจของคู่กรณีทุกฝ่ายให้ได้ หากสามารถค้นหาได้ ก็จะทำให้เกิดประโยชน์กับคู่กรณี โดยการนำหลักการมีส่วนได้เสียมาอยู่ในผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายจนทุกฝ่ายเห็นว่าตนมีส่วนที่ได้ประโยชน์จากการประนีประนอมนั้น โดยที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ถูกบังคับให้ยอมรับเหมือนดังเช่นการพิจารณาคดี การไกล่เกลี่ยก็จะจบด้วยการเป็นฝ่ายชนะทั้งคู่ ไม่ว่าจะสุดท้ายแล้ว คู่ความจะตกลงกันได้หรือไม่ หากคู่ความสามารถปรับความเข้าใจและประสานความสัมพันธ์กันได้ ข้อพิพาทบาดหมางที่ยังมีอยู่ย่อมบรรเทาเบาบางไปเองในที่สุด²⁹

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความสมัครใจ

การนำคดีเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยนั้น คู่ความทุกฝ่ายต้องสมัครใจที่จะให้ผู้ไกล่เกลี่ยทำการไกล่เกลี่ย และผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเองก็ต้องสมัครใจเข้าทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยด้วย

²⁹ นพพร โปธิรังษิยากร “การไกล่เกลี่ยประนีประนอม” ในสรวิศ ลิปป์รังษี บรรณาธิการ. (2550). การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม (เมษายน) หน้า 72-73.

ซึ่งในส่วนของคู่พิพาท ต้องสมัครใจเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ยและเจรจาตกลงกันตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ย และแม้แต่บรรลุข้อตกลงแล้วแต่เกิดเปลี่ยนใจไม่ยอมตกลงด้วยต่อไป ก็ขอยกเลิกการไกล่เกลี่ยได้ โดยไม่ต้องผูกมัดว่าจะต้องไกล่เกลี่ยต่อไป³⁰ ในส่วนของผู้ไกล่เกลี่ยหากเห็นว่าเรื่องที่พิพาทเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะแก่การไกล่เกลี่ย หรือคู่ความมีจุดประสงค์อื่นแอบแฝงอยู่ในการขอให้มีการไกล่เกลี่ย หรือคู่ความต้องการอาศัยผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อเอาเปรียบคู่ความฝ่ายตรงข้าม ผู้ไกล่เกลี่ยก็ควรที่ต้องตัดสินใจว่าเจตนาและทัศนคติของคู่ความในเรื่องที่พิพาทกันนั้นเหมาะแก่การไกล่เกลี่ยหรือไม่ หรือคู่ความสนใจที่จะเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังหรือไม่ และมีเจตนาสมควรให้การเจรจาเป็นผลหรือไม่ หากผู้ไกล่เกลี่ยประเมินสถานการณ์แล้วเห็นว่าคู่ความไม่มีความประสงค์ตั้งแต่ต้นที่จะเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งจะนำมาสู่การไกล่เกลี่ยที่ล้มเหลวในท้ายที่สุด ผู้ไกล่เกลี่ยก็สามารถปฏิเสธการทำหน้าที่ดังกล่าวได้

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม³¹

การมีส่วนร่วม คือ การได้รับอำนาจที่จะคิด หรืออำนาจในการตัดสินใจที่จะดำเนินการใดๆ อย่างมีอิสรภาพ เสมอภาคเท่าเทียมกัน และต้องเป็นการเข้าร่วมตั้งแต่ขั้นแรก ของกระบวนการจนถึงขั้นสุดท้าย การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ซึ่งต้องอาศัยความสมัครใจของทุกฝ่าย และการไกล่เกลี่ยจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือนำมาซึ่งการยุติข้อขัดแย้งได้ ทุกฝ่ายต้องมีอิสระในการเสนอแนวทาง ทั้งในแง่ของการรับฟัง การร่วมกันตัดสินใจ และร่วมดำเนินการในการหาทางแก้ไขข้อพิพาทร่วมกัน

2.5 แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice)³² เป็นแนวคิดที่นำมาใช้ในการยุติความขัดแย้งหรือระงับข้อพิพาทที่เชื่อว่าการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเหยื่ออาชญากรรม จะทำให้เกิดความยุติธรรมและนำมาซึ่งความสงบสุขในชุมชน เพราะเหยื่ออาชญากรรมเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด

³⁰ โชติช่วง ทังวงศ์ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” เรื่องเดียวกัน หน้า 87.

³¹ พันตำรวจโท ดร.พงษ์ธร ชาญสิทธิ์. (2552). *แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม* กรุงเทพฯ หน้า 39.

³² จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2553). *รายงานวิจัยการพัฒนารอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม หน้า 51 อ้างใน สุทธิพล ทวีชัยการ *กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา* ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง* หน่วยที่ 9 นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 9-15.

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงอาจนำมาใช้กับการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทในคดีได้ทั้งในระดับชุมชนและในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ เมื่อนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนหรือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การไกล่เกลี่ยดังกล่าวต้องไม่มุ่งเน้นเพียงเพื่อให้ข้อพิพาทนั้นระงับลงเท่านั้น แต่สิ่งที่ต้องการคือให้คู่พิพาทเกิดความพึงพอใจ มีการยอมรับความผิดและมีการให้อภัย พร้อมทั้งมีวิธีการป้องกันแก้ไขความผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย โดยให้บุคคลอื่นในชุมชนมีส่วนร่วมกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายด้วย

2.5.1 หลักการกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)³³ คำจำกัดความของคำว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มีการให้ความหมายไว้หลายประการ ในส่วนของ “สหประชาชาติ” ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “การอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่ต้องการทำให้ทุกฝ่ายซึ่งได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม มาร่วมกันแก้ปัญหา เพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม โดยจัดการกับผลเสียหายภายหลังการกระทำผิด ตลอดจนความยุ่งยากหรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต อันเป็นการสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เป็นเป้าหมายสุดท้าย” โดยสหประชาชาติได้กำหนดไว้เป็นหลักการ 11 ข้อ ดังนี้

1) อาชญากรรมถือหลักพื้นฐานว่าเป็นการกระทำต่อมนุษย์สัมพันธ์ และถือเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมาย

2) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เห็นว่าอาชญากรรม (การกระทำผิดต่อบุคคลและความสัมพันธ์) เป็นการกระทำผิดและไม่ควรจะเกิดขึ้น กับทั้งถือว่าการก่อให้เกิดอันตรายและโอกาสเสียหาย เป็นการไม่ให้เกียรติเป็นการบั่นทอนอำนาจสิทธิและทำให้รู้สึกว่าการปราศจากความปลอดภัย

3) ความยุติธรรมสมานฉันท์เป็นกระบวนการที่ทำให้สิ่งต่างๆ ถูกต้องมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ซึ่งอาจรวมถึงการสร้างความปลอดภัย และการเยียวยาความบาดเจ็บเสียหายทั้งร่างกายและจิตใจ

4) เหยื่อลำดับแรกของอาชญากรรมได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดล่วงละเมิดโดยตรง เหยื่อในลำดับรองที่ได้รับผลกระทบ ได้แก่ ครอบครัว พยาน เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม และชุมชน เป็นต้น

³³ ประกายรัตน์ ดันธีรวงศ์. (2558). *หลักการและแนวคิดกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์*, ใน เอกสารหลักสูตรและคู่มือการฝึกอบรมวิทยากรตัวคูณพัฒนายุติธรรมชุมชนระดับจังหวัด, สถาบันพระปกเกล้า หน้า 136-138.

5) เมื่อได้มีการแก้ไขโดยทันทีให้กับเหยื่อ ชุมชน และความปลอดภัยของผู้กระทำผิดแล้ว ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ยังมองสภาพแวดล้อมว่าเป็นสิ่งที่เรารู้กันไว้ เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้มีโอกาสเรียนรู้วิธีการใหม่ในการประพฤติตัวเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน

6) ความยุติธรรมสมานฉันท์จะดำเนินการต่ออาชญากรรมเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ด้วยความร่วมมือโดยการสมัครใจสูงสุด และการบังคับน้อยที่สุด

7) ความยุติธรรมสมานฉันท์จะจัดการกับอาชญากรรมโดยใช้โครงสร้างความร่วมมือซึ่งได้แก่ ผู้เสียหายและชุมชน เช่น การทำประชุมกลุ่มครอบครัว และการล้อมวงพิจารณาปัญหา

8) ความยุติธรรมสมานฉันท์รับรู้ว่าไม่ใช่ผู้กระทำผิดทุกคนจะให้ความร่วมมือ ดังนั้นอาจต้องใช้ผู้มีอำนาจภายนอก

9) ความยุติธรรมสมานฉันท์พยายามทำให้ผู้กระทำผิดซึ่งก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยและยังไม่ให้ความร่วมมือ อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เน้นความปลอดภัย คุณค่าศีลธรรมจรรยา ความรับผิดชอบ ความเห็นอกเห็นใจ

10) ความยุติธรรมสมานฉันท์ต้องติดตามประเมินผลและมีความเชื่อถือโดยให้ชุมชนเกี่ยวข้องมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ เพราะข้อตกลงสัญญาคือ ญัตติการสร้างความไว้วางใจ

11) ความยุติธรรมสมานฉันท์รับรู้และผลักดันบทบาทของสถาบันชุมชน ซึ่งรวมถึงกลุ่มศาสนา ความเชื่อ ในการสั่งสอนและสร้างเสริมศีลธรรมและมาตรฐานจรรยาบรรณ

2.5.2 ขั้นตอนและกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ที่สามารถใช้จัดการความขัดแย้ง

กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์เป็นมาตรการที่สามารถใช้ได้ในทุกขั้นตอน ทั้งก่อนพิจารณาคดี ระหว่างการพิจารณาคดี และภายหลังจากการพิพากษาคดี ดังนี้³⁴

1) ขั้นตอนก่อนคดีความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม มีการใช้วิธีการสมานฉันท์โดยชุมชนเพื่อไกล่เกลี่ยความขัดแย้งที่ไม่ซับซ้อนสำหรับคดีความอาญาบางประเภทที่ไม่ร้ายแรง ก่อนมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งมีอาสาสมัครเครือข่ายไกล่เกลี่ยชุมชนของศาลเยาวชนและครอบครัวอาจจัดให้มีหรือเข้าร่วมประชุมเพื่อฟื้นฟูความยุติธรรมหรือจัดการความขัดแย้งในชุมชน เช่น ประเทศฝรั่งเศสจะใช้รูปแบบที่เรียกว่า คณะกรรมการบูรณาการชุมชน (Community Reparative Boards) เป็นจำนวนมาก

2) ขั้นตอนเมื่อคดีความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและก่อนพิพากษาคดี มีการใช้วิธีการสมานฉันท์ในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ กรณีมีความเห็นสมควรส่งฟ้อง

³⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 142-143.

(อาจใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ การชะลอการฟ้องฯลฯ) และชั้นพิจารณาดีของศาล ศาลสามารถใช้วิธีการยุติธรรมสมานฉันท์ที่ได้ตลอดเวลาก่อนที่มีคำพิพากษาอย่างหนึ่งอย่างใดรวมทั้ง ปัจจุบันมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับแก้ไข) พ.ศ.2548 เกี่ยวกับ สิทธิในการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาของผู้เสียหาย โดยศาลเพิ่มสิทธิให้ผู้เสียหายใน คดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็น โจทก์สามารถร้องขอศาลเพื่อสั่งให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหาย ในคดีอาญาได้โดยไม่ต้องฟ้องแพ่ง

3) ขั้นตอนหลังการพิจารณาคดี ในยุโรป ทวีปอเมริกาเหนือ และทวีป ออสเตรเลียมีการใช้วิธีการสมานฉันท์ในชั้นราชทัณฑ์อย่างกว้างขวาง โดยใช้เมื่อมีการจำคุก ผู้กระทำไประยะหนึ่งแล้ว เมื่อผู้กระทำผิดได้รับการพักโทษ และในช่วงก่อนที่ผู้กระทำผิดจะสิ้นสุด การรับโทษจำคุกกลับคืนสู่ชุมชน โดยใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยเหยื่อ – ผู้กระทำผิด (victim – offenders mediation หรือ VOM)

สรุปได้ว่า กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์สามารถใช้กับกระบวนการ ยุติธรรมในทุกขั้นตอน โดยที่กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์เป็นแนวคิดการชดใช้เยียวยาเหยื่อ อาชญากรรม โดยผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลในการปรับเปลี่ยน มิติใหม่ ในกระบวนการสันติการทำงานของกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้การใช้กระบวนการวิธีสมานฉันท์ (Restorative Justice Process) เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่าย โดยบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้สมานฉันท์ ประสานการจัดการให้เกิดเวทีที่บุคคลทั้งสองฝ่ายซึ่งขัดแย้งกัน ได้มีโอกาสพบปะกันเพื่อเจรจาแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งกันเอง โดยทั้งสองฝ่ายเป็นผู้มีอำนาจและ ใช้อำนาจในการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทระหว่างกัน นับได้ว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ที่มุ่งเน้นการขยาย โอกาสให้ผู้เสียหายเปรียบในสังคมได้มีโอกาสได้รับความยุติธรรมง่ายขึ้น และส่งเสริมบทบาทชุมชนในการระงับข้อพิพาทและลดปริมาณคดี โดยประชาชน ชุมชน และทุกภาค ส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม และรักษาความเรียบร้อยของสังคม

2.5.3 รูปแบบของยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

1) รูปแบบการไกล่เกลี่ยผู้เสียหาย-ผู้กระทำผิด (Victim – offender mediation) นิยมใช้แพร่หลายในประเทศตะวันตก มีลักษณะเป็นการเผชิญหน้าระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำผิด ซึ่งมีเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนชุมชนซึ่งเป็นคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน (facilitator) การพูดคุย ทำความเข้าใจอยู่บนฐานของความสมเหตุสมผลของทั้งสองฝ่าย³⁵ โดยความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นใน

³⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์และจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย “ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ใน *ประมวลสาระชุดวิชา กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง* หน่วยที่ 14 นนทบุรี: บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 14-29.

อนาคตต่อไปจะต้องไม่เป็นผลจากการไกล่เกลี่ย เป้าหมายของการไกล่เกลี่ยรวมถึงการสนับสนุนให้มีการเยียวยาเหยื่ออาชญากรรมโดยการจัดเวทีที่ปลอดภัยและควบคุมได้ให้พวกเขาได้พบปะพูดคุยกับผู้กระทำผิดบนพื้นฐานของความสมัครใจ การยอมให้ผู้กระทำผิดได้เรียนรู้ผลกระทบของอาชญากรรมที่มีต่อเหยื่ออาชญากรรม และเข้ามาแสดงความรับผิดชอบต่อพฤติกรรมของเขาที่กระทำไป จัดหาโอกาสให้เหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิดได้ร่วมกันพัฒนาและยอมรับแผนการเยียวยาฯ ใช้ความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมนั้น³⁶

2) รูปแบบการประชุมกลุ่มครอบครัว (Community and family group conferencing) โดยกระบวนการนี้ย้ำถึงความเอาใจจริงเอาใจของชุมชนต่ออาชญากรรมและความเต็มใจของชุมชนที่จะยอมรับผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชนอีกครั้ง การประชุมกลุ่มครอบครัว หรือ Conference programmers การประชุมกลุ่มครอบครัวประกอบด้วยเหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิด และสมาชิกครอบครัวที่มีความสำคัญหรือเพื่อนของทั้งสองฝ่าย เช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยที่เจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการในขณะนี้ โดยส่วนใหญ่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจ³⁷ ซึ่งการประชุมกลุ่มครอบครัวเริ่มขึ้นที่ประเทศนิวซีแลนด์โดยมีกฎหมายรับรองและแพร่หลายสู่นานาชาติในเวลาต่อมา การใช้การประชุมกลุ่มครอบครัวเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกสำหรับเด็กหรือเยาวชนกระทำผิดทำให้สมาชิกครอบครัวเด็กหรือเยาวชน และผู้เสียหายได้มีโอกาสพูดคุยชี้แจงเยียวยา และแสดงความสำนึกรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยมีเจ้าหน้าที่ หรือผู้แทนชุมชนซึ่งเป็นคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ซึ่งรูปแบบนี้สามารถนำไปใช้ในโรงเรียน โบสถ์ หรือกลุ่มสมาชิกอื่น ๆ ได้³⁸

3) รูปแบบการพิจารณาแบบวงล้อม (Circle sentencing) เป็นรูปแบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในชาวกลุ่มพื้นเมืองของทวีปอเมริกาเหนือโบราณ การประชุมมีการนั่งล้อมวงกันเรียกว่า วงกลมแห่งสันติวิธี โดยใช้ชนนิกเป็นสัญลักษณ์ ผู้ที่ครอบครองชนนิกได้รับโอกาสพูดในขณะที่คนที่เหลือทำหน้าที่เป็นผู้ฟัง³⁹ ผู้เข้าร่วมในการพิจารณาแบบล้อมวงได้แก่สมาชิกของชุมชนเป็นผู้ที่เคยทำงานเป็นผู้พิพากษา ตำรวจ และอื่นๆ มาแล้วเป็นเวลานานหลายปี รวมทั้งที่เคย

³⁶ ประกาศรัตน์ ต้นธีรวงศ์, *หลักการและแนวคิดกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์*, ใน เอกสาร หลักสูตรและคู่มือการฝึกอบรมวิทยากรตัวคูณพัฒนายุติธรรมชุมชนระดับจังหวัด หน้า 145.

³⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 146.

³⁸ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์และจตุรรัตน์ เอื้ออำนวย “ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ใน *ประมวลสาระชุดวิชา กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยา* หน้า 14-29.

³⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 14-29.

รับผิดชอบงานพิจารณาคดีและความคุมสอดส่องมาแล้ว กระบวนการนี้อาจมีการล้อมวงเพียงวงเดียวหรือหลายวง ซึ่งแต่ละคนมีโอกาสนำเสนอเรื่องราวของตนแตกต่างกันไป⁴⁰

4) รูปแบบคณะกรรมการบูรณาการชุมชน (Community reparative board) คณะกรรมการบูรณาการชุมชน เป็นวิธีการเชิงสมานฉันท์ในชุมชนที่หวนกลับคืนมาใหม่ เป็นต้นแบบใหม่ที่ชุมชนแสดงความรับผิดชอบต่อเด็กเยาวชนกระทำผิดอย่างกว้างขวาง รู้จักกันในนามของคณะกรรมการเยาวชน คณะกรรมการเพื่อนบ้านหรือคณะกรรมการยุติธรรมทางเลือกชุมชน (Youth Panels, Neighborhood Boards Or Community Diversion Boards) คณะกรรมการนี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเบี่ยงเบนคดีหรือการคุมประพฤติ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้คนในชุมชน ผู้กระทำผิดเหยื่ออาชญากรรม ผู้แทนจากกระบวนการยุติธรรม และบางครั้งก็มีสมาชิกครอบครัวของผู้กระทำผิดรวมอยู่ด้วย ใช้กับผู้กระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง และดำเนินการเช่นเดียวกับรูปแบบอื่นๆ คือ มีการพูดคุยกันด้วยความเคารพก่อนที่จะพิจารณาลงโทษ คณะกรรมการเหล่านี้มีความสำคัญต่อสมาชิกชุมชนในการอำนวยความสะดวกในขั้นตอนที่อยู่ระหว่างชุมชนกับระบบงานยุติธรรมทางอาญา⁴¹

2.5.4 จุดประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

จุดหมายของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คือ การลดใช้ความเสียหายไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเสียหายทางทรัพย์สิน ทางกาย ความรู้สึกปลอดภัย เกียรติภูมิ อำนาจ สิทธิ และความสามัคคี กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตั้งอยู่บนความรู้สึกว่า มีความยุติธรรมเกิดขึ้นและมีการตอบโต้ของชุมชนต่อการกระทำผิดแล้ว กลุ่มสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กล่าวว่า ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด หรือชุมชนต่างจะได้รับประโยชน์จากการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ดังนี้⁴²

1) ผู้เสียหายได้รับความพึงพอใจ

เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการยุติธรรมเชิงแก้แค้นตอบแทนแม้ว่าผู้เสียหายจะได้รับความพึงพอใจที่มีการลงโทษผู้กระทำความผิด ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ผู้เสียหายและการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะโดยการจ่ายค่าเสียหาย หรือการบรรเทาความสูญเสียทางจิตใจ และความรู้สึกภาคภูมิใจของผู้เสียหาย อันทำให้

⁴⁰ ประกายรัตน์ ดันธีรวงศ์ *หลักการและแนวคิดกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์* ใน เอกสารหลักสูตรและคู่มือการฝึกอบรมวิทยากรตัวคูณพัฒนายุติธรรมชุมชนระดับจังหวัด หน้า 147.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 147.

⁴² ณัฐวสา ฉัตร ไพบูลย์. (2550). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: จากทฤษฎีสู่ทางปฏิบัติในนานาชาติ* เอกสารจัดทำขึ้นเนื่องในวาระครบรอบ 300 ปีของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอดินบะระ หน้า 8-10.

ผู้เสียหายรู้สึกว่าคุณเองได้รับความยุติธรรมที่แท้จริง แต่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะทำให้ผู้เสียหายได้รับการดูแลมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นโอกาสที่ได้ระบายออกถึงความทุกข์ของตัวเอง และผลกระทบจากอาชญากรรม การได้รับการบรรเทาความเสียหายทั้งทางวัตถุ และจิตใจ จะนำมาซึ่งความรู้สึกได้รับความเป็นธรรม จนอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะสร้างความพึงพอใจแก่ผู้เสียหายมากกว่า

2) ป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

ในขณะที่ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก เป็นกลไกทำหน้าที่เพียงแยกผู้เสียหายออกจากผู้กระทำความผิด และไม่ได้มีการแสดงออกถึงสิ่งใดที่บ่งบอกให้เห็นถึงความรับผิดชอบในการให้โอกาสหรือเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำความผิด กระบวนการต่อสู้คดีเป็นเพียงการมอบหมายตัวแทนที่เป็นมืออาชีพไปทำหน้าที่ในศาล ส่วนผลการต่อสู้จะแพ้หรือชนะก็เป็นผลมาจากความสามารถของตัวแทนที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินการตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ขั้นตอนของกฎหมาย โดยที่บทสรุปคือการที่ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษหรือไม่ และโทษที่ได้รับผู้กระทำความผิดต้องเข้าสู่เรือนจำ ซึ่งเปรียบเสมือนสถานที่ฝึกอาชีพที่ทำให้ผู้กระทำความผิดได้เรียนรู้และมีเครือข่ายที่กระทำความผิดความเพิ่มขึ้นและร้ายแรงขึ้น ระบบการลงโทษจึงไม่ใช่วิธีการที่สามารถขัดเกลากิจกรรมของผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง การลงโทษจึงไม่สามารถมีผลเป็นการยับยั้งการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ แต่การที่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้สำนึกและแสดงความรับผิดชอบต่อผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตนเองไม่ว่าจะต่อตัวผู้เสียหายโดยตรง หรือต่อสังคม อันทำให้ได้รับการยอมรับและมีโอกาสกลับคืนสู่สังคม รวมตลอดถึงมีมาตรการสอดส่องดูแลของคนในชุมชนที่คอยช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดออกห่างจากสิ่งที่จะนำพาผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่วงโคจรเดิม จะมีผลเป็นการลดโอกาสที่จะกระทำผิดขึ้นอีกในอนาคต

3) ประโยชน์ต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

ปัญหาที่พบในระบบกระบวนการยุติธรรม คือ เรื่องความร่วมมือของคนในชุมชนไม่ว่าจะเป็นรายงานอาชญากรรม หรือการให้การเป็นพยาน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวมองว่าการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดเป็นเรื่องยากลำบาก แต่ในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับความร่วมมือมากขึ้น เพราะผู้เสียหายและผู้เกี่ยวข้องต่างมีแรงจูงใจในส่วนของ การเยียวยาและลดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด ทำให้เจ้าหน้าที่ในระบบกระบวนการยุติธรรมมีความหวังว่าจะแก้ปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นได้ พร้อมทั้งการใช้มาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ

4) ประหยัดค่าใช้จ่าย

เนื่องจากระบบกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต้องเสียค่าใช้จ่ายมากในการสร้างกลไกป้องกันและติดตามการกระทำความผิดตลอดจนการพิสูจน์ความผิดเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดลงโทษ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะช่วยประหยัดงบประมาณรัฐบาล โดยเฉพาะในการจัดการกระบวนการยุติธรรมภายหลังพบว่ามีการกระทำผิด โดยเฉพาะภาระในการพิสูจน์คดีและควบคุมตัวนักโทษในเรือนจำ อันจะทำให้สามารถนำเงินในจำนวนดังกล่าวไปใช้ในประโยชน์ในรูปแบบอื่น ที่มีผลเป็นการป้องกันอาชญากรรม เช่น โครงการสร้างเสริมความสัมพันธ์ใหม่ที่ดีแก่คนในชุมชน (Community Regeneration Programmes) เป็นต้น

2.6 แนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community justice)

แนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community justice)⁴³ เป็นแนวคิดยุติธรรมทางเลือกที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาใหม่ในศตวรรษที่ 21 โดยในชุมชนยุคดั้งเดิมจะมีระบบหรือรูปแบบสำหรับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในชุมชนเอง รูปแบบหรือแนวทางการแก้ปัญหาจึงมีความหลากหลายตามวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ และภูมิหลังของแต่ละท้องถิ่น ต่อมารัฐได้เข้ามาจัดการควบคุมดูแลชุมชนโดยรัฐมีอำนาจสั่งการ ส่วนชุมชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามและรอรับความช่วยเหลือจากรัฐ เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทในชุมชน รัฐก็จะนำกระบวนการยุติธรรมหลักเข้าช่วยแก้ไขปัญหา แต่กระบวนการยุติธรรมของรัฐเป็นรูปแบบเดียว ไม่มีความหลากหลาย และไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของท้องถิ่น ทางเลือกใหม่ของกระบวนการยุติธรรมอย่างหนึ่งคือการคืนอำนาจการแก้ไขปัญหาดังกล่าวกลับไปสู่ชุมชน โดยที่รัฐยังมีหน้าที่ให้การสนับสนุนชุมชนให้เกิดความแข็งแกร่งเพียงพอที่จะดูแลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้ ขณะเดียวกันรัฐควรเปิดช่องทางให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากขึ้นในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ก่อนการดำเนินคดีและภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำเลยแล้ว

2.6.1 ความหมายของยุติธรรมชุมชน

ยุติธรรมชุมชน หมายถึง ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีส่งเสริมสนับสนุนหรือกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วนในการกิจอันวถุความยุติธรรมของชุมชน คือ การป้องกันควบคุมอาชญากรรม การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ การลดความรุนแรงจากอาชญากรรม เยียวยาความเสียหาย เสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม และการรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน ด้วยการฟื้นฟูระบบยุติธรรมเชิงจารีตของชุมชนที่มีอยู่เดิมและหรือพัฒนาระบบ

⁴³ สุทธิพล ทวีชัยการ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง* หน่วยที่ 9 นนทบุรี บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตรมหาวิทาลัยสุโขทัยธรรมราช หน้า 9-14.

ยุติธรรมชุมชนรูปแบบใหม่ขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ง่ายและเพื่อให้ชุมชนปลอดภัย มีศักยภาพ มีความสามัคคี และมีกลไกการทำงานที่เชื่อมโยงกับระบบยุติธรรมหลักผ่านการประสานงานของหน่วยงานยุติธรรมจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁴

2.6.2 องค์ประกอบหลักของยุติธรรมชุมชน⁴⁵

ยุติธรรมชุมชนมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1) ยุติธรรมชุมชนเน้นการให้ความสำคัญแก่เพื่อนบ้านที่ระดับรากหญ้า

อาณาเขตของประมวลกฎหมายอาญาผูกโยงไว้กับอำนาจทางการเมือง แต่เมื่อมองจากวิถีของชุมชนแล้ว พบว่าบรรดากฎหมายบ้านเมืองปราศจากความหมายและนัยสำคัญต่อชีวิตผู้คนในท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตามสำหรับวิถีชีวิตผู้คนที่เป็นชาวเมืองแล้ว บรรดากฎหมายเหล่านี้มีความสำคัญเมื่อเกิดอาชญากรรมและการฝ่าฝืนระเบียบสังคมที่ต้องทำการควบคุมสังคมให้เข้ารูปเข้ารอยสำหรับสังคมส่วนรวม สภาพการณ์เช่นนี้แสดงให้เห็นมิติใหม่ในการกำหนดกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรม โดยใช้ “สถานะ” (space) เป็นตัวกำหนดแทนการกำหนดขอบเขตการอำนวยความยุติธรรมโดยความเป็นเมือง ประเทศ หรือรัฐ ดังนั้น องค์ประกอบประการแรกของแนวคิดยุติธรรมชุมชน คือ เพิกถอนกิจกรรมต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมออกจากการผูกติดไว้กับสถานที่ตั้งและประยุกต์กิจกรรมการอำนวยความยุติธรรมแบบอิสระที่เหมาะสมกับวิถีชุมชนแต่ละแห่งแทน

2) ยุติธรรมชุมชนให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเป็นกระบวนการต่อสู้คดีของกลุ่มปรีกษระหว่างผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายหนึ่งกับรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง ส่วนภายใต้กรอบทรรศนะของยุติธรรมชุมชนอธิบายว่าอาชญากรรมมิใช่การต่อสู้ชิงความเป็นผู้ชนะกันระหว่างสองฝ่ายแต่เป็น “ชุดของปัญหาที่ต้องการการแก้ไข” โดยให้น้ำหนักความสำคัญต่อทั้งสองด้าน ด้านหนึ่งคือ ปัญหาด้านความปลอดภัยของชุมชนที่ต้องการการแก้ไขเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตชุมชนและอีกด้านหนึ่งคือพลังสมรรถนะของผลที่เกิดตามมาจากรบวนวิธีการแก้ปัญหา กรอบทศนะที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหา แตกต่างจากรอบทศนะที่มองปัญหาว่าเป็นความขัดแย้งเชิงปฏิบัติตรงที่การให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคือต้องอาศัยชุดข้อมูลข่าวสาร ความสุขุมรอบคอบ และผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองฝ่ายในการแก้ปัญหาที่ถูกนำมาพิจารณาร่วมกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์ประกอบ

⁴⁴ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2550). *ยุติธรรมชุมชน: การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความยุติธรรม*, กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), หน้า 61.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 18-22.

สำคัญของยุติธรรมชุมชนในกรณีนี้เป็นเรื่องของการที่ประชาชนร่วมกันแบ่งปันค่านิยมและความเอื้ออาทรห่วงใยซึ่งกันและกัน เมื่อมีข้อมูลและระเบียบกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมมาใช้ประกอบก็จะทำให้พบหนทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้

3) ลดการพึ่งพิงผู้มีอำนาจและลดการผลักความรับผิดชอบให้สถาบัน

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมีลักษณะเป็นการปกครองแบบลำดับชั้นองค์กรแต่ละระดับ ผู้ปฏิบัติงานจะทำหน้าที่รายงานผลการทำงานของตนไปยังระดับชั้นการบังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปตามลำดับเป็นทอดๆ ในลักษณะความสัมพันธ์แนวดิ่ง ขณะที่แนวคิดยุติธรรมชุมชนไม่ใช่รูปแบบองค์กรแนวตั้งตามธรรมเนียมแบบแผนดั้งเดิมแต่ใช้เครือข่ายความสัมพันธ์แนวราบแทน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอาจจะรายงานไปยังประชาชนกลุ่มที่เครือข่ายยุติธรรมชุมชนแทนที่จะรายงานไปยังผู้เชี่ยวชาญลำดับชั้นบังคับบัญชาถัดขึ้นไป

4) เพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชน

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยตัวเองเกี่ยวข้องกับการกล่าวหา บังคับบุคคลว่ากระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งต่อเหยื่ออาชญากรรม กระบวนการและผลลัพธ์ระบบจึงได้ผลผลิตออกมาในรูปของ “การอำนวยความสะดวกเฉพาะราย” ยุติธรรมชุมชนตระหนักดีว่าการอำนวยความสะดวกเฉพาะรายเป็นเรื่องสำคัญแต่ยังต้องยอมให้กับเป้าหมายที่มีความสำคัญยิ่งใหญ่มากกว่า คือการเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตชุมชนซึ่งเป็น “การอำนวยความสะดวกเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ภายใต้ทฤษฎียุติธรรมชุมชน เชื่อว่า “เป้าหมายของอาชญากรรมมีความสัมพันธ์กับกระบวนการ”(crime –related process) ดังนั้น การจัดการกับอาชญากรรมคดีหนึ่งๆ ได้สำเร็จมิใช่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงพลิกฟื้นสถานการณ์ระหว่าง “ผู้กระทำผิดกับอาชญากรรม” เท่านั้น แต่การจัดการกับอาชญากรรมควรเป็นการสร้างความเข้มแข็งเพิ่มพูนให้แก่ชุมชนมากขึ้นและมีศักยภาพเพียงพอที่จะกำหนดชุดกฎเกณฑ์ควบคุมชุมชนได้ด้วยตนเองอีกต่างหาก และเมื่อพิจารณาเป้าหมายเชิงสวัสดิการสงเคราะห์กลุ่มชนประกอบด้วยแล้ว ความยุติธรรมจึงไม่ควรจะเป็นเรื่องประสบการณ์ส่วนบุคคลเฉพาะตัวที่ผู้เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมคดีหนึ่งๆ สามารถรับรู้ได้เท่านั้น แต่ควรจะเป็นประสบการณ์ร่วมของกลุ่มคนที่สามารถเข้าถึง เรียนรู้และรับรู้ร่วมกันทั้งชุมชน

5) เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมยุติธรรม

ประชาชนมีบทบาทหลายอย่างในการริเริ่มกิจกรรมยุติธรรมชุมชนแต่ทุกบทบาทล้วนเกี่ยวข้องกับศักยภาพของพลเมืองที่มีอิทธิพลต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมระดับท้องถิ่นอย่างน้อยที่สุดก็เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมในการประชุมหรือเกี่ยวกับประเด็นอาชญากรรมและการจัดระเบียบชุมชนของตน ส่วนกิจกรรมอื่นๆ ได้แก่ การอุทิศตนเป็นอาสาสมัครในโครงการที่เกี่ยวข้อง

ให้การสนับสนุนเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม ช่วยแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน และดำเนินกิจกรรมป้องกันอาชญากรรมในชุมชน โดยร่วมมือบทบาทแบบเป็นทางการในคณะกรรมการต่างๆ เช่น สภายุติธรรมชุมชนแห่งออสติน (Austin's Community Justice Council) เพื่อจัดโครงสร้างกิจกรรมยุติธรรมชุมชนให้อำนวยความยุติธรรมได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น

องค์ประกอบ 5 ประการล้วนเป็นส่วนประกอบสำคัญในการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการกับอาชญากรรมและวิธีชุมชน ผู้คนในสังคมตะวันตก เช่น ชาวอเมริกันต่างเรียกหากระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมเข้ากันได้กับการสร้างเสริมคุณภาพชีวิตชุมชนที่ดีกว่า และต้องการบ่มเพาะให้เกิดความปลอดภัยในชุมชนและเรียกร้องความรับผิดชอบจากบรรดาสมาชิกชุมชนมากกว่า ซึ่งวิสัยทัศน์ที่น่าเสนอชี้ให้เห็นว่ากิจกรรมยุติธรรมที่ขับเคลื่อนโดยประชาคมในชุมชนมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดนั้นมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านคุณภาพชีวิตชุมชนที่ดีขึ้นกว่าเดิมได้

2.6.3 ภารกิจของยุติธรรมชุมชน⁴⁶

ภารกิจหลักที่ชุมชนสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่กันและกันได้ มี 4 ประการ คือ

1) การป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด หมายถึง การกระทำเชิงรุกใดๆ อันเป็นการยับยั้งหรือชะลอเวลาหรือสถานการณ์มิให้นำไปสู่การเกิดอาชญากรรมและการกระทำผิดด้วยการควบคุม จัดระเบียบชุมชน เล็งเห็นผลและทำการป้องกันก่อนเกิดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับบุคคล เวลา และสถานที่ ทั้งที่เป็นกลุ่มเสี่ยงในการกระทำผิดรวมทั้งกลุ่มเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมในชุมชน เช่น บุคคล: กลุ่มวัยรุ่นชาย วัยรุ่นหญิง เวลา: ยามวิกาล รุ่งสาง สถานที่: ดึกร้าง ซอยเปลี่ยว หมู่บ้าน ที่การตรวจตราของเจ้าหน้าที่เข้าไม่ถึง ฯลฯ กิจกรรมการป้องกันควบคุมอาชญากรรมและการกระทำผิด ได้แก่ กิจกรรมต่างๆ ที่มีลักษณะของการป้องกัน ควบคุม จัดระเบียบชุมชน และให้ความรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมและการกระทำผิดกฎหมายของเด็กและเยาวชน การกระทำผิดระเบียบชุมชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนพลเมือง ทั้งที่เป็นกิจกรรมยุติธรรมเชิงจารีต กิจกรรมยุติธรรมท้องถิ่น และกิจกรรมของเครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่พัฒนาขึ้น

2) การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ หมายถึง การทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนยุติลงหรือบรรเทาความรุนแรงลงด้วยการประสานงาน ดำเนินการเอง หรือส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของคนในชุมชนตามรูปแบบวิธีการเชิงสมานฉันท์หรือวิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรง กิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ ได้แก่ กระบวนการหรือวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลด้วยกัน บุคคลกับระเบียบ

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 72-73.

กฎเกณฑ์ของชุมชน ระหว่างบุคคลกับระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐ และชุดระเบียบกฎเกณฑ์ชุมชนกับระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐ โดยใช้รูปแบบต่างๆ ในการจัดการความขัดแย้ง ได้แก่ การไกล่เกลี่ย การประชุมฟื้นฟูสัมพันธภาพ การประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน และวิธีการเชิงจารีตหรือวิธีการของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น สภาผู้เฒ่า เจ้าโคตร แก่บ้าน เกลือ ฯลฯ

3) การเยียวยาและเสริมพลัง หมายถึง การลดและเยียวยาความเสียหายหรือความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมหรือการกระทำผิด และเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรมด้วยการจัดบริการที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนให้กำลังใจ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการเยียวยาเสริมพลัง ได้แก่ การติดตามการปฏิบัติตามสัญญาข้อตกลงที่เกิดจากการใช้วิธีการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ของผู้กระทำผิดและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กิจกรรมต่างๆ ที่เป็นการเยียวยาหรือเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม เช่น กลุ่มเพื่อนหญิง ฯลฯ

4) การรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน หมายถึง การที่ชุมชนเข้ามีส่วนร่วมปรับปรุงแก้ไขนิสัยความประพฤติและจิตใจของผู้กระทำผิดกลุ่มที่ได้รับโอกาสหันเหออกจากกระบวนการยุติธรรมหลักมาใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยเฉพาะใช้วิธีการคุมความประพฤติทั้งที่เป็นเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ และผู้ได้รับการพักการลงโทษ กิจกรรมเกี่ยวกับการคืนคนดีกลับสู่ชุมชน ได้แก่ กิจกรรมการแก้ไขฟื้นฟูด้านพฤติกรรมและด้านจิตใจของผู้กระทำผิดที่ถูกควบคุมความประพฤติให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งการทำงานบริการสังคมรูปแบบต่างๆ ได้แก่ การทำงานบริการสังคมแทนการกักขังแทนค่าปรับ การทำงานบริการสังคมตามคำสั่งศาล การทำงานบริการสังคมเพื่อชดเชยความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม และการทำงานบริการสังคมตามความสมัครใจตลอดจนภารกิจอื่นๆ เพื่อเชื่อมโยงรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชน

2.6.4 เป้าหมายของยุติธรรมชุมชน⁴⁷

กระบวนการยุติธรรมชุมชน มีเป้าหมาย 2 ประการ คือ

1) ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หมายถึง ผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมาย โดยพิจารณาที่ประชาชนในชุมชนในด้าน (1) ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเมื่ออยู่ในชุมชน รวมถึงความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมของประชาชนกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม (2) ความรู้สึกเข้าถึง/ได้รับความยุติธรรม และ (3) ความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมยุติธรรมชุมชน อันเป็นความรู้สึกพึงพอใจเฉพาะบุคคล

2) ชุมชนมีศักยภาพและความสมานฉันท์ หมายถึง ผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายรวม โดยพิจารณาที่ชุมชนว่ามีความสามารถในการพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชน โดยสามารถระดมพล

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 258-259.

และใช้ทรัพยากรมาบริหารเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีขีดความสามารถของชุมชน ในการแก้ปัญหาของตนเองได้เพิ่มขึ้น อันนำไปสู่เป้าหมายสูงสุด คือ ความสมานฉันท์ของชุมชน

ศักยภาพของชุมชนสะท้อนถึงควมมีชีวิตชีวาของสถาบันทางสังคม ในชุมชน ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน โบสถ์ วัด มัสยิด สุขภาวะ การบริการขององค์กรรัฐในท้องถิ่น และธุรกิจการค้า นอกจากนี้ยังสะท้อนความสามารถของชุมชนผ่านทางสมาชิกชุมชนว่ามีวิฤติภาวะ เพียงพอที่จะควบคุมมาตรฐานความประพฤติของชาวชุมชนเพียงใด

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย

ในการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย มีทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้อง 2 ทฤษฎี⁴⁸ คือ

3.1 ทฤษฎีการแข่งขัน (competitive theory) ถือหลักว่าผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายและรักษาผลประโยชน์ของลูกความ โดยได้รับผลออกมาเป็น รูปธรรมซึ่งอาจเป็นเงินตราหรือวัตถุ และเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และได้ใช้โดยไม่ชักช้าเพื่อ ประโยชน์ของลูกความ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าสังคมอยู่ภายใต้การปกครองหรือการ ครอบงำโดยผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่ายทั้งนักกฎหมาย และลูกความต่างมีความประสงค์บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด ทฤษฎีการแข่งขันมองโลกใน แ่งที่ว่าทรัพยากรในโลกนี้มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งต้องแบ่งปันโดยการแข่งขันเพื่อให้ประสบความสำเร็จ ในแต่ละเรื่อง ระบบการแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้แก่ การเจรจาแจกจ่ายโดยอีกฝ่าย หนึ่งได้และอีกฝ่ายหนึ่งสูญเสีย ทฤษฎีการแข่งขันยอมรับว่านักกฎหมายบางคนมีความประสงค์ให้ ลูกความของตนได้รับความยุติธรรม ความชอบธรรม ความปรารถนาดี ความไว้วางใจจากผู้อื่น และการตอบสนองที่มีจริยธรรม ตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจាកำหนดขึ้นโดยถือผลประโยชน์ของ ตนเป็นสำคัญเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์มากที่สุดและอีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสียผลประโยชน์

3.2 ทฤษฎีการแก้ปัญหา (problem –solving theory) ในมิติของการเจรจาต่อรอง ทฤษฎีการแก้ปัญหาเชื่อว่าผู้เข้าร่วมเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์บางประการร่วมกันถ้าไม่มีสิ่งอื่นเข้า มาแทรกแซง เช่น บางคนเข้าร่วมเจรจาแต่ไม่มีความจริงใจในการที่จะแก้ปัญหา แต่เข้ามาเพื่อ ประวิงการเจรจาให้ช้าออกไป ดังนั้น ทุกคนที่อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกันและมี

⁴⁸ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทยของกระบวนการยุติธรรมในการปฏิบัติของผู้กระทำผิด กรุงเทพมหานคร สำนักกึ่งการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม หน้า 26 อ้างในสุทธิพล ทวีชัยการ. (2546). กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา ใน ประมวลสารวิชาการกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยาน ชั้นสูง หน่วยที่ 9 นนทบุรี บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 9-14.

ส่วนร่วมในการแก้ปัญหาาร่วมกันเพื่อทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ภายใต้ทฤษฎีนี้ข้อขัดแย้งเป็น ปัญหาที่ต้องศึกษาและแก้ไขร่วมกัน โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

การนำทฤษฎีการแก้ปัญหามาใช้ มีหลักสำคัญ 5 ประการ คือ

1) แยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้ง และแก้ไขแต่ละปัญหาแยกต่างหากจากกัน

2) เน้นความสำคัญของประโยชน์ได้เสียและความต้องการของคู่ความซึ่งไม่ใช่ฐานะของคู่ความ การเน้นถึงฐานะที่แตกต่างกันของคู่ความจะทำให้การเจรจาประนีประนอมยอมความยากขึ้น คู่ความจะต้องหาทางประสานผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายและเน้นถึงผลประโยชน์ร่วมกัน

3) คิดหาทางเลือกหลายวิธีซึ่งคู่ความจะได้ประโยชน์ร่วมกัน

4) ยืนยันการใช้องค์ประกอบต่างๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเพื่อประเมินทางเลือก

5) เข้าใจและแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาตกลงทำสัญญา

ทฤษฎีการแข่งขันและทฤษฎีการแก้ปัญหามีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยทฤษฎีการแข่งขันมีข้อดี คือ สามารถกำหนดรูปแบบและขั้นตอนการเจรจา การต่อรองที่แข็งแกร่งจะเหนือกว่าฝ่ายที่ด้อยกว่า ทำให้ข้อพิพาทสามารถยุติลงได้แต่จะมีข้อเสียที่คู่ความต้องเผชิญหน้ากัน แต่ละฝ่ายต่างสู้เพื่อชัยชนะทำให้เป็นศัตรูกัน เมื่อฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย ส่วนทฤษฎีการแก้ปัญหามีข้อดีว่าเป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยคำนึงถึงความชอบธรรมของฐานะผลประโยชน์และความประสงค์ของอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มุ่งเพื่อชัยชนะแต่เพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้มีข้อเสีย คือ ไม่อาจใช้ร่วมกับทฤษฎีการแข่งขันได้ในแง่ที่ว่าแม้ทรัพยากรจะมีอยู่อย่างจำกัดในการแบ่งปัน ฝ่ายหนึ่งอาจได้ประโยชน์โดยไม่ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย ดังนั้นเมื่อทฤษฎีทั้งสองทฤษฎีต่างมีข้อดีและข้อเสียเมื่อผู้มีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยจะนำไปใช้จึงควรเลือกข้อดีของแต่ละทฤษฎี และต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาในด้านต่างๆ ของคดีที่จะนำไปใช้ว่าควรนำทฤษฎีใดไปใช้ให้เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4. นายอำเภอกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

เมื่อกล่าวถึงการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศไทย จะมีประวัติและพัฒนาการที่ยาวนาน ควบคู่กับประวัติศาสตร์การปกครองไทย ในแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังนั้น การศึกษาเรื่องการไกล่เกลี่ยในประเทศไทย

จึงจำเป็นต้องศึกษาและเข้าใจลักษณะการปกครองของไทยในแต่ละยุคด้วย เนื่องจากในแต่ละสมัยของการปกครองมีการเปลี่ยนการบริหารราชการในรูปแบบต่างๆ โดยกล่าวได้ ดังนี้

4.1 ประวัติศาสตร์การปกครองไทย

4.1.1 ลักษณะการปกครองของไทยแต่เดิม⁴⁹

การปกครองของไทยแต่เดิมมีการรวมกลุ่มกันเป็นหมู่เหล่าบางแห่งก็รวมเข้ากันเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีหัวหน้าเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบให้ความปกครองป้องกันอันตราย ในฐานะหัวหน้าซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกลุ่มตกอยู่กับหัวหน้าโดยสิ้นเชิง โดยมีขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว ต่อมาเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นความสำคัญในเรื่องพื้นที่และดินแดนจึงเกิดขึ้น มีการกำหนดอาณาเขตการปกครองของกลุ่มชน

ชนชาติไทยเป็นกลุ่มชนชาติใหญ่ที่มีระเบียบการปกครองและวัฒนธรรมสูง ประกอบกับมีคุณธรรมประจำชาติ ดังที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงกล่าวว่าชนชาติไทยมีคุณธรรม 3 ประการสำคัญ คือ ความรักอิสระของชาติ ความปราศจากวิหิงสา และความฉลาดในการประสานประโยชน์

การบริหารงานของราชการส่วนกลางมีอภิรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือเสนาบดี ปลัดกระทรวง อธิบดี เจ้ากรม ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบตามลำดับ ส่วนการปกครองในภูมิภาคแบ่งเขตการปกครองเป็นมณฑลแต่ละมณฑลมีเมืองเอก โท ตรี จัตวา มีหัวหน้าปกครองลดหลั่นกันไป คือ เจ้าหัวเมืองเอก เจ้าหัวเมืองโท เจ้าหัวเมืองตรี และเจ้าหัวเมืองจัตวา แต่ละเมืองแบ่งออกเป็นแขวง มีนายอำเภอเป็นหัวหน้า รองจากแขวงเป็นแคว้น มีกำนันเป็นหัวหน้า รองจากแคว้นก็เป็นหมู่บ้าน ซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ ซึ่งรูปแบบการปกครองในสมัยดั้งเดิมนี้อาจมีลักษณะคล้ายกับการปกครองในยุคปัจจุบันมาก

หลังจากสมัยดั้งเดิมเป็นต้นมา การปกครองของไทยก็เปลี่ยนมาตามยุคสมัย ตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี ซึ่งสมัยกรุงธนบุรีได้มีการแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือการปกครองส่วนกลาง มีอัครเสนาบดี ตำแหน่ง เจ้าพระยา จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ สมุหนายก เป็นอัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือน และสมุหกลาโหม เป็นอัครมหาเสนาบดีฝ่ายทหาร และมีการแบ่งการปกครองส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเป็น การปกครองหัวเมืองชั้นใน เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช⁵⁰ ทั้งนี้การปกครองในยุคของไทยสมัยเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก จนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

⁴⁹ สุกิจ เจริญรัตนกุล. (2555). *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่นายอำเภอ* กรุงเทพมหานคร ส่วนงานนิติการ สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (พฤษภาคม) หน้า 2.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 7.

4.1.2 ลักษณะการปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์⁵¹

การปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ มีการเปลี่ยนแปลงจากสมัยเดิมอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น วัฒนธรรมและอารยธรรมต่างๆ ได้เข้ามามีบทบาทกับการปกครองของไทย ประกอบกับพระอัจฉริยะของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงคาดการณ์อนาคตของประเทศอย่างถูกต้อง จึงได้นำประเทศพ้นจากวิกฤตการณ์คุกคามทางการเมือง นำประเทศสู่ความก้าวหน้าซึ่งเป็นรากฐานในการปกครองในปัจจุบัน

เหตุแห่งการปรับปรุงการปกครองในยุคนี้ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะยกเลิกขนบธรรมเนียมประเพณีที่เป็นการกดขี่หรือก่อให้เกิดความอยุติธรรมแก่อาณาประชาราษฎร์ ขนบธรรมเนียมที่มีการยกเลิก คือ การเลิกทาส และการใช้จารีตนครบาลในการพิจารณาความ และในรัชสมัยของพระองค์ มีการปฏิรูปการปกครองที่สำคัญซึ่งถือเป็นรากฐานระบบการปกครองมาถึงปัจจุบัน ดังนี้

1) การปรับปรุงการบริหารราชการในส่วนกลาง ได้มีการจัดแบ่งหน่วยงานออกเป็นกระทรวงต่างๆ เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น และได้จัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงให้เป็นสัดส่วน

2) การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้มีการจัดระเบียบการปกครองให้มีลักษณะลดหลั่นตามระดับสายการบังคับบัญชาลงไปจนถึงหน่วยงานชั้นรองตามลำดับ ดังนี้

(1) การจัดรูปแบบการปกครองมณฑลเทศาภิบาล โดยการรวมหัวเมืองต่างๆ เป็นมณฑลตามสภาพภูมิประเทศและความสะดวกแก่การปกครอง

(2) การจัดรูปแบบการปกครองเมือง มีการปกครองโดยใช้ข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ โดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยบริหารชื่อ เมือง โดยให้รวมท้องที่หลายอำเภอเป็นหัวเมืองและกำหนดให้มีพนักงานฝ่ายปกครองเมืองแต่ละเมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาเมือง

(3) การจัดการปกครองอำเภอ อำเภอเป็นหน่วยบริหารถัดจากเมือง เป็นหน่วยปฏิบัติราชการหน่วยสุดท้ายของรัฐ จัดตั้งขึ้นโดยการรวมท้องที่หลายตำบลเข้าด้วยกัน มีกรมการอำเภอ ประกอบด้วยนายอำเภอ ปลัดอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอ รับผิดชอบในราชการของอำเภอ โดยมีนายอำเภอเป็นหัวหน้า

(4) การจัดการปกครองตำบล หมู่บ้าน อำเภอแต่ละอำเภอมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นหลายตำบล และในแต่ละตำบลมีการแบ่งย่อยออกเป็นหมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองสุดท้ายที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด

⁵¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 9.

การปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ถือเป็นรากฐานการปกครองของไทย มาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยมีการปรับปรุงการปกครองบางส่วนซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้การ บริหารราชการในปัจจุบันมีประสิทธิภาพและก้าวทันยุคสมัยที่เปลี่ยนไป

4.2 ความเป็นมาของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายไทย

กฎหมายเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย แต่ก็เป็นการยากที่จะให้คำจำกัดความของคำว่ากฎหมายเพื่อให้มีความหมายกว้างขวางเพียงพอโดยไม่ จำเป็นต้องอธิบายเพิ่ม ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้ว กฎหมายคือ ส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์ (rules) ที่ควบคุม ความประพฤติปฏิบัติของมนุษย์ที่มีต่อกันภายในสังคมที่ตนเองเป็นสมาชิก เป็นสิ่งที่จะละเมิดมิได้และ ต้องปฏิบัติตาม⁵² โดยนัยที่สำคัญจะมีการนึกถึงและใช้กฎหมายก็เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและ เพื่อความเป็นธรรมซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์ต้องการเมื่อเกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้น โดยรูปแบบใน การเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นธรรมย่อมมีความแตกต่างกันตามยุคสมัย ที่เปลี่ยน ไป เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมต่างๆ โดยเฉพาะในสังคมไทยในปัจจุบันที่ความขัดแย้ง ทวีความรุนแรง มากขึ้น ทำให้ต้องหันมาใช้วัฒนธรรมการประนีประนอมกัน ซึ่งเป็นวัฒนธรรมดั้งเดิมของคนไทย เพื่อลดความขัดแย้งข้อพิพาทเล็กๆ น้อยๆ จากเรื่องใกล้ตัวไม่ให้ลุกลามใหญ่โตการไกล่เกลี่ย เป็นวัฒนธรรมการประนีประนอมของไทยอย่างหนึ่งที่มีการใช้มาช้านาน โดยแต่เดิมเป็นการให้ ผู้นำชุมชนหรือผู้เฒ่าผู้แก่ที่นับถือมาช่วยไกล่เกลี่ยประนีประนอม แต่ถึงกระนั้นประเทศไทย ก็ไม่ปรากฏหลักฐานอย่างชัดเจนว่ามีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาท แทนการฟ้องคดีในศาลยุติธรรมตั้งแต่เมื่อใด แต่หากศึกษาตามประวัติศาสตร์ เชื่อว่า กระบวนการ ไกล่เกลี่ยได้มีมาก่อนสมัยกรุงสุโขทัยจากหลักธรรมชาติการอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เหล่าของมนุษย์ที่ใช้ ขนบธรรมเนียม ประเพณีเป็นเครื่องกำกับยึดเหนี่ยวร่วมกันของท้องถิ่น การเคารพเชื่อฟังผู้อาวุโส บิดามารดา หรือผู้นำ ในท้องถิ่นนั้นๆ จากสังคมหนึ่งไปสู่อีกสังคมหนึ่ง เมื่อมีข้อโต้แย้งหรือ ข้อพิพาทเกิดขึ้น ผู้นำในท้องถิ่นจะทำการไกล่เกลี่ยข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท เพื่อให้เกิดความสงบสุข อยู่ร่วมกันในท้องถิ่นโดยธรรมชาติ ซึ่งในสมัยโบราณพระมหากษัตริย์และพระสงฆ์จะมีบทบาท ในการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยเป็นอย่างมาก

4.2.1 การไกล่เกลี่ยของไทยในอดีต

1) ก่อนสมัยสุโขทัย

⁵² รศ.กำธร กำประเสริฐ และรศ.สุเมธ จานประดับ. (2543). วิชา LW103 ประวัติศาสตร์กฎหมาย ไทยและระบบกฎหมายหลัก มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 1.

ก่อนสมัยสุโขทัยพระเจ้ามังรายได้ตรากฎหมายขึ้นตามมังรายศาสตร์ โดยมีสาระสำคัญเป็นคำสอนทางศาสนาและจารีตประเพณีไว้ในธรรมนูญกัณฑ์ไตร 203⁵³ เป็นคำสอนผู้ปกครองหัวเมืองในการประนีประนอมยอมความว่า “การประนีประนอมยอมความมาให้ใช้หลักบัวอย่าให้ช้ำน้ำอย่าให้ขุ่น งูอย่าให้เคียด เขียดอย่าให้ตาย ไม้อย่าให้ตัด ฆ้องอย่าให้หัก ผึ้งอย่าให้พังทลายลงมา” นับว่าเป็นหลักที่ชี้ให้เห็นว่าการไกล่เกลี่ยประนีประนอมได้มีขึ้นเพื่อระงับข้อพิพาทสำหรับการปกครองบ้านเมืองในสมัยนั้น

2) สมัยสุโขทัย⁵⁴

การปกครองสมัยสุโขทัย เป็นการปกครองแบบบิดาปกครองบุตรหรือการปกครองคนในครอบครัว (Paternalism) คือพระมหากษัตริย์เป็นเสมือนพ่อ ข้าราชการเปรียบเสมือนลูกหรือคนในครอบครัว สำหรับการปกครองแบบบิดากับบุตรนี้ในปาฐกถาของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เรื่องลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณได้อธิบายไว้ว่าวิธีการปกครองในสมัยสุโขทัยนั้น นับถือพระเจ้าแผ่นดินอย่างบิดาของประชาชนทั้งปวง วิธีการปกครองเอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นคติ บิดาปกครองครัวเรือนหลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในปกครองพ่อบ้าน ผู้อยู่ในปกครองเรียกว่าลูกบ้าน หลายบ้านรวมกันเป็นเมือง ประเทศไทยใช้หลักวิธีการแบบบิดาปกครองบุตรมาจนเปลี่ยนแปลงการปกครอง คำว่าปกครองแบบพ่อปกครองลูกมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อจิตใจของคนไทยเป็นอย่างยิ่ง พระเจ้าแผ่นดินสมัยสุโขทัยตอนต้น ประชาชนมักใช้คำแทนตัวท่านว่าพ่อขุน จนเมื่ออิทธิพลของขอมเข้ามาแทรกแซง ก็ได้เปลี่ยนไปใช้คำว่าพระยา ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับกษัตริย์ ซึ่งเดิมเปรียบเสมือนพ่อกับลูกได้กลายสภาพเป็นข้ากับบ่าว

การปกครองระบบบิดากับบุตร พระมหากษัตริย์ในฐานะบิดา ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด ถ้าผู้ปกครองประเทศคือ พระมหากษัตริย์ตั้งอยู่ในทศพิธราชธรรมให้ความร่มเย็นเป็นสุขแก่ราษฎรเสมือนบุตร ประชาชนก็ย่อมจะได้รับความเป็นสุข และในสมัยนี้เองพระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่มีบทบาทในการประสิทธิประสาทความยุติธรรมโดยตรง ซึ่งได้รับอิทธิพลจากพระธรรมศาสตร์กับพระราชศาสตร์ในการนำมาวินิจฉัยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ คือ หลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งถือเป็นหลักฐานทางกฎหมายที่เป็นภาษาไทยฉบับแรก โดยนักกฎหมายเห็นว่าศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมีข้อความที่เป็น

⁵³ พิธีชัย ไชยแสงสุขกุล และคณะ. (2532). รายงานการวิจัยพื้นฐานตามกฎหมายล้านนาไทยโบราณ กรุงเทพฯ: ธรรมศาสตร์, หน้า 313 อ้างใน พิชิต แซ่เต๋. (2555). ปัญหาทางกฎหมายของผู้เสียหายในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทางกระบวนการยุติธรรม วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 1, 2: 140 -158 หน้า 141.

⁵⁴ สุกิจ เจริญรัตนกุล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่นายอำเภอ หน้า 3-4.

กฎหมายอยู่หลายลักษณะ และหนึ่งในลักษณะกฎหมาย คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความ⁵⁵ ซึ่งมีความหมายว่า วิธีการบังคับตามตามกฎหมายของศาล แม้จะมีผู้กล่าวว่าในอาณาจักรสุโขทัยไม่มีศาล แต่อย่างไรก็ตาม ศาลอาจตั้งอยู่ ณ ที่ใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องมีสถานที่ทำการเป็นการถาวร สำหรับวิธีการพิจารณาคดีนั้น ในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงมีข้อความว่า “ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุน ผลิตผลิต แสกว้างกัน สวนดูแท้แล้ว จึงแล่งความแก่ข้าด้วยชื่อ บ่เข้าผู้ลัก มักผู้ช่อน เห็นข้าวท่านบ่ใคร่พิน เห็นสินท่านบ่ใคร่เดือด” จากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าบุคคลย่อมมีความเสนอกากันในกฎหมาย และการตัดสินคดีต้องมีการสอบสวนให้ถ่องแท้ ส่วนผู้มีอำนาจตัดสินคดีต้องตั้งอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริตไม่ให้เกิดความโลภเห็นแก่ทรัพย์สินและเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใด ในส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการร้องทุกข์⁵⁶ ที่ไม่ใช่คดีความ หลักศิลาจารึกได้กล่าวถึงพ่อขุนรามคำแหงในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรที่ไม่อาจพึ่งพาผู้หนึ่งผู้ใดได้ โดยให้ไปร้องทุกข์ต่อพ่อขุนรามคำแหงได้โดยตรง ดังถ้อยคำในศิลาจารึกว่า “ปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้เห็น ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงเจ้าถึงขุนบ่ไว้ ไปลั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถามทวนความแก่มันด้วยชื่อไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม” ถือเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทในสมัยสุโขทัย ที่ประชาชนสามารถถวายฎีกาขอความเป็นธรรมต่อพ่อขุนรามคำแหง เป็นการระงับข้อพิพาทที่ไม่เป็นคดีความซึ่งพ่อขุนรามคำแหงจะได้สวนทวนความและไกล่เกลี่ยให้ความเป็นธรรมกับราษฎรผู้ทุกข์ร้อนด้วยตนเอง ถือได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการให้ความธรรมในยุคนี้

3) สมัยกรุงศรีอยุธยา

กรุงศรีอยุธยาถือเป็นราชธานีแห่งที่สองของไทย พระมหากษัตริย์ในยุคนั้นได้สร้างกฎหมาย ซึ่งเรียกว่าพระราชสาส์นไว้มากมาย ซึ่งกฎหมายในสมัยนั้นจะเป็นกฎหมายอาญาเป็นส่วนใหญ่ และเป็นยุคที่มีการบันทึกกฎหมายไว้ในกระดาษ อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏหลักฐานต้นฉบับกฎหมายที่มีอายุแสดงถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาแต่อย่างใด โดยเชื่อกันว่าการออกกฎหมายในสมัยนี้มีอยู่เพียงสามฉบับเท่านั้น ได้แก่ ฉบับที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้งาน ฉบับให้ขุนนางข้าราชการทั่วไปได้อ่านหรือคัดลอกนำไปใช้ และฉบับสุดท้ายจะอยู่ที่ผู้พิพากษาเพื่อใช้ในการพิจารณาอรรถคดี ซึ่งในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้เป็นยุคที่มีศาลเกิดขึ้นแล้ว และในจุลศักราช 1166 (พ.ศ.2347) สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ได้ทรงชำระกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยความยุติธรรมขึ้นฉบับหนึ่งคือ ประมวลกฎหมายตราสามดวง เป็นกฎหมายที่บัญญัติเนื้อหาลักษณะต่างๆ รวม 29 ลักษณะ

⁵⁵ รศ.กำธร กำประเสริฐ และรศ.สุเมธ งานประดับ *วิชา LW103 ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก*, มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 13-14.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 13.

ซึ่งเนื้อหาในหมวดแรกจะเริ่มด้วยพระมหากษัตริย์รัชกาลต่างๆ ที่ทรงบัญญัติคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ขึ้น และแบ่งเนื้อหาเป็นสองตอน ตอนแรกเป็นการกล่าวถึงกำเนิดแห่งคัมภีร์ ส่วนตอนที่สองเป็นคำบทของพระคัมภีร์ธรรมศาสตร์ โดยจะเป็นการอธิบายถึงลักษณะผู้ที่จะเป็นตระลาการและกำหนดคุณสมบัติของตระลาการ ซึ่งหนึ่งในลักษณะตระลาการคือ ตระลาการผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับเลือกเข้ามาด้วยความยินยอมของคู่ความทั้งสองฝ่าย

แสดงให้เห็นว่า ตระลาการในสมัยกรุงศรีอยุธยาสามารถเป็นบุคคลธรรมดาได้ เพียงแต่ต้องเป็นตระลาการที่ดี ปราศจากอคติ 4 ประการ คือ นันทาคติ(รัก) โทสาคติ (โกรธ) ภยาคติ (กลัว) โทหาคติ (หลง) ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เริ่มมีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมตามที่ได้มีการบัญญัติขึ้นในกฎหมายตราสามดวง

4) สมัยกรุงธนบุรี

กฎหมายสมัยกรุงธนบุรี ไม่ปรากฏว่ามีการปรับปรุงการปกครองและกฎหมาย เนื่องจากเป็นช่วงที่ประเทศตกอยู่ในภาวะศึกสงครามที่ต้องการกอบกู้บ้านเมืองประกอบกับสมเด็จพระเจ้าตากสินทรงมีภารกิจในการคิดปกป้องบ้านเมืองจากการรุกรานของข้าศึก จึงไม่ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในสมัยนี้ กฎหมายของกรุงธนบุรีจึงอ้างอิงมาจากกรุงศรีอยุธยาเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งหลักการในการระงับข้อพิพาทก็ยังคงใช้หลักการของกฎหมายตราสามดวงเป็นแนวทางในการระงับข้อพิพาท

5) สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 ซึ่งเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี และถือเป็นยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น พระองค์เห็นว่ากฎหมายตราสามดวงที่ใช้มายังขาดความชัดเจน และไม่มีการจัดเรียงเป็นหมวดหมู่ จึงได้ทรงชำระกฎหมายตราสามดวงขึ้นใหม่ เพื่อให้เป็นหมวดหมู่ ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินข้อพิพาทและการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทได้นำหลักการตามพระธรรมศาสตร์มาใช้ตลอดมา

ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนกลาง ประเทศไทยได้มีการติดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศต่างๆ มากขึ้น กฎหมายที่ใช้อยู่จึงไม่ได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตรากฎหมายขึ้นใหม่ เช่น พระราชบัญญัติมารดาและสินสมรส และต่อมาในสมัยพระสมเด็จพระเจ้าจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้จัดวางระบบศาลขึ้นใหม่ และให้ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายจากต่างชาติมาเป็นที่ปรึกษากฎหมาย และได้แก้ไขชำระกฎหมายตราสามดวงขึ้นใหม่ให้ทันสมัยเทียบเท่าอารยประเทศ ต่อมาหลังจากปี พ.ศ.2472 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้มีการรับรองเรื่องการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทไว้ในบรรพ 3 มาตรา 850 ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ให้สิทธิคู่กรณีทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทที่

เกิดขึ้นด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน หลังจากนั้นก็มีการพัฒนากฎหมายในส่วนการไต่เถี่ยเรื่อยมาแต่เป็นไปในเรื่องการยุติข้อพิพาทโดยศาล

จุดเปลี่ยนสำคัญที่เห็นได้ชัดเจนในการให้ความสำคัญและมีการผลักดันกระบวนการไต่เถี่ยข้อพิพาทอย่างจริงจังในแวดวงศาลยุติธรรมในช่วงปี พ.ศ.2535 คือเมื่อนายประมาธ ชันชื้อ ประธานศาลฎีกาในขณะนั้นได้เริ่มผลักดันให้ศาลต่างๆ นำกระบวนการไต่เถี่ยข้อพิพาทมาใช้อย่างเต็มรูปแบบและแพร่หลายรวมถึงการเชิญวิทยากรจากต่างประเทศมาบรรยายและอบรมผู้พิพากษาไทยในเรื่องกระบวนการไต่เถี่ยข้อพิพาท

4.3 การไต่เถี่ยโดยนายอำเภอ

จากที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้เกี่ยวกับความเป็นมาของกระบวนการไต่เถี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายไทย จะเห็นได้ว่าสังคมไทยได้มีใช้กระบวนการไต่เถี่ยมาอย่างยาวนานตั้งแต่อดีต ควบคู่กับประวัติศาสตร์การปกครองไทย ในแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปัจจุบัน มีการนำกระบวนการไต่เถี่ยมาใช้ทั้งในชั้นก่อนฟ้องและในชั้นศาลซึ่งมีการฟ้องแล้ว ทั้งโดยเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงเจ้าหน้าที่รัฐอีกท่านหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการไต่เถี่ยคดีอาญา

4.3.1 ประวัติความเป็นมาของนายอำเภอ

นายอำเภอมีการกล่าวถึงครั้งแรกในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงปฏิรูประบบราชการไทยเมื่อ พ.ศ.2435 จากสมุหนายก สมุหกลาโหม เป็นกระทรวง 12 กระทรวง และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดี (รัฐมนตรีว่าการ) กระทรวงมหาดไทยพระองค์แรก กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (พระราชอิสริยยศในขณะนั้น) ได้ทรงจัดระบบการปกครองส่วนภูมิภาคเพื่อรวบรวมอำนาจหัวเมืองต่างๆ ให้อยู่ภายใต้การปกครองของกรุงรัตนโกสินทร์ โดยจัดตั้ง “ระบบเทศาภิบาล” ขึ้น โดยแบ่งการปกครองเป็นมณฑลเมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116⁵⁷ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อหน่วยการปกครองที่เรียกว่า “แขวง” เป็น “อำเภอ” ตำแหน่งผู้ปกครองแขวงซึ่งตั้งแต่เดิม เรียกว่า “นายแขวง” ได้เปลี่ยนเป็น “นายอำเภอ” ถือศักดินา 600 ไร่ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอนั้น⁵⁸ อาจถือได้ว่าระบบเทศาภิบาลของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 เป็นจุดเริ่มต้นของ คำว่า นายอำเภอ โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่

⁵⁷ คณะทำงานจัดทำหนังสือวิชาการมหาดไทย 100 ปี.มหาดไทย หน้า 95-98.

⁵⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาตรา 34.

ให้นายอำเภอซึ่งมาจากนายแขวงเดิม เป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวดูแล
หน่วยการปกครองหน่วยรองจากจังหวัดและเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการเมือง (จังหวัด)

ต่อมามีการปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในปี พ.ศ.2457 ใช้ชื่อ
ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดบทบาทอำนาจ
หน้าที่ของนายอำเภอชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยที่กำหนดให้นายอำเภอ มีฐานะเป็นหัวหน้าส่วน
ราชการของอำเภอ รับผิดชอบการบริหารราชการโดยทั่วไป และมีปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยราชการ

ปัจจุบันมีการบัญญัติกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ขึ้น
โดยมีการปรับรูปแบบการปกครองของไทย จากมณฑลเทศาภิบาล เมือง แขวง ตำบล หมู่บ้าน
เป็นการปกครอง 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อำเภอหรือนายอำเภอ ถือเป็น
ส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานรองจากจังหวัด⁵⁹

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารราชการในระดับภูมิภาค นอกจากภารกิจตาม
กฎหมายของนายอำเภอ ซึ่งมีอยู่มากมายหลายฉบับ อาทิ กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ กฎหมายว่า
ด้วยการทะเบียนราษฎร กฎหมายว่าด้วยการพนัน เป็นต้น ในส่วนของการบริหารราชการของจังหวัด
โดยผู้ว่าราชการจังหวัด จะมีการมอบนโยบายและสั่งการให้นายอำเภอเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายหลัก
จึงถือว่านายอำเภอเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน

4.3.2 ความหมายของนายอำเภอ

คำว่า นายอำเภอ มีบทบัญญัติกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ที่ได้บัญญัตินิยาม
ความหมาย ของคำว่า นายอำเภอ เอาไว้ ดังนี้

ความหมายของคำว่า นายอำเภอ ตามพจนานุกรม ฉบับบัณฑิตยสถาน
ได้กำหนดความหมาย ของคำว่า “นายอำเภอ” ไว้ดังนี้

นายอำเภอ [กฎ]ก.น. ตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ซึ่งเป็นหัวหน้า
ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบในการบริหารราชการของอำเภอ⁶⁰

ความหมายของคำว่า นายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติความหมายของคำว่า นายอำเภอ ไว้ในมาตรา 66 ดังนี้

⁵⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 51 บัญญัติว่า
ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

- (1) จังหวัด
- (2) อำเภอ.

⁶⁰ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 (พิมพ์ครั้งที่ 1) (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่น

มาตรา 66 อำเภอหนึ่งให้มีพนักงานปกครองคณะหนึ่ง เรียกรวมกันว่า กรรมการอำเภอๆ แยกเป็นรายตำแหน่ง ดังนี้ คือ

(1) นายอำเภอ หรือถ้าเป็นตำแหน่งพิเศษ เรียกว่าผู้ว่าราชการอำเภอ เป็นหัวหน้าการปกครองทั่วไปในอำเภอ และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเมือง มีอำเภอละหนึ่งคน

(2) ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยและผู้แทนนายอำเภออยู่ในบังคับนายอำเภอ อำเภอหนึ่งมีจำนวนปลัดอำเภอน้อยตามสมควรแก่ราชการ

(3) สมุหบัญชีอำเภอ คือ ข้าราชการมีสังกัดในกรมสรรพากรมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์แผ่นดินอยู่ในบังคับนายอำเภอ

ความหมายของคำว่า นายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้บัญญัติความหมายของคำว่า นายอำเภอ ไว้ในมาตรา 62 ดังนี้⁶¹

มาตรา 62 ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรรมการอำเภอหรือนายอำเภอ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

สรุปความหมายของคำว่า นายอำเภอ⁶²

(1) อำเภอ (Amphoe)

เป็นหน่วยการปกครองในประเทศไทย ลำดับรองลงมาจากจังหวัด จัดตั้งโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยในแต่ละอำเภอจะแบ่งส่วนย่อยออกเป็นตำบล

(2) การบริหารงานอำเภอ

การบริหารงานอำเภอ มีนายอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา และมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่กระทรวง กรมส่งมาประจำในอำเภอ และปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ มีที่ทำการอยู่ที่ “ที่ว่าการอำเภอ”

⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 156 (4 กันยายน 2534) ฉบับพิเศษ หน้า 1.

⁶² สุกิจ เจริญรัตนกุล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่นายอำเภอ หน้า 1-2.

(3) นายอำเภอ

นายอำเภอ เป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประเภทอำนวยการระดับต้น (ระดับ 8 เดิม) ยกเว้นอำเภอเมือง และอำเภอที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง นายอำเภอจะเป็นข้าราชการ ประเภทอำนวยการระดับสูง (ระดับ 9 เดิม) มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาส่วนราชการในอำเภอ และกำกับดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในสังกัด

การบรรจุและแต่งตั้งนายอำเภอ จะใช้วิธีการสอบคัดเลือกปลัดอำเภอ (หรือเทียบเท่า) เพื่อเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนนายอำเภอ สังกัดวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จากนั้น จึงเรียกบรรจุแต่งตั้งตามลำดับผลการเรียนที่สอบได้

4.3.3 นายอำเภอกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

1) เป็นผู้ที่มีอำนาจสืบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นแม่บทของหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้บัญญัติความหมายของ คำว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” และพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไว้ ดังนี้⁶³

“พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมถึงพัสดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิตกรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม

“พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” หมายความว่า เจ้าพนักงานดังต่อไปนี้

- (ก) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ข) รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ค) ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
- (ฅ) ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ง) อธิบดีกรมการปกครอง
- (จ) รองอธิบดีกรมการปกครอง
- (ฉ) ผู้อำนวยการกองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง

⁶³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) ,(17).

(ง) หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานในกองการสอบสวนและนิติการ
กรมการปกครอง

(ข) ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง

(ณ) ผู้ว่าราชการจังหวัด

(ญ) รองผู้ว่าราชการจังหวัด

(ฎ) ปลัดจังหวัด

(ฏ) นายอำเภอ

(ฐ) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

(ท) อธิบดีกรมตำรวจ

(ฒ) รองอธิบดีกรมตำรวจ

(ณ) ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ

(ค) ผู้บัญชาการตำรวจ

(ต) รองผู้บัญชาการตำรวจ

(ถ) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจ

(ท) ผู้บังคับการตำรวจ

(ธ) รองผู้บังคับการตำรวจ

(น) หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด

(บ) รองหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด

(ป) ผู้กำกับการตำรวจ

(ผ) ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดเขต

(ฝ) รองผู้กำกับการตำรวจ

(พ) รองผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดเขต

(ฟ) สารวัตรใหญ่ตำรวจ

(ภ) สารวัตรตำรวจ

(ม) ผู้บังคับกองตำรวจ

(ย) หัวหน้าสถานีตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า
นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

(ร) หัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือ
เทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

ทั้งนี้ หมายความว่ารวมถึงผู้รักษาการแทนเจ้าพนักงานดังกล่าวแล้วแต่ผู้รักษาการแทน เจ้าพนักงานใน (ม) (ย) และ (ร) ต้องมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรี ขึ้นไปด้วย

ซึ่งตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติให้ นายอำเภอ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้⁶⁴ รวมทั้ง มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด⁶⁵ และมีอำนาจตรวจค้นอีกด้วย⁶⁶

⁶⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 บัญญัติว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้.

⁶⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 บัญญัติว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใด โดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลนั้นไม่ได้ เว้นแต่

- (1) เมื่อบุคคลนั้น ได้กระทำความผิดซึ่งหน้าดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 80
- (2) เมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถใช้ในการกระทำความผิด
- (3) เมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับบุคคลนั้นตามมาตรา 66 (2) แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้.
- (4) เป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนี ในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราวตามมาตรา 117

⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐาน โดยไม่มีหมายค้นหรือคำสั่งของศาล เว้นแต่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้น และ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน หรือมีเสียงหรือพฤติการณ์อันใดอันแสดงได้ว่ามีเหตุร้ายเกิดขึ้นในที่รโหฐานนั้น
- (2) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำลงในที่รโหฐาน
- (3) เมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นอันควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ในที่รโหฐาน
- (4) เมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดหรือได้ใช้หรือมีไว้เพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรืออาจเป็นพยานหลักฐานพิสูจน์การกระทำความผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้ายหรือทำลายเสียก่อน
- (5) เมื่อที่รโหฐานนั้นผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าบ้าน และการจับนั้นมีหมายจับหรือจับตามมาตรา 78

การใช้อำนาจตาม (4) ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจผู้ค้นส่งมอบสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบัญชีทรัพย์สินที่ได้จากการตรวจค้น รวมทั้ง จัดทำบันทึกแสดงเหตุผลที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ครอบครองสถานที่ที่ถูกตรวจค้น แต่ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้นให้ส่งมอบหนังสือดังกล่าวแก่บุคคล เช่นว่านั้นในทันทีที่กระทำได้ และริบรายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป

สำหรับอำนาจสืบสวนคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(10) บัญญัติ “การสืบสวน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด

2) เป็นผู้มีอำนาจสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดตัวเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนคดีอาญาไว้ในมาตรา 18 และมาตรา 20 ทั้งนี้ ตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง สำหรับในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดตัวบุคคลหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนไว้ 3 จำพวก คือ

- พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่
- ปลัดอำเภอ
- ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อย

ตำรวจตรีขึ้นไป

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทนิยามของ คำว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ประกอบเขตอำนาจการสอบสวนแล้ว เห็นได้ว่า นายอำเภอ เป็นพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา ซึ่งเกิดขึ้นในเขตอำนาจจังหวัดของตนเองได้

สำหรับอำนาจสอบสวนคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(11) บัญญัติ “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ

สำหรับผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญานั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้ทั้งพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญา พนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาซึ่งอาจเรียกว่า “พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง” ประกอบด้วย พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ ตามมาตรา 2(17) (ก) – (ฐ) อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน ใช้เฉพาะกรณีความผิดที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรเท่านั้น และกำหนดให้มีอำนาจทำการสอบสวนเฉพาะความผิดที่เกิดขึ้นหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดในเขตอำนาจของตน

เท่านั้น⁶⁷ แต่สำหรับความผิดอาญาที่เกิดขึ้นในหลายท้องที่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19 กำหนดให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวนความผิดที่เกิดขึ้นได้

- (1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่
 - (2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
 - (3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆเกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป
 - (4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน
 - (5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหา กำลังเดินทาง
 - (6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง
- พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้
อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะกำหนดให้

นายอำเภอในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงที่เกิดขึ้นในเขตจังหวัดของตน ได้ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม แต่นายอำเภอไม่อาจทำการสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงได้ เหมือนกับตำรวจ ซึ่งเดิมสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังมีฐานะ เป็นกรมตำรวจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมากรมตำรวจได้เปลี่ยนแปลงเป็นส่วนราชการ ไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง เรียกว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กอปรกับกระทรวงมหาดไทย เห็นสมควรปรับปรุงข้อบังคับว่าด้วยการสอบสวนคดีอาญา บางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 ดังนั้นในปี พ.ศ. 2554 กระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยความเรียบร้อย และรัฐมนตรีว่าการ

⁶⁷ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้.

กระทรวงมหาดไทยได้ออก “กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554” ขึ้น⁶⁸

กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภท ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 มีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2555 โดยได้กำหนดความผิดอาญาให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง สามารถดำเนินการสอบสวนได้ 16 ฉบับ ดังนี้⁶⁹

“ข้อ 2 ความผิดอาญาตามกฎหมายดังต่อไปนี้ ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองสอบสวนได้

- (1) กฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน
- (2) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
- (3) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร
- (4) กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร
- (5) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (6) กฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ
- (7) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
- (8) กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน
- (9) กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (10) กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (11) กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (12) กฎหมายว่าด้วยยศและเครื่องแบบผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่กอง

อาสารักษาดินแดน

- (13) กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ
- (14) กฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- (15) กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ
- (16) กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

⁶⁸ อนุชาติ คงมาลัย, อัยการอาวุโส. (2556). คลังสมองอัยการ 1 มีนาคม 2556, พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง, ค้นคืน 27 เมษายน 2560

จาก http://www.ago.go.th/articles_56/article_040356.

⁶⁹ กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555.

3) เป็นผู้มีหน้าที่ชั้นสูตรพลิกศพ

การชันสูตรพลิกศพ เป็นขั้นตอนหนึ่งของการสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับการตายโดยผิดธรรมชาติ นอกจากการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป ซึ่งในการชันสูตรพลิกศพ ต้องมีพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเช่นเดียวกับการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป และต้องมีขั้นตอนตามกฎหมายที่ต้องปฏิบัติตาม

ในส่วนของนายอำเภอ มีหน้าที่ในการเข้าร่วมเป็นผู้ชันสูตรพลิกศพ ร่วมกับพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนและแพทย์ สำหรับความตายที่เกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม⁷⁰ และโดยที่กระทรวงมหาดไทย เล็งเห็นถึงความสำคัญของการชันสูตรพลิกศพ และเพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของตำรวจในกรณีเกิดการวิสามัญฆาตกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ชันสูตรพลิกศพของพนักงานฝ่ายปกครอง พ.ศ.2543 ขึ้น เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองในการทำหน้าที่เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพ⁷¹

⁷⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม บัญญัติว่า

ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไปแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ตามวรรคหนึ่ง และให้นำบทบัญญัติในวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม.

⁷¹ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ชันสูตรพลิกศพของพนักงานฝ่ายปกครอง พ.ศ.2543

ข้อ 3 พนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไป หมายความว่าถึงผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

(1) ในจังหวัดอื่น ได้แก่ ปลัดอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ ป้องกันจังหวัด เจ้าจังหวัด ปลัดจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) ในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ เจ้าพนักงานปกครอง นิติกร หัวหน้างาน หัวหน้ากลุ่ม หัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนักกรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทย

ข้อ 4 ในกรณีที่ความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานฝ่ายปกครองตามข้อ 3 แห่งท้องที่ศพนั้นอยู่ เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนและแพทย์.

4) เป็นผู้ที่มีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีอาญา

นายอำเภอเป็นสถาบันของรัฐที่เป็นลักษณะเฉพาะของสังคมไทยที่มีบทบาทในการจัดการความขัดแย้งที่เป็นความผิดอาญา ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาตั้งแต่เริ่มมีตำแหน่งนายอำเภอ กระทั่งปัจจุบันอำนาจหน้าที่การไกล่เกลี่ยคดีอาญา มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 และได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553



บทที่ 3

การใกล้เคียงทางอาญาของกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ

ในบทนี้จะศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงคดีอาญาทั้งกฎหมายที่มีการใช้มาช้านานในอดีต และกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งศึกษาอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่สามารถใช้กระบวนการใกล้เคียงคดีอาญาเพื่อยุติข้อพิพาท อีกทั้งศึกษาถึงการใกล้เคียงโดยเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นที่ไม่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และการใกล้เคียงโดยองค์กรอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ และศึกษารูปแบบการใกล้เคียงเพื่อยุติข้อพิพาททางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนาจที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมอย่างมาก และศึกษารูปแบบการใกล้เคียงเพื่อยุติข้อพิพาททางอาญาของประเทศฟิลิปปินส์ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือใช้ระบบประมวลกฎหมายอันเป็นโครงสร้างทางระบบกฎหมายที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย จึงเห็นควรนำมาศึกษาในบทนี้เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ถึงจุดเด่นจุดด้อยของทั้งสองประเทศว่าจะนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการการใกล้เคียงในคดีอาญาในประเทศไทยได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะทำการวิเคราะห์ในบทต่อไป

เมื่อก้าวถึงการใกล้เคียงคดีอาญาของประเทศไทย จะมีประวัติและพัฒนาการที่ยาวนาน และมีการออกกฎหมายใช้บังคับรวมทั้งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้กระบวนการใกล้เคียงเพื่อยุติข้อพิพาทมาตั้งแต่อดีตและมีการพัฒนากฎหมายรวมทั้งเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ทันยุคทันสมัยและรองรับกับข้อพิพาททางอาญาที่มีความซับซ้อนและยุ่งยากเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การศึกษาเรื่องการใกล้เคียงในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใกล้เคียงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมทั้งองค์กรอื่นของรัฐที่ใช้กระบวนการใกล้เคียงในการยุติข้อพิพาททางอาญาด้วย โดยกล่าวได้ ดังนี้

1. การไต่ถามคดีอาญาของกฎหมายไทย

กฎหมายที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการไต่ถามคดีอาญาเพื่อใช้ในการดำเนินการยุติคดีอาญา แทนที่จะดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อหาความถูกต้องเพียงอย่างเดียว พบว่ามีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งสามารถทำให้คดียุติได้ เช่นเดียวกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการไต่ถามคดีอาญาให้ยุติก่อนถึงชั้นศาลถือเป็นเครื่องมือของรัฐรูปแบบหนึ่ง ที่ช่วยให้การยุติคดีอาญาที่เกิดขึ้น เป็นประโยชน์ทั้งกับรัฐและสังคม กล่าวคือ รัฐไม่สูญเสียค่าใช้จ่ายเช่นการดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และสังคมได้รับประโยชน์จากการที่ได้มีการตกลงร่วมกันบนพื้นฐานของการไต่ถามคดีอาญา คือ ความตกลงยินยอมของคู่กรณี โดยไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแพ้ชนะ ไม่ก่อให้เกิดการแก้แค้นทดแทน

ทั้งนี้ กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการไต่ถามคดีอาญาและกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ไต่ถามคดีอาญาไว้ มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับทั้งในอดีตและปัจจุบัน อีกทั้ง ยังมีการกำหนดให้มีการไต่ถามคดีอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและมีการพัฒนาให้อำนาจในการไต่ถามคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักอีกด้วย ดังนี้

1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามคดีอาญา

1.1.1 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116⁷²

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการบัญญัติเปลี่ยนแปลงตำแหน่งนายแขวงเป็นนายอำเภอ โดยกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจในการไต่ถามคดีแพ่งและคดีอาญา โดยมีการแยกอำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 บัญญัติอำนาจเรื่องการไต่ถามคดีหรือการเปรียบเทียบทางแพ่งไว้ในข้อ 3 ของมาตรา 55 ในส่วนอำนาจของกรรมการอำเภอไว้ว่า “ความแพ่งกำหนดทรัพย์ไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งเกิดขึ้นในจังหวัด อำเภอขึ้นก็ดี หรือจำเลยอยู่ในอำเภอขึ้นก็ดี ถ้าโจทก์มาร้องต่อกรรมการอำเภอ อำเภอมีอำนาจที่จะหมายเรียกจำเลยและพยานมาพิจารณาเปรียบเทียบให้เป็นที่ปรองดองกัน”

ส่วนการดำเนินการในความผิดที่มีโทษทางอาญา ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ได้บัญญัติไว้ในส่วนของการไต่สวนคดีที่มีโทษหลวงตามข้อ 4 ของมาตรา 55 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ผู้ใดต้องหาว่าเป็นโจรผู้ร้ายหรือเป็นผู้กระทำความผิด ต้องระวางโทษหลวง ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือพลตระเวรแลผู้หนึ่งผู้ใด จับมาส่งต่อกรรมการอำเภอหรือว่ากรรมการอำเภอ

⁷² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (2440, พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 ตอนที่ 9. หน้า 105-130.

สั่งให้จับในเวลาสืบสวน โจรผู้ร้ายก็ตี กรรมการอำเภอมีอำนาจที่จะบังคับเรียกพยานแลบังคับให้ โจทก์แลพยานสาบาน เบิกความเอาหลักฐานในคดีเรื่องนั้น ถ้ากรรมการอำเภอเห็นมีมลทินข้อพิรุณ ในผู้ต้องหา ก็ให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปยังผู้ว่าราชการเมือง พร้อมด้วยถ้อยคำสำนวนที่ได้ไต่สวนนั้น ถ้ากรรมการอำเภอเห็นว่า ผู้ต้องหาปราศจากมลทินในความที่กล่าวหานั้น ก็มีอำนาจที่จะสั่งให้ปล่อยตัว ผู้ต้องหาเสียได้แต่ต้องส่งถ้อยคำสำนวน ในการที่ได้ไต่สวนและคำชี้แจงเพื่อเห็นเป็นเหตุ ซึ่งได้สั่ง ให้ปล่อยนั้นไป ให้ผู้ว่าราชการเมืองทราบด้วยเหมือนกัน

แต่อำนาจที่ว่ามาในข้อนี้ ให้มีเฉพาะตำแหน่งนายอำเภอ”

จะเห็นว่า ข้อ 4 แห่งมาตรา 55 ตามนัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองที่ ร.ศ.116 เป็นการให้อำนาจนายอำเภอในการใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ที่ได้มาจาก ตัวผู้ต้องหาว่ามีพิรุณหรือไม่อย่างไร หากไม่มีพิรุณหรือไม่มีมลทินก็สามารถสั่งปล่อยตัวผู้ต้องหาได้ ซึ่งเป็นการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน คือ นายอำเภอ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ไม่มีการนำหลักความ ยินยอมของกลุ่มมาใช้ในการยุติคดีอาญาในชั้นนี้แต่อย่างใด

1.1.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติ เกี่ยวกับการไต่ถามคดีอาญา ไว้ในมาตรา 105 ดังนี้

“ความผิดอย่างใดๆ อันต้องตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น กำหนดเป็นลหุโทษก็ดี ความผิดล่วงละเมิดพระราชบัญญัติภาษีอากร อันเบียดปรับกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติไม่เกิน 200 บาท ก็ดี เมื่อกรรมการอำเภอไต่สวนเห็นว่า จำเลยมีพิรุณ ให้กรรมการ อำเภอมีอำนาจที่จะเปรียบเทียบให้ตกลงกันได้ ถ้าไม่ตกลงกันได้ก็ดี หรือกรรมการอำเภอเห็นว่า โทษของจำเลยเกินกว่าปรับ 200 บาท หรือเป็นโทษทั้งปรับทั้งจำ หรือโทษจำอย่างเดียวก็ดี ก็ให้ส่ง คดีเรื่องนั้นไปยังเมือง ”

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ข้างต้น จะเห็นว่า ได้ให้อำนาจกรรมการอำเภอหรือนายอำเภอ สามารถไต่ถามคดีอาญาได้โดยการ เปรียบเทียบ ซึ่งคดีอาญาที่จะทำการเปรียบเทียบได้ คือ คดีอาญาที่เป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งปัจจุบัน มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา ในเรื่องของความผิดลหุโทษ⁷³ และคดีละเมิดภาษีอากรที่กำหนด เบียดปรับไว้ไม่เกิน 200 บาท โดยให้อำนาจกรรมการอำเภอหรือนายอำเภอในการไต่สวนหาข้อพิรุณ

⁷³ พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558 เล่ม 132 ตอนที่ 10 ก ราชกิจจานุเบกษา 13 กุมภาพันธ์ 2558

“มาตรา 102 ความผิดลหุโทษ คือ ความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จากจำเลย หากได้ส่วนแล้วไม่สามารถตกลงให้เปรียบเทียบได้ในชั้นอำเภอ หรือเห็นว่าโทษของจำเลยจำนวนเบี่ยงปรับเกิน 200 บาท หรือเป็นโทษทั้งจำทั้งปรับ หรือจำอย่างเดียว ให้อำเภอส่งเรื่องนั้นไปยังเมือง

1.1.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ปัจจุบันเมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาขึ้น การสืบสวนสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานและหาตัวผู้กระทำความผิดจะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการดำเนินคดีอาญากระแสหลัก จากนั้นถึงจะเข้าสู่ชั้นพนักงานอัยการและชั้นศาล ซึ่งจะเป็นชั้นที่มีการตัดสินใจขาดคดีโดยคำพิพากษาของศาลในที่สุด ซึ่งในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักดังกล่าวมาข้างต้นนี้ ก็มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการไต่สวนไว้ ดังนี้

- 1) การไต่สวนโดยเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก
 - การไต่สวนในชั้นสอบสวน

การไต่สวนในชั้นสอบสวน สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

- (1) การไต่สวนเชิงอำนาจ เป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการไต่สวนโดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจรองรับไว้ อันได้แก่ อำนาจในการกำหนดค่าเปรียบเทียบปรับซึ่งเป็นโทษในคดีอาญาและมีอำนาจกำหนดค่าทดแทนหรือความรับผิดชอบทางแพ่ง ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดเงื่อนไข ดังนี้

มาตรา 37 คดีอาญาเล็กน้อย ดังต่อไปนี้

- (1) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

- (2) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

- (3) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งเกิดในกรุงเทพมหานครเมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการในตำแหน่งนั้นๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

- (4) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่นเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

มาตรา 38 ความผิดตามอนุมาตรา (2) (3) และ (4) แห่งมาตรา ก่อน ถ้าเจ้าพนักงานดังกล่าวในมาตรานั้นเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบ ดังนี้

(1) ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหายยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ภายในเวลาอันสมควรแต่ไม่เกินสิบห้าวันแล้ว คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาดถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลากำหนดในวรรคก่อน ให้ดำเนินคดีต่อไป

(2) ในคดีมีค่าทดแทน ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบ ให้เจ้าหน้าที่กำหนดจำนวนตามที่เห็นสมควรหรือตามที่คู่ความตกลงกัน

จากบทบัญญัติในมาตรา 37 และมาตรา 38 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาข้างต้น จะเห็นว่าเป็นการใกล้เคียงคดีอาญาในชั้นสอบสวน ซึ่งผู้มีหน้าที่ในการเปรียบเทียบคือ พนักงานสอบสวน ซึ่งผลของการใกล้เคียงในชั้นสอบสวนนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติผลให้คดีเลิกกัน ซึ่งหมายถึง คดีอาญาได้มีการยุติในชั้นนี้ โดยไม่ต้องมีการดำเนินคดีอีกต่อไปนั่นเอง ซึ่งกระบวนการยุติคดีอาญาในชั้นนี้ ต้องมีองค์ประกอบและกระบวนการ ดังนี้

(1) ต้องเป็นคดีที่เอกชนเป็นผู้เสียหายได้ ดังนั้น คดีอาชญากรรมซึ่งเป็นคดีประเภทที่รัฐเป็นผู้เสียหาย พนักงานสอบสวนจึงไม่สามารถใกล้เคียงได้

(2) ต้องเป็นคดีความที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ

(3) พนักงานสอบสวนเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ซึ่งเป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวน หากพนักงานสอบสวนเห็นว่าผู้ต้องหาควรได้รับโทษจำคุก พนักงานสอบสวนอาจดำเนินคดีต่อไป โดยไม่เปรียบเทียบและไม่ใกล้เคียงได้ มาตรา 37 และมาตรา 38 จึงมิใช่บทบังคับพนักงานสอบสวนให้ต้องเปรียบเทียบปรับหรือใกล้เคียงทุกกรณี

(4) พนักงานสอบสวนกำหนดค่าปรับและผู้ต้องหากับผู้เสียหายยินยอมตามนั้น

(5) ผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวนกำหนดให้ภายในเวลาอันสมควรแต่ไม่เกินสิบห้าวัน

(6) ในส่วนของค่าทดแทน ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมให้พนักงานสอบสวนกำหนดเปรียบเทียบ ก็ให้พนักงานสอบสวนกำหนดค่าทดแทนตามที่เห็นสมควรหรือตามที่คู่ความตกลงกัน

เมื่อได้เปรียบเทียบปรับโดยชอบแล้ว แม้ต่อมาผู้ต้องหาจะมีได้ชี้ใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายตามที่ตกลงกัน หรือตามที่เจ้าพนักงานกำหนดให้ คดีอาญาก็ยังคงเลิกกัน และส่งผลให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องของผู้เสียหายระงับลง ตามมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้เสียหายจึงไม่สามารถร้องทุกข์หรือร้องฟ้องกันอีกได้ อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบปรับที่จะมีผลทำให้คดีอาญาเสร็จเด็ดขาดต้องเป็นการเปรียบเทียบปรับโดยเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในคดีดังกล่าว ซึ่งในกระบวนการก่อนที่จะมีการเปรียบเทียบ อันจะส่งผลให้คดีอาญาเลิกกันในขั้นนี้ได้ พนักงานสอบสวนซึ่งมีหน้าที่เปรียบเทียบต้องมีการใกล้เคียงระหว่างผู้กระทำผิดกับพนักงานสอบสวน ถ้าผู้กระทำผิดยินยอมตามคำเปรียบเทียบและชำระค่าปรับแล้ว จะนำมาซึ่งผลให้คดีอาญายุติได้ แต่หากปรากฏว่าต่อมาในภายหลัง ความผิดในเรื่องดังกล่าว เจ้าพนักงานไม่มีอำนาจเปรียบเทียบ ย่อมไม่ทำให้คดีอาญาเลิกกัน ค่าปรับที่รับมาแล้ว จึงต้องคืนให้แก่ผู้ต้องหา ส่วนคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือคดีที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จะยุติเมื่อผู้กระทำผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณาหรือผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว แสดงว่าในคดีที่มีโทษปรับอย่างเดียวนั้น พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของคู่กรณีและคดีอาญาเป็นอันเสร็จเด็ดขาด จึงไม่มีกรณีที่ต้องใกล้เคียงในคดีลักษณะนี้

(2) การใกล้เคียงเชิงพฤตินัย เป็นกรณีที่ผู้เสียหายมาแจ้งความต่อเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวน แต่เรื่องที่แจ้งความนั้นมิใช่ข้อพิพาททางอาญาที่อยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนผู้รับแจ้ง พนักงานสอบสวนผู้รับแจ้งความจึงไม่มีอำนาจดำเนินการสอบสวนเรื่องที่รับแจ้งความนั้น แต่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดังกล่าวดำเนินการใกล้เคียงในข้อพิพาทนั้น ดังนั้น พนักงานสอบสวนก็อาจทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาททางแพ่งได้ หากคู่กรณีเห็นชอบด้วยแต่การใกล้เคียงในลักษณะดังกล่าวไม่มีกฎหมายรองรับ และมีใ้อำนาจหน้าที่โดยตรงของพนักงานสอบสวน แต่เป็นเพียงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเท่าที่บทบาทของพนักงานสอบสวนจะพึงกระทำได้โดยไม่ขัดต่อวินัย ดังนั้น การใกล้เคียงดังกล่าว จึงต้องขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณีโดยตรง พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจใดๆ ที่จะไปสั่งการคู่กรณีดังกล่าวให้ยอมรับตามข้อเสนอของพนักงานสอบสวน การใกล้เคียงดังกล่าว จึงมีโอกาสประสบความสำเร็จได้น้อยกว่าการใกล้เคียงเชิงอำนาจ

- การใกล้เคียงโดยพนักงานอัยการ

การใกล้เคียงคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการนั้น ตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ.2532 โดยอัยการอาศัยอำนาจตามความใน

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 วางระเบียบและวิธีปฏิบัติหรือขั้นตอนการดำเนินการไต่ถามคดีชั้นพนักงานอัยการ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ กรณีข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ ให้พนักงานอัยการทำการไต่ถามคดีพร้อมยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ ซึ่งหากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นสมควรก็จะให้พนักงานอัยการทำการไต่ถามคดี หากคู่กรณีตกลงยินยอม ให้พนักงานอัยการแจ้งสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายอันเป็นผลจากการไต่ถามคดีให้คู่กรณีทราบ โดยแจ้งผลของคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้เมื่อไต่ถามคดีสำเร็จลงในข้อพิพาททางอาญา พนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่จัดทำบันทึกการยอมความขึ้น และให้คู่กรณีลงลายมือชื่อต่อหน้าพยาน พร้อมทั้งเสนอให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

การไต่ถามคดีตามระเบียบอัยการดังกล่าวข้างต้น จะมีผลทำให้คดีความผิดอาญาที่ยอมความได้ระงับลงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(2) ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ความผิดอาญาที่สามารถยอมความได้ระงับไปโดยไม่จำเป็นต้องนำคดีเข้าสู่การพิจารณาชั้นศาล ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการประนีประนอมข้อพิพาททางอาญานั้นเอง

- การไต่ถามคดีโดยศาล

เมื่อมีคดีอาญาขึ้นสู่ศาล อำนาจหน้าที่ของศาลคือการพิสูจน์ความถูกต้องผิดของจำเลย แต่ใช้ว่าคดีอาญาที่ขึ้นสู่ศาลจะต้องจบลงด้วยคำพิพากษาตัดสินความถูกต้องเท่านั้นไม่เนื่องจากตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็เปิดช่องให้คดีอาญาที่ขึ้นสู่ชั้นศาลสามารถระงับลงได้ ใน 3 กรณี คือ

(1) การถอนคำร้องทุกข์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(2)

(2) การถอนฟ้อง

(3) การยอมความกัน

ทั้งนี้ ในเรื่องการถอนฟ้อง และการยอมความ มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 ดังนี้

“มาตรา 35 คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลังเมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้าน

หรือไม่แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลยไว้ ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้อง ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น จะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้าน ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 กำหนดหลักเกณฑ์ในการถอนฟ้องคดีอาญาทั่วไป และการถอนฟ้องหรือยอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัว แต่การถอนฟ้องจะส่งผลให้สิทธิการนำคดีมาฟ้องระงับหรือไม่ ต้องพิจารณาเงื่อนไขตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 36 ด้วยเงื่อนไขตามกฎหมายที่จะทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปมีเพียงตามที่ระบุไว้ใน (1)ถึง(7) ของมาตรา 39 เท่านั้น⁷⁴ ดังนั้นหากไม่เข้าเกณฑ์ประการใดประการหนึ่งของบทบัญญัติในมาตรา 39 สิทธินำคดีอาญามาฟ้องจะไม่ระงับสิ้นไป เช่น คำสั่งจำหน่ายคดีเพราะโจทก์ทิ้งฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 174 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 จะมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปไม่ เพราะไม่ใช่เป็นการถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัว และมีใช่เป็นกรณีที่ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง⁷⁵

⁷⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 39 สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ดังต่อไปนี้

- (1) โดยความตายของผู้กระทำผิด
- (2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย
- (3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37
- (4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง
- (5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น
- (6) เมื่อคดีขาดอายุความ
- (7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ.

⁷⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 162-163/2506 คดีอาญานั้น เมื่อโจทก์ทิ้งฟ้องก็เท่ากับโจทก์ไม่มีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลย ศาลจึงควรพิพากษายกฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 166 แต่ศาลชั้นต้นกลับสั่งจำหน่ายคดีนั้น เมื่อจำเลยไม่อุทธรณ์ผลแห่งคดีคงเป็นว่า ศาลสั่งจำหน่ายคดีอยู่นั้นเองซึ่งไม่ทำให้สิทธินำคดีมาฟ้องใหม่ระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 นั้น โจทก์จึงฟ้องใหม่ได้ภายในอายุความ โดยไม่ถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำ.

1.1.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7 พ.ศ.2550 ได้บัญญัติให้อำนาจนายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ มีอำนาจ ใกล้เคียง ไว้ในมาตรา 61/3⁷⁶ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องนี้ ก็เพื่อเป็นการ ปรับปรุงอำนาจในทางปกครองของอำเภอ ให้สามารถสนับสนุนให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ทั้งนี้ โดยที่ความผิดทางอาญาที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายสามารถทำการ ใกล้เคียงได้ โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

- (1) เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่อำเภอ
- (2) เป็นความผิดทางอาญาอันยอมความได้ และมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศ
- (3) ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอ

ของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายเป็นผู้ทำการ ใกล้เคียง

ทั้งนี้ ในส่วนของปลัดอำเภอนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้กำหนดให้ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและเป็นผู้แทนนายอำเภอ โดยมีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาเช่นเดียวกับนายอำเภอ⁷⁷

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 มาตรา 61/3 บัญญัติว่า

บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็นความผิดอันยอมได้และมีใช้ ความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือ ปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ใกล้เคียงตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา ยินยอมเป็นหนังสือตามที่ใกล้เคียงและปฏิบัติตามคำใกล้เคียงดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ใกล้เคียง ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่ เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่ม นับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.

⁷⁷ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 66 บัญญัติว่า อำเภอหนึ่ง ให้มีพนักงาน ปกครองคณะหนึ่ง เรียกว่า กรมการอำเภอๆ แยกเป็นรายตำแหน่ง ดังนี้

(1).....

(2) ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยหรือผู้แทนนายอำเภอ อยู่ในบังคับนายอำเภอ อำเภอหนึ่งมีจำนวน ปลัดอำเภอน้อยสมควรแก่กรณี.

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการไต่ถามคดีอาญาของ อำเภอนั้น ได้มีการตรากฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามคดีความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ขึ้น ซึ่งออกตามความใน มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2553 นับว่ากฎกระทรวง ฉบับนี้ให้อำนาจนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่ไต่ถามข้อพิพาททางอาญาที่เกิดขึ้นใน ท้องที่รับผิดชอบ อันเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นการหันเหการ ดำเนินการคดีอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

การไต่ถามคดีอาญาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7)พ.ศ.2550

มาตรา 61/3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหาก เป็นความผิดอันยอมความได้และมีโทษความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม หรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้น หรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมาย เป็นผู้ไต่ถามคดีตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ ไต่ถามและปฏิบัติตามคำไต่ถามดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาลีกกันตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไต่ถาม ให้จำหน่าย ข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตาม ประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันจำหน่ายข้อพิพาท

หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง

จากการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอ และปลัดอำเภอ มีอำนาจไต่ถาม คดีอาญาที่เกิดขึ้นในพื้นที่รับผิดชอบของตนดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและหันเห ข้อพิพาทออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 สามารถแยกได้เป็น 5 เรื่อง ดังนี้

1. ประเภทคดีที่สามารถไต่ถามได้

ต้องเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา ซึ่งยอมความได้และต้องมิใช่ ความผิดเกี่ยวกับเพศ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญาที่ยอมความได้ มีทั้ง ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์ ตามมาตรา 336 วรรคหนึ่ง, ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ตามมาตรา 358, ความผิดฐานหมิ่นประมาทผู้อื่น ตามมาตรา 326 เป็นต้น

ส่วนความผิดที่มีโทษทางอาญา ตามกฎหมายอื่นที่ยอมความได้ เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ.2534 ฐานออกเช็คโดยเจตนาไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คนั้น, ความผิดตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2537 ในทุกฐานความผิด, ความผิดตามพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ.2545 ฐานเปิดเผยความลับทางการค้าของผู้อื่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญาบางฐาน ความผิดก็เป็นคดีอันยอมความได้ ดังนี้

มาตรา 276 วรรคหนึ่ง ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา

มาตรา 283 ทวิ วรรคหนึ่ง ความผิดฐานพาบุคคลอายุเกินสิบห้าปีไปเพื่อการอนาจาร

มาตรา 283 ทวิ วรรคสาม ความผิดฐานซ่อนเร้นบุคคลอายุเกินสิบห้าปีซึ่งถูกนำไปเพื่อการอนาจาร

มาตรา 284 ความผิดฐานพาผู้อื่นไปเพื่อการอนาจาร

ทั้งนี้ จากการศึกษา พบว่า เหตุที่คดีความผิดเกี่ยวกับเพศไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาได้ เจตนาธรรมของผู้ร่างกฎหมายจากบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 คณะกรรมการเห็นว่าเมื่อมีความผิดเกี่ยวกับเพศเกิดขึ้น ต้องมีการเก็บพยานหลักฐานโดยเร็ว หากปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปจะทำให้พยานหลักฐานเสียไป เช่น คราบอสุจิ เป็นต้น จึงต้องให้ผู้เก็บวัตถุพยานที่มีความเชี่ยวชาญ หากให้คดีประเภทนี้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของพนักงานฝ่ายปกครอง และการไกล่เกลี่ยไม่ประสบผลสำเร็จ คดีก็ต้องไปดำเนินการตั้งต้นที่พนักงานสอบสวน ซึ่งกว่าคดีจะมาถึงพนักงานสอบสวน อาจมีความยากลำบากในการเก็บพยานหลักฐานที่ใกล้ชิดกับช่วงเวลาที่เกิดเหตุ⁷⁸

2. เขตอำนาจของการไกล่เกลี่ย

บทบัญญัติในมาตรา 61/3 บัญญัติให้บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดนายอำเภอแห่งท้องที่ในเขตที่คดีเกิดสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้

ฉะนั้น จะเห็นว่า นายอำเภอมีอำนาจทำการไกล่เกลี่ยได้เฉพาะคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่ความรับผิดชอบของตนเท่านั้น ส่วนปลัดอำเภอจะทำการไกล่เกลี่ยได้ต่อเมื่อนายอำเภอมอบหมายให้ทำการไกล่เกลี่ย

3. ความยินยอมของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา

⁷⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่..)พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. วันที่ 26 กรกฎาคม 2550. หน้า 3-5.

ความยินยอมถือเป็นเงื่อนไขหลักของการไถ่เกลีย ซึ่งนายอำเภอจะทำการไถ่เกลียคดีอาญาได้ ต้องปรากฏว่า ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาให้ความยินยอมโดยความสมัครใจไม่มีเงื่อนไข และต้องยินยอมโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ความยินยอมดังกล่าวต้องไม่เกิดจากการหลอกลวง ช่มชู้ หรือกระทำโดยมิชอบด้วยประการใดๆ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายถึงจะสามารถดำเนินการไถ่เกลียได้

4. การจำหน่ายข้อพิพาท

มาตรา 61/3 วรรคสอง บัญญัติถึงเหตุและผลของการจำหน่ายข้อพิพาทไว้ว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไถ่เกลีย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติในตอนต้น กล่าวถึงเหตุที่มาของการจำหน่ายคดี ซึ่งต้องเกิดจากความไม่ยินยอมของกลุ่มกรณี และถึงแม้ว่าบทบัญญัติกฎหมายจะระบุว่าต้องทั้งผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอม แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการไถ่เกลียซึ่งเงื่อนไขสำคัญคือความยินยอมทั้งสองฝ่าย ดังนั้น หากเพียงแต่กลุ่มกรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมตามที่ไถ่เกลียก็ย่อมส่งผลให้การไถ่เกลียไม่สำเร็จ กฎหมายจึงบัญญัติให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไถ่เกลีย จำหน่ายข้อพิพาทดังกล่าวได้

ประการต่อมาในตอนท้ายของบทบัญญัติมาตรา 61/3 วรรคสาม บัญญัติถึงผลของการจำหน่ายข้อพิพาท ไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไปอายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท” หมายความว่าแม้มีกระบวนการไถ่เกลียในชั้นนายอำเภอจะไม่ประสบความสำเร็จก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหาย ที่จะไปดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต่อไปได้ โดยให้ถืออายุความการร้องทุกข์ดำเนินคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาทของนายอำเภอ

5. ผลของการไถ่เกลีย

มาตรา 61/3 บัญญัติถึงผลของการไถ่เกลีย ไว้ว่า “เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไถ่เกลียและปฏิบัติตามคำไถ่เกลียดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาลีกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นว่า หากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมตามที่ไถ่เกลียและปฏิบัติตามคำไถ่เกลีย คดีก็เป็นยุติ ส่งผลให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่สามารถไปดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีได้อีกต่อไป

1.1.5 กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553

1) ความเป็นมาของกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่7) พ.ศ.2550 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของอำเภอภายในอำเภอ ไว้ในมาตรา 61/1⁷⁹ โดยที่มาตรา 61/1 (1) บัญญัติให้อเภอมีอำนาจหน้าที่ไต่ถามหรือจัดให้มีการไต่ถามประณอมข้อพิพาท เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ตามมาตรา 61/2 ซึ่งเป็นการไต่ถามและประณอมข้อพิพาททางแพ่ง และตามมาตรา 61/3 ซึ่งเป็นการไต่ถามคดีอาญา

ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 61/3 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่7) พ.ศ.2550 นายกรัฐมนตรีจึงออกกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ซึ่งผู้ศึกษาสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

กฎกระทรวงฉบับนี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 54 ก. เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553 โดยบัญญัติเนื้อหาไว้ทั้งหมด 18 ข้อ และกำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป จึงมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม 2554 เป็นต้นไป

1. นิยามสำคัญ

“ความผิดที่มีโทษทางอาญา” หมายความว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศ

⁷⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 มาตรา 61/1 บัญญัติว่า

ให้อเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา 52/1 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) โดยให้ในความในมาตรา 52/1 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการร่วมบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม

(3) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชนเพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

(4) ไต่ถามหรือจัดให้มีการไต่ถามประณอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ตามมาตรา 61/2 และมาตรา 61/3.

2. ประเภทคดีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

ต้องเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอ

3. ผู้มีอำนาจทำการไกล่เกลี่ย

- นายอำเภอของอำเภอนั้นๆ หรือ

- ปลัดอำเภอของอำเภอนั้นๆ ที่นายอำเภอมอบหมายให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ย

คดีความผิดที่มีโทษทางอาญา

4. การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

- ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไกล่เกลี่ย

- ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาที่ประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ย แจ้งความ

ประสงค์เป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอนั้น กรณีที่แจ้งความประสงค์ด้วยวาจา ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำบันทึกความประสงค์นั้นไว้ และให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อไว้

- เมื่อได้รับแจ้งความประสงค์แล้ว ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ แจ้งความประสงค์ให้คู่กรณีทราบ และสอบถามถึงความยินยอมให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีมีหลายฝ่ายให้แจ้งและสอบถามทุกฝ่าย หากทุกฝ่ายยินยอม ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งความยินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยให้ทุกฝ่ายทราบ และให้บันทึกการยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา พร้อมทั้ง ให้คู่กรณีทุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบ

- กรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมหรือไม่แสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้การแจ้งความประสงค์ในชั้นต้นเป็นอันสิ้นผล และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งคู่กรณีอีกฝ่ายทราบ

- การแจ้งความประสงค์เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ไม่ถือเป็นคำร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิภาคีอาญามาฟ้องได้ระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก่อนที่คู่กรณีได้แจ้งความประสงค์ ห้ามมิให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทนั้นไว้ไกล่เกลี่ย และให้แจ้งให้ผู้แจ้งความประสงค์ทราบโดยพลัน

5. กระบวนการไกล่เกลี่ย

- เมื่อคู่กรณีทุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาแล้ว ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทนั้นไว้ไกล่เกลี่ย และแจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายทราบถึงสิทธิของตนและผลของการไกล่เกลี่ย พร้อมทั้งสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทจาก

คู่กรณีทุกฝ่ายรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง และบันทึกการแจ้งและรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

- การบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาท ให้บันทึกเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทที่ได้จากคู่กรณีทุกฝ่ายรวมทั้งจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และวัน เวลา สถานที่ และบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท หลังจากนั้น ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภออ่านข้อความที่บันทึกไว้ในสารบบให้คู่กรณีทุกฝ่ายฟัง และให้คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

- การสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาท ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกระทำต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่าย เว้นแต่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามนัด โดยไม่มีเหตุอันสมควร จะกระทำลับหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้

- ในการไกล่เกลี่ยจะไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้น ให้กระทำต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่าย และคู่กรณีทุกฝ่ายมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคน เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยได้

- ในการไกล่เกลี่ย นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้แก่คู่กรณีให้ผ่อนผันแก่กันก็ได้ แต่ห้ามนายอำเภอหรือนายอำเภอวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท

- เมื่อคู่กรณีทุกฝ่ายตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำเป็นหนังสือตกลงยินยอม และบันทึกการยินยอมไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา โดยหนังสือตกลงความยินยอม ให้ระบุวัน เดือน ปี และรายละเอียดความตกลงยินยอม รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติตามความตกลงยินยอม หลังจากนั้น ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภออ่านหนังสือตกลงยินยอมให้คู่กรณีทุกฝ่ายฟัง และให้คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

6. สถานที่ทำการไกล่เกลี่ย

การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้กระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกรณีจำเป็นจะดำเนินการไกล่เกลี่ย ณ สถานที่ราชการอื่นตามที่นายอำเภอกำหนดก็ได้ โดยให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอส่งหนังสือนัดหมายการไกล่เกลี่ยไปยังคู่กรณีทุกฝ่าย แต่หากคู่กรณีได้รับแจ้งด้วยวาจาและลงลายมือชื่อรับรู้ไว้ ให้ถือว่าเป็นการนัดหมายโดยชอบแล้ว

7. ผลของการไกล่เกลี่ย

เมื่อคู่กรณีทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตามความตกลงแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันและสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

8. ระยะเวลาการไถ่กลับข้อพิพาท

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไถ่กลับข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่รับข้อพิพาทไว้ เว้นแต่มีความจำเป็นและคู่กรณีทุกฝ่ายยินยอมให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 15 วัน

9. เหตุแห่งการจำหน่ายข้อพิพาท

- คู่กรณีทุกฝ่ายได้ตกลงยินยอมตามที่ไถ่กลับแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบ

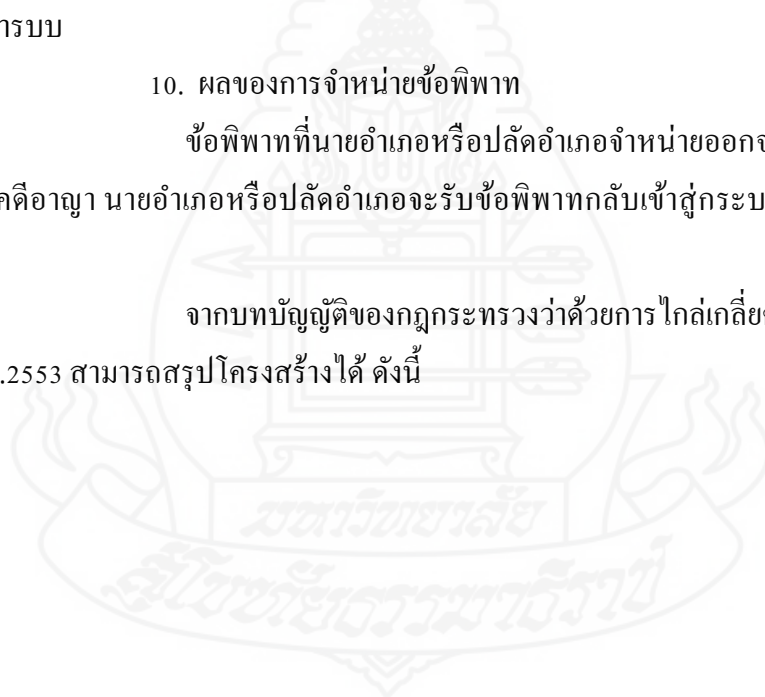
- คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบอกเลิกการไถ่กลับข้อพิพาท โดยให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบ

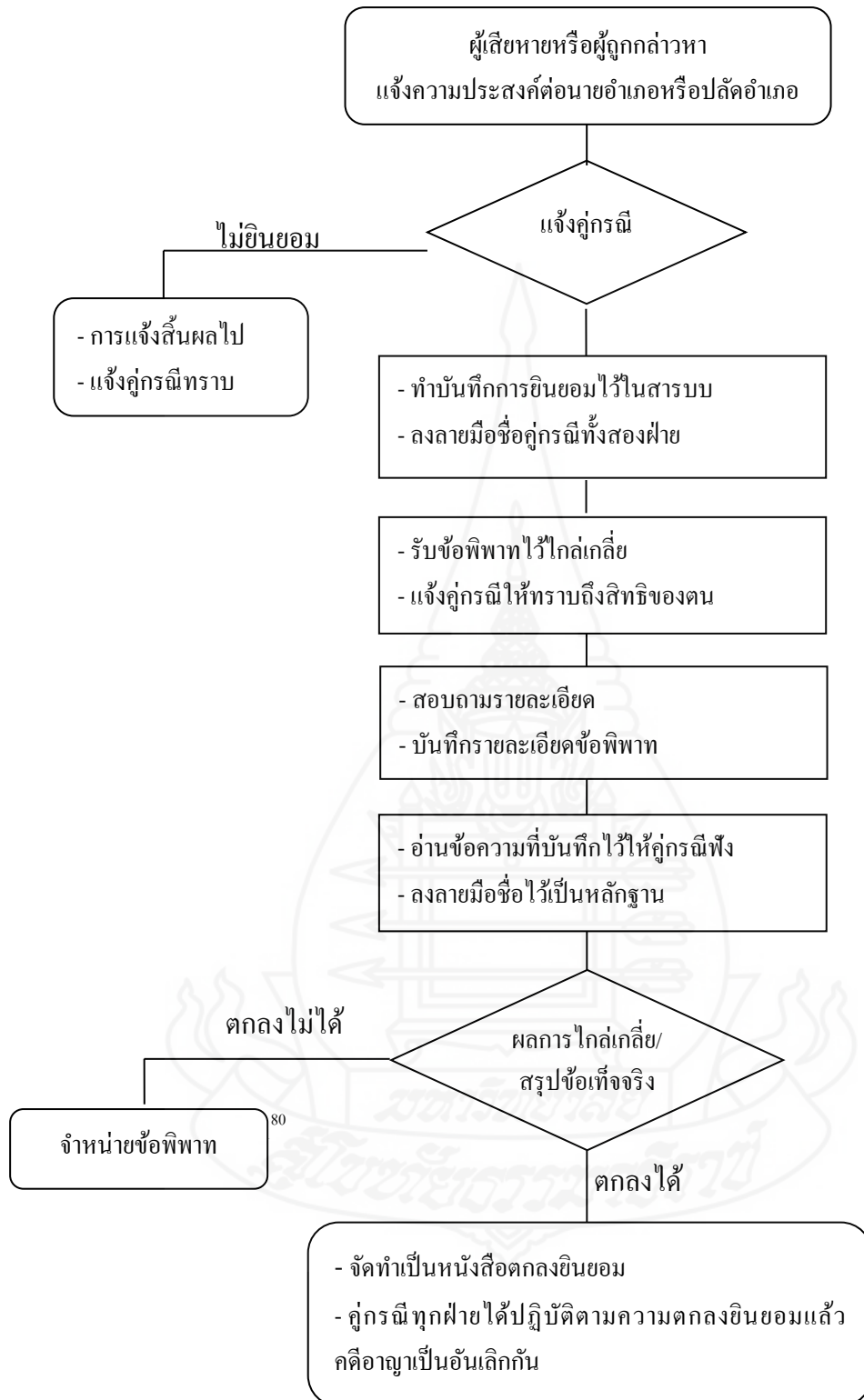
- คู่กรณีทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงยินยอมกันได้ภายในกำหนดเวลา 15 วัน หรือภายในระยะเวลาที่มีการขยายอีกไม่เกิน 15 วัน ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบ

10. ผลของการจำหน่ายข้อพิพาท

ข้อพิพาทที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายออกจากสารบบไถ่กลับข้อพิพาทคดีอาญา นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะรับข้อพิพาทกลับเข้าสู่กระบวนการไถ่กลับอีกไม่ได้

จากบทบัญญัติของกฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่กลับความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 สามารถสรุปโครงสร้างได้ ดังนี้





⁸⁰ ส่วนอำนวยความสะดวกเป็นธรรมเนียม สำนักงานสอบสวนและนิติกร กรมการปกครอง คู่มือการใกล้เกลี่ย และประนอมข้อพิพาท หน้า 57.

ทั้งนี้ ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ดังกล่าวข้างต้น ในทางปฏิบัติ กรมการปกครองได้กำหนดแบบฟอร์มให้อำเภอทุกอำเภอ นำไปใช้เพื่อให้เป็นรูปแบบเดียวกัน โดยมีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอน ตามลำดับ ดังนี้

ขั้นตอนการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

1. อำเภอ จะมีแบบฟอร์มหนังสือแจ้งความประสงค์ไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา จัดเตรียมไว้ที่อำเภอ โดยหากผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหา มีความประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา ต้องดำเนินการแจ้งความประสงค์ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจแจ้งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือ โดยต้องมีหลักฐานและเอกสารประกอบพอสังเขป จากนั้น นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะดำเนินการกรอกรายละเอียดลงในแบบฟอร์มหนังสือแจ้งความประสงค์ไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา และให้ผู้แจ้งความประสงค์ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

2. เมื่อได้รับแจ้งความประสงค์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อำเภอจะมีหนังสือไปยังคูกรณีทุกฝ่ายให้ทราบเพื่อสอบถามคูกรณีว่าประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาหรือไม่ หากประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย อำเภอจะระบุวัน เวลา และสถานที่เพื่อเข้าพบและดำเนินการไกล่เกลี่ย รวมทั้งกำหนดให้แจ้งเหตุขัดข้องหรือแจ้งกรณีไม่ประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยให้อำเภอทราบด้วย

ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ย

1. เมื่อคูกรณีทุกฝ่ายตกลงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และเข้าพบนายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายตามกำหนดนัด นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ จะดำเนินการกรอกรายละเอียดและแจ้งสิทธิพร้อมผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายต่างๆ ให้คูกรณีทุกฝ่ายทราบ พร้อมทั้งให้คูกรณีทุกฝ่ายลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้านายอำเภอหรือปลัดอำเภอ

2. เมื่อคูกรณีทุกฝ่ายได้รับทราบถึงสิทธิและผลของการไกล่เกลี่ยดังกล่าวข้างต้นแล้ว นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายจะเริ่มดำเนินการไกล่เกลี่ย โดยกรอกรายละเอียดในแบบบันทึกสรุปข้อเท็จจริงและผลการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พร้อมทั้งให้คูกรณีทุกฝ่ายลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้านายอำเภอหรือปลัดอำเภอ

3. หากคูกรณีสามารถไกล่เกลี่ยกันได้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย บันทึกรายละเอียดผลการไกล่เกลี่ยในหนังสือตกลงยินยอมความผิดที่มีโทษทางอาญา และอ่านให้คูกรณีทุกฝ่ายฟัง พร้อมทั้งให้คูกรณีทุกฝ่ายลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้านายอำเภอหรือปลัดอำเภอ

4. ในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ทั้งกรณีที่อยู่กรณีทุกฝ่ายสามารถตกลงกันได้ และกรณีที่คู่พิพาททุกฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย บันทึกรายละเอียดผลการดำเนินการลงในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

ในการนี้ แต่ละขั้นตอนตามที่กล่าวมาข้างต้น กรมการปกครองได้กำหนด แบบฟอร์ม ได้ตามลำดับ ดังนี้⁸¹



⁸¹ ส่วนอำนวยความสะดวกเป็นธรรม กรมการปกครอง “แบบฟอร์มสารบบการไกล่เกลี่ยฯ ทางอาญา” ค้น
คืน 7 กันยายน 2560 จาก <https://multi.dopa.go.th/justice/news/cate3/page2>.

หนังสือแจ้งความประสงค์ไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

เรื่อง ขอให้ไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา

เรียน นายอำเภอ.....

สิ่งที่ส่งมาด้วย พยานหลักฐานและเอกสารประกอบโดยสังเขป จำนวน.....แผ่น/ชิ้น

ข้าพเจ้า (นาย/นาง/นางสาว).....(ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหา)

อายุ.....ปี บัตรประจำตัวประชาชนเลขที่.....อยู่บ้านเลขที่.....

หมู่ที่..... ถนน.....ตำบล.....อำเภอ.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....หมายเลขโทรศัพท์.....

มีความประสงค์ขอให้มีการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

เรื่อง

ซึ่งมี (นาย/นาง/นางสาว).....(ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหา)

.....

อายุ.....ปี บัตรประจำตัวประชาชนเลขที่.....อยู่บ้านเลขที่.....

ที่หมู่ที่..... ถนน.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

รหัสไปรษณีย์.....หมายเลขโทรศัพท์.....

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

ลงลายมือชื่อ.....

(.....)

ผู้ร้อง



ที่.....

ที่ว่าการอำเภอ.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

เรื่อง ไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา

เรียน

ด้วย.....(ผู้เสียหาย/ผู้ถูกกล่าวหา) อยู่บ้านเลขที่.....

หมู่ที่.....ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

ได้แจ้งขอให้อำเภอทำการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 เรื่อง.....

ซึ่งท่านเป็น (ผู้เสียหาย/ผู้ถูกกล่าวหา)

เพื่อประโยชน์ในการรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีและลดภาระค่าใช้จ่าย จึงเรียนมาเพื่อสอบถามว่าท่านประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญาตามข้อกล่าวหาหรือไม่ หากท่านประสงค์ ขอเชิญท่านไปพบนายอำเภอ.....

ในวันที่.....เดือน.....พ.ศ.เวลา.....น.

ณ ที่ว่าการอำเภอ.....จังหวัด.....

หากท่านมีเหตุขัดข้องประการใด หรือ ไม่ประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา กรุณาแจ้งให้ทราบเป็นหนังสือก่อนวันนัดด้วย สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ โทรศัพท์หมายเลข.....มือถือหมายเลข.....

ขอแสดงความนับถือ

ลงลายมือชื่อ.....

(.....)

นายอำเภอ.....

ที่ทำการปกครองอำเภอ

ศูนย์อำนวยความสะดวกเป็นธรรมอำเภอ

โทร.

**บันทึกการยินยอมหรือแสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการ
ไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา**

ข้อพิพาทที่/..... เขียนที่ว่าการอำเภอ.....
วันที่.....เดือน.....พ.ศ.
เรื่อง

วันนี้ เวลา..... น.

ผู้เสียหาย และผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ตกลงยินยอมหรือแสดงความจำนงที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ซึ่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้แจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิของตน และผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตาม ข้อ 12 ข้อ 14 ข้อ 15 และ ข้อ 17 ดังต่อไปนี้

1. เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย ได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมตามหนังสือตกลงยินยอมแล้วให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน และสิทธิการนำคดีมาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2. ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

3. ผู้เสียหาย หรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะบอกเลิกสัญญาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อใดก็ได้ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นหนังสือ หากบอกเลิกด้วยวาจาให้บันทึกการบอกเลิกนั้นไว้พร้อมทั้งให้ฝ่ายที่บอกเลิกลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน นายอำเภอหรือปลัดอำเภอก็จะจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบความการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

4. เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงยินยอมกันได้ภายในระยะเวลาสามสิบวัน และนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้จำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา จะรับข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอีกไม่ได้

ได้อ่านบันทึกนี้ให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายฟังแล้ว จึงได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้านายอำเภอหรือปลัดอำเภอ

ลงลายมือชื่อ.....ผู้เสียหาย

(.....)

ลงลายมือชื่อ.....ผู้ถูกกล่าวหา

(.....)

ลงลายมือชื่อนายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้ไต่ถาม

(.....)

ลงลายมือชื่อ.....บันทึก/พยาน

(.....)



บันทึกสรุปข้อเท็จจริงการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา

ข้อพิพาทที่...../..... เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

ระหว่าง {ผู้เสียหาย
.....ผู้ถูกกล่าวหา

เรื่อง (ข้อพิพาท).....

นายอำเภอ/ปลัดอำเภอได้รับทราบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อกล่าวหาจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายพร้อมกัน โดยผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมให้ผู้ไกล่เกลี่ยฯ บันทึกถ้อยคำโดยย่อ ดังต่อไปนี้

ถ้อยคำของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาและพยาน (ถ้ามี)

| วันที่ให้ ถ้อยคำ | ผู้ให้ถ้อยคำ ชื่อ อายุ สัญชาติ ที่อยู่ | ในฐานะ | ถ้อยคำและลายมือชื่อ |
|---------------------|---|--------|---------------------|
| | | | |

| วันที่ให้ ถ้อยคำ | ผู้ให้ถ้อยคำ ชื่อ อายุ สัญชาติ ที่อยู่ | ในฐานะ | ถ้อยคำและลายมือชื่อ |
|---------------------|---|--------|---------------------|
| | | | |

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

วันนี้ (นายอำเภอ/ปลัดอำเภอ) ได้นัดผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายมาพร้อมกันเพื่อนัดไกล่
เกลี่ยข้อพิพาทต่อหน้าผู้ไกล่เกลี่ย ดังนี้

สรุปข้อเท็จจริง

ผลการไกล่เกลี่ยต่อหน้าคู่พิพาททุกฝ่าย ปรากฏว่า

() คู่พิพาททุกฝ่ายตกลงกันได้จึงได้จัดทำหนังสือตกลงยินยอมและบันทึกการตกลงยินยอมนั้น
ไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา ฉบับลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.

() คู่พิพาททุกฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ย จึงจำหน่าย
ข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา โดยแนะนำให้คู่พิพาทไปดำเนินการตาม
กฎหมายต่อไป

() จำหน่ายข้อพิพาท วันที่เดือน.....พ.ศ.

ลงลายมือชื่อ.....ผู้เสียหาย

(.....)

ลงลายมือชื่อ.....ผู้ถูกกล่าวหา

(.....)

ลงลายมือชื่อนายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ย

(.....)

ลงลายมือชื่อ.....บันทึก/พยาน

(.....)

หนังสือตกลงยินยอมความผิดที่มีโทษทางอาญา

ข้อพิพาทที่...../..... เขียนที่.....
วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

ระหว่าง {ผู้เสียหาย
.....ผู้ถูกกล่าวหา

เรื่อง.....

ผลการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา คู่กรณีทุกฝ่ายตกลงกันได้ และได้ทำหนังสือ
ยอมผ่อนผันให้แก่กัน โดยมีข้อตกลงดังต่อไปนี้

ข้อ 1

.....

ข้อ 2

.....

ข้อ 3

.....

หนังสือตกลงยินยอมฉบับนี้ทำขึ้น.....ฉบับ มีข้อความถูกต้องตรงกันนายอำเภอหรือ
ปลัดอำเภอ ผู้ไกล่เกลี่ยได้อ่านให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายฟังแล้ว และผู้เสียหายหรือผู้ถูก
กล่าวหาทุกฝ่ายได้อ่านและเข้าใจข้อความดีแล้ว จึงลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าผู้เสียหายและผู้
ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย และได้มอบให้คู่พิพาทไว้แล้ว ฝ่ายละหนึ่งฉบับ และ เก็บรักษาไว้ที่ว่าการอำเภอ
หนึ่งฉบับ

ลงลายมือชื่อ.....ผู้เสียหาย

(.....)

ลงลายมือชื่อ.....ผู้ถูกกล่าวหา

(.....)

ลงลายมือชื่อ.....นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ย

(.....)

ลงลายมือชื่อ.....บันทึก/พยาน

(.....)

3.1.2 การไต่ถามโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระแสหลัก

เนื่องจากปัจจุบันการเสนอสินค้าและบริการต่างๆ ต่อประชาชนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบการกิจการค้ามีพัฒนาการทางการตลาดและการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบและเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคเกิดขึ้น การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบการ ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่าย และผู้บริโภคไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ จึงมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ.2541 ขึ้น ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการ ไม่ให้ประกอบการที่เป็นการละเมิดสิทธิผู้บริโภค ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ทำการไต่ถามได้ ดังนี้

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ.2541 มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงคมนาคม เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 62 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ และในการนี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะอนุกรรมการ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบหรือเงื่อนไขประการใดๆ ให้แก่ผู้ได้รับมอบหมายตามที่เห็นสมควรก็ได้

ภายใต้บังคับของบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ในการสอบสวน ถ้าพนักงานสอบสวนพบว่า บุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมายังคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้มีอำนาจเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

เมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ.2541 ตามนัยมาตรา 9 ประกอบมาตรา 62 จะเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ

ผู้บริโภคร หรือคณะกรรมการ เป็นผู้ดำเนินการเปรียบเทียบได้ ซึ่งในต่างจังหวัด คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร⁸² ซึ่งคณะกรรมการฯ มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 โดยให้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ว่าด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งสำนักงานการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมาให้คณะกรรมการฯ เปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ดำเนินการเปรียบเทียบตามอำนาจหน้าที่นั้น จะเห็นว่า ต้องเกิดจากความยินยอมของผู้ต้องหาด้วย ดังนั้น แสดงให้เห็นว่า ในชั้นพนักงานสอบสวน ก็ต้องมีกระบวนการไกล่เกลี่ยระหว่างพนักงานสอบสวนกับผู้ต้องหาเช่นกัน และในชั้นคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ ก็ต้องมีกระบวนการไกล่เกลี่ยอีกครั้งหนึ่ง โดยผลของการไกล่เกลี่ยซึ่งหากนำมาซึ่งความยินยอมตามคำเปรียบเทียบและชำระเงินค่าปรับแล้ว จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย คือ คดีอาญาลิเกกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 นี้ ถือเป็นการบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐอื่นที่นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ในการยุติคดีอาญาได้โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยเช่นเดียวกัน

3.1.3 การไกล่เกลี่ยโดยองค์กรอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ

การไกล่เกลี่ยโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นอำนาจของคณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ.2522 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ปฏิบัติหน้าที่ที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างราษฎรในหมู่บ้าน เกี่ยวกับข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ ซึ่งการประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านดังกล่าว เป็นงานระงับข้อพิพาทที่เกิดจาก “โครงการประนีประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน”⁸³ โดยในข้อที่

⁸² คำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 6/2528 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการผู้มีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร และมอบอำนาจในการเปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 สั่ง ณ วันที่ 16 กันยายน 2528

⁸³ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการสูงสุด คู่มือประนีประนอมข้อพิพาท (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์ (2542).

4 ของข้อบังคับดังกล่าว ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำการประนีประนอมข้อพิพาทเมื่อ

(1) เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่งหรือความอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้

(2) คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาท และ

(3) ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน

เมื่อพิจารณาตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมและรักษาความสงบเรียบร้อย ได้ออกข้อบังคับดังกล่าวขึ้นเพื่อให้ภารกิจในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมเป็นมาตรฐานเดียวกันและมีรูปแบบที่ชัดเจนทั้งในด้านแพ่ง และอาญา รวมทั้งเพื่อให้ข้อพิพาทสามารถยุติได้ในระดับหมู่บ้าน หรืออำเภอโดยไม่ต้องไปฟ้องร้องกันที่ศาล โดยในที่นี้ผู้ศึกษาจะหยิบยกเฉพาะหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการระงับข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน เฉพาะในส่วนของคดีอาญา ดังนี้

หลักเกณฑ์การประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ในคดีอาญา

1) ต้องเป็นคดีอาญาที่ยอมความได้
2) ข้อพิพาทเกิดขึ้นในหมู่บ้าน หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน

3) คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายตกลงให้ประนีประนอมขั้นตอนและวิธีการประนอมข้อพิพาท

1) เมื่อมีข้อพิพาทในคดีอาญาความผิดอันยอมความได้เกิดขึ้น และ
2) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายประสงค์จะให้ข้อพิพาทนั้นยุติลงในระดับหมู่บ้านก็ให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านทราบ และ

3) ผู้ใหญ่บ้านแจ้งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาตกลงทำบันทึกยินยอมให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำการประนีประนอมข้อพิพาท

4) ผู้ใหญ่บ้านนัดหมายคณะกรรมการหมู่บ้าน

กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักอัยการสูงสุดและคณะที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำโครงการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้านขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายและลดปัญหา

การเอาโรคเอาเปรียบทางกฎหมายโดยการให้ความรู้และการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน⁸⁴ โดยกำหนดแนวทางและมาตรการในการดำเนินงานดังนี้

1. ให้อัยการจังหวัดประสานการพัฒนาคณะกรรมการหมู่บ้าน ในการประนอมข้อพิพาทในระดับตำบลหรือหมู่บ้าน เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทแก่ประชาชน โดยประสานงานกับอำเภอในการคัดเลือกหมู่บ้านที่มีความพร้อมและจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางในการให้ความรู้และแนวทางกฎหมายแก่คณะกรรมการหมู่บ้านในการประนอมข้อพิพาท รวมทั้งทำการฝึกอบรมคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อให้ความรู้ด้านกฎหมายที่ใช้ในการประนอมข้อพิพาท

2. กำหนดมาตรการให้กรมการปกครองร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองร่วมประสานพนักงานอัยการในการเสริมบทบาทคณะกรรมการหมู่บ้านในพื้นที่ชนบท ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรในหมู่บ้านเพื่อลดความขัดแย้งในผลประโยชน์และความขัดแย้งส่วนตัว อันเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่น่าไปสู่คดีอาชญากรรมบางคดีได้ โดยให้ฝ่ายปกครองเป็นหลักและฝ่ายอัยการช่วยเสริมบทบาทในการดำเนินงานสนับสนุน

3. คณะกรรมการหมู่บ้านตามโครงการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้านจะทำการประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา ในส่วนของคดีอาญาจะต้องเป็นความผิดอันยอมความได้

4. ก่อนที่คณะกรรมการหมู่บ้านจะทำการประนอมข้อพิพาท ต้องถามความสมัครใจของกลุ่มทั้งสองฝ่าย และเมื่อทั้งสองฝ่ายยินยอมให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำการประนีประนอมก็ต้องทำบันทึกยินยอมไว้ด้วย

5. ข้อพิพาทนั้นเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือกลุ่มหมู่บ้านใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดาตามกฎหมาย อาทิ ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญถ้าอยู่ปกติหลายแห่งก็ถือว่ามีภูมิลำเนาทุกแห่ง ถ้าไม่มีหรือไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งถือว่าถ้าพบตัวที่ไหนก็ถือว่าที่นั่นเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้น หญิงที่มีสามีจะมีภูมิลำเนาตามสามี แต่ถ้าสามีไม่มีภูมิลำเนาภรรยาจะถือภูมิลำเนาต่างจากสามีได้ ผู้เยาว์มีภูมิลำเนาเดียวกับบิดา ถ้าบิดาตายก็ถือว่ามีภูมิลำเนาเดียวกับมารดา บุตรบุญธรรมมีภูมิลำเนาเดียวกับผู้รับบุตรบุญธรรม ข้าราชการถือว่ามีภูมิลำเนาอยู่ที่ตนรับราชการประจำนั้น

6. ขั้นตอนการดำเนินงานประนอมข้อพิพาท

(1) กลุ่มที่ประสงค์จะให้ข้อพิพาทยุติลงในระดับหมู่บ้านให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านทราบ

⁸⁴โครงการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้านที่อยู่ในแผนมหาดไทยแม่บท ฉบับที่ 4 2530-2534.

(2) ผู้ใหญ่บ้านแจ้งคู่อริ ทั้งสองฝ่ายมาตกลงทำบันทึกยินยอมให้คณะกรรมการหมู่บ้านประណอมข้อพิพาทตามแบบยินยอมให้คณะกรรมการหมู่บ้านประណอมข้อพิพาท โดยลงลายมือชื่อแสดงความยินยอมไว้เป็นสำคัญ และผู้ใหญ่บ้านควรจะสอบถามข้อเท็จจริงเบื้องต้นจากคู่อริดูก่อนว่าเป็นเรื่องพิพาทที่คณะกรรมการหมู่บ้านจะสามารถไกล่เกลี่ยประណอมข้อพิพาทได้หรือไม่ แล้วลงลายมือชื่อผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นสำคัญด้วยและนัดหมายดำเนินการประណอมข้อพิพาทต่อไป

(3) ผู้ใหญ่บ้านนัดหมายคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในขณะที่นัดหมายให้มาทำการประណอมข้อพิพาท โดยไม่ชักช้าตามความประสงค์ของคู่อริ

(4) คณะกรรมการหมู่บ้านจะมอบหมายให้กรรมการไม่น้อยกว่า 2 คนดำเนินการทำหน้าที่ประណอมข้อพิพาทแทนก็ได้ หรือเชิญบุคคลอื่นที่เห็นสมควรเข้าร่วมทำการประណอมข้อพิพาทด้วยก็ได้

(5) คณะกรรมการหมู่บ้านหรือกรรมการผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจดำเนินการสอบถามข้อเท็จจริงจากคู่อริและบุคคลที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท เชิญผู้เกี่ยวข้องมาสอบข้อเท็จจริงจากคู่อริและบุคคลที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท เชิญผู้เกี่ยวข้องมาสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่เป็นและทำการ ตรวจสอบเอกสารหรือวัตถุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องตามความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

(6) การประណอมข้อพิพาทให้กระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่อริ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านหรือสถานที่อื่นที่คณะกรรมการหมู่บ้านจะเห็นสมควร

(7) การประណอมข้อพิพาทให้กระทำโดยอาศัยหลักกฎหมายหรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่อริ

(8) ในกรณีปัญหาในการประណอมข้อพิพาท คณะกรรมการหมู่บ้านจะเชิญนายอำเภอ ปลัดอำเภอ ข้าราชการตำรวจตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป ซึ่งมีความรู้ทางกฎหมายในเขตอำเภอ พนักงานอัยการให้คำปรึกษาก็ได้

(9) การบันทึกหลักฐานในการประណอมข้อพิพาท ถ้าคู่อริตกลงกันไม่ได้ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านยุติการประណอมข้อพิพาทนั้น และแจ้งให้คู่อริทราบแล้วรายงานให้นายอำเภอท้องที่ทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ถ้าคู่อริตกลงประណอมขอมความกันได้ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำสัญญาประណอมขอมความขึ้น 4 ฉบับ มีความถูกต้องตรงกันตามแบบสัญญาประណอมขอมความทางแพ่งและทางอาญา ทำข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประណอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530ให้อ่านและอธิบายข้อความให้คู่อริเข้าใจและลงลายมือชื่อไว้ในสัญญานั้น โดยให้

คณะกรรมการหมู่บ้านเก็บไว้กับบันทึกยินยอมให้ประណอมข้อพิพาท 1 ฉบับ ให้ผู้ใหญ่บ้านส่งอำเภอ 1 ฉบับ ทั้งนี้ เพื่อให้การประណอมยอมความที่คู่กรณีตกลงกันมีผลใช้บังคับในเวลาที่ยีกฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามข้อตกลงที่ได้ทำกันไว้ และเป็นหลักฐานที่ทำไว้เพื่อเป็นพยานเอกสารในเวลาที่มีคดีฟ้องร้องกันในศาล

(10) เมื่อดำเนินการประណอมข้อพิพาทเสร็จเรียบร้อยแล้ว ไม่ว่าจะคู่กรณีจะตกลงหรือไม่ตกลงตามที่ใกล้เคียงประណอมข้อพิพาทก็ตาม ให้คณะกรรมการหมู่บ้านบันทึกผลการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านไว้ท้ายบันทึกยินยอมให้ประណอมข้อพิพาทและมอบให้ผู้ใหญ่บ้านเก็บรักษาไว้ เมื่อมีการเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านให้มีการส่งมอบเอกสารการประណอมข้อพิพาทแก่ผู้ดำรงตำแหน่งใหม่

(11) หากคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ ให้คู่กรณีไปตกลงกัน ณ ที่ว่าการอำเภอหรือไปดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป

สาระสำคัญของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้คือ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาททั้งความแฟงและความอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ ซึ่งความผิดได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านและคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านใกล้เคียงข้อพิพาท การนำข้อพิพาทเข้ามาสู่กระบวนการโดยคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนำข้อพิพาทเข้าแจ้งต่อผู้ใหญ่บ้าน โดยผู้ใหญ่บ้านจะแจ้งให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาตกลงกันว่าจะยินยอมให้คณะกรรมการหมู่บ้านใกล้เคียงข้อพิพาท

คณะกรรมการหมู่บ้านจะดำเนินการสอบถามข้อเท็จจริงทั้งจากคู่กรณีและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งตรวจสอบเอกสาร หรือวัตถุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องแล้วทำการประណอมโดยอาศัยหลักกฎหมายหรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมาย หากคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ก็จะส่งรายงานเรื่องดังกล่าวไปยังอำเภอ หากสามารถประណอมข้อพิพาทได้สำเร็จก็จะทำเป็นสัญญาประណอมยอมความ อันจะทำให้คดีข้อพิพาททางอาญา ระงับลงและคู่กรณีจะผูกพันกันตามสัญญาประណอมยอมความ การดำเนินงานประណอมข้อพิพาทคณะกรรมการหมู่บ้านนี้อยู่ภายใต้การสนับสนุนการฝึกอบรมของสำนักอัยการสูงสุด โดยมีสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบ

2. การไกล่เกลี่ยทางอาญาของกฎหมายต่างประเทศ

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาต่อรอง ปัจจุบันแนวทางดังกล่าวมีสถานะเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่มีจุดเด่นในแง่ประสิทธิภาพ การส่งเสริมให้คู่พิพาทบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันแทนการสู้คดีเพื่อหาผู้แพ้ผู้ชนะและการช่วยแบ่งเบาภาระคดีจากศาล สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาค้นคว้าถึงความสำคัญ ความเป็นมา หลักเกณฑ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปรับปรุงระเบียบข้อบังคับการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

2.1 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกานับได้ว่าเป็นอีกประเทศที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนานเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทเช่นเดียวกัน มีการให้บริการแก้ปัญหาความขัดแย้งก่อนขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาลประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ สมาคมอนุญาโตของสหรัฐอเมริกา ซึ่งองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรมีหน้าที่โดยตรงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ต่อมามีการจัดตั้ง ศูนย์ระหว่างประเทศเพื่อการระงับข้อพิพาท (ICDR) ปี 1996 เป็นองค์กรระดับโลกภายใต้การดูแลสมาคมอนุญาโตตุลาการอเมริกัน ให้บริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกว่า 80 ประเทศ และมีพนักงานที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ถ่ายทอดหรือให้ความรู้โดยสามารถสื่อสารได้ 12 ภาษา อีกทั้งบทบาทที่สำคัญอีกประการของสมาคมอนุญาโตของสหรัฐอเมริกา ในกระบวนการระงับข้อพิพาท คือ ออกแบบและการพัฒนาทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับ หน่วยงานราชการ ศาล องค์กรอื่นๆ สมาคมฯยังให้บริการฝึกอบรม ฝึกสอน หรือเผยแพร่เอกสารความรู้ต่างๆ สำหรับผู้ที่สนใจรายละเอียดของการระงับข้อพิพาททางเลือก⁸⁵

การเปลี่ยนเส้นทางของคดีอาญาหรือเรียกว่าการผันคดี ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีได้ทั้งในชั้นเจ้าพนักงาน ชั้นพนักงานอัยการ และชั้นศาล⁸⁶ กรณีผู้ศึกษาจะขออธิบายการผันคดีในช่วงระยะเวลาก่อนดำเนินคดีทางศาลในลักษณะที่มีการไกล่เกลี่ยกัน โดยที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการไกล่เกลี่ยคดีอาญามีวัตถุประสงค์เบื้องต้นคือ รักษาความสงบเรียบร้อยและลดคดีขึ้นสู่ศาล อีกทั้งวัตถุประสงค์อื่นอาจแตกต่างกันไปตามสภาพแห่งคดี กรณีนี้ผู้ศึกษาจะแบ่งการไกล่เกลี่ยคดีอาญาออกตามวัตถุประสงค์ของการยุติคดี คือ

⁸⁵ <https://www.adr.org>.

⁸⁶ Rolando V. del Carmen. Loc.cit. p. 413.อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 50.

1) เพื่อความปรองดองสมานฉันท์ระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิด กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยคดีในประเทศสหรัฐอเมริกา ต้องอาศัยคนกลางในการช่วยยุติปัญหาความขัดแย้ง หรือที่เรียกว่า (Mediation) นำไปใช้ได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ในส่วนของคดีอาญานั้นจะนำไปใช้ในขั้นตอนก่อนฟ้องและก่อนดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งอาจทำในรูปแบบของการเจรจาโดยศาล ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือพนักงานอัยการก็ได้ กรณีมีความผิดทางอาญา (Misdemeanor) และคู่กรณียินยอมรับการไกล่เกลี่ย หากฟ้องร้องกันต่อศาลแล้วจะไม่เกิดประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย และมีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาสัมพันธภาพที่ดีต่อกันในสังคมระหว่างคู่ความ การไกล่เกลี่ยคดีอาจทำได้โดยพนักงานอัยการด้วยการให้คู่กรณีได้ตกลงกันเมื่อตกลงกันได้ โดยคดีตัวอย่าง คือ Jeffery Sargent เมาส์ราแล้วขับรถชนต้นไม้ รวมทั้งทรัพย์สินในบ้านของ Cecelia Gustufson และทั้งคู่ก็อยู่บ้านใกล้กัน หากพนักงานอัยการจะฟ้อง Sargent ก็คงไม่มีประโยชน์ ดังนั้นการให้ Sargent ไปรับการรักษาดูจิตและให้ชดเชยค่าต้นไม้และทรัพย์สินในบ้านของ Gustufson จะเป็นประโยชน์กว่าเนื่องจากทั้งสองฝ่ายเป็นเพื่อนบ้านกันและ Gustufson ก็ไม่อยากจะเพื่อนบ้านของตนต้องถูกจำคุก ดังนั้นพนักงานอัยการจึงเชิญทั้งสองฝ่ายมาเจรจาทหาข้อยุติ ซึ่งทั้งสองฝ่ายยอมรับตามข้อตกลงข้างต้น และได้งดการฟ้องคดีอาญาต่อศาล ทำให้สัมพันธภาพระหว่างกันยังดี⁸⁷ อันเป็นตัวอย่างของความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยใช้คนกลาง (Mediator) ซึ่งคนกลางในที่นี้คือพนักงานอัยการ และผลแห่งการไกล่เกลี่ยนี้ได้ช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมตลอดจนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้ ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าเสียหายที่เหมาะสม และทำให้คู่กรณีหรือคู่พิพาทยังสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ กรณีตามตัวอย่างข้างต้นนี้เป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแบบสมัครใจ (Voluntary Mediation) ภายใต้ความยินยอมของศาลและผู้เสียหาย โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ในคดีความผิดที่มีโทษทางอาญาที่คู่กรณีมีความจำเป็นยังคงต้องติดต่อสัมพันธ์กันอยู่ คดีจึงยุติได้ด้วยการที่ผู้กระทำผิดยินยอมเข้ารับการรักษาอาการจิตเสวย และชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้เสียหาย

2) เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิด การไกล่เกลี่ยคดีของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการฟื้นคดีออกจากการดำเนินคดีอาญากระแสหลักนั้น ภายใต้แนวคิดการให้โอกาสผู้กระทำผิดได้รับการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้เป็นคนดีของสังคมตามแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับคืนสู่สังคม (Rehabilitation) โดยขั้นตอนการฟื้นคดีนี้มีบทบัญญัติไว้ว่าจะหยุดการดำเนินคดี และไม่มีการฟ้องร้องต่อศาล ถ้าผู้กระทำผิดยินยอม และเข้า

⁸⁷ Susan M. Leesson and Bryan M. Jhonston. (1988). Ending it: dispute resolution in America. อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 54.

สู่กระบวนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยรูปแบบของการฟื้นคืนนี้ต้องให้ผู้กระทำผิดสามารถยังคงอยู่ในสังคมได้ มีการคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดคืนผู้เสียหายไป ปรับปรุงนิสัยของผู้กระทำผิด ย่อมดีกว่าการลงโทษผู้กระทำผิดด้วยการให้จำคุก โดยเฉพาะผู้กระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงครั้งแรกและผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กหรือผู้เยาว์ หากเป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดที่ร้ายแรง (Hard-core offenders) ก็ยังมีความจำเป็นต้องลงโทษ คือ จำคุก จำกัดที่อยู่ให้กับผู้กระทำผิดเหล่านี้เพื่อเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากการกระทำความผิดของผู้กระทำผิดประเภทนี้ไปในตัว⁸⁸

กระบวนการฟื้นคืนนี้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิดนี้อาจจัดตั้งเป็นศูนย์รักษาอาการทางกายและทางจิตต่างๆ ของชุมชนซึ่งเรียกว่า Community Diversion Program เช่น ศูนย์บำบัดผู้ติดยาเสพติด ศูนย์รักษาและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้ติดยาเสพติด ศูนย์สุขภาพจิต ศูนย์รับปรึกษาปัญหาครอบครัว และศูนย์ฝึกศิลปะอาชีพ ยกตัวอย่างเช่น ศูนย์บำบัดผู้ติดยาเสพติดเซ็นทรัล ที่เปิดทำการในปี ค.ศ.1966 โดยสามารถลดจำนวนคดีได้ถึง 1 ใน 3 ในการดำเนินงานของศูนย์ดังกล่าวในปีแรก ส่วนผู้กระทำผิดคดีอาญาร้ายแรงจะไม่รับเข้าสู่โครงการ โดยโครงการนี้จะดำเนินการในการให้คำปรึกษาแบบต่างๆ การให้การศึกษาและฝึกอาชีพ โดยใช้เวลาดำเนินการทั้งสิ้น 90 วัน แล้วจะทำการประเมินผล ผลเป็นที่น่าพอใจก็จะยุติการดำเนินคดีโดยผ่านกระบวนการต่อรองกำรับสารภาพ ในปี ค.ศ.1970 ผู้ผ่านการอบรมจากศูนย์นี้จำนวน 750 ราย ในจำนวนนี้มีถึง 467 รายที่ยุติคดีส่วนที่เหลือก็นำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อดำเนินการตามกระบวนการตามปกติต่อไป⁸⁹

ดังที่กล่าวมาข้างต้น การฟื้นคืนได้ย่อมมีผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ 3 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วยผู้กระทำผิดที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหาย ผู้เสียหาย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐที่จะต้องมีการยุติการดำเนินคดีและจัดให้มีการรักษาและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำผิด โดยผู้เสียหายจะได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อมีความเกี่ยวข้องของทั้ง 3 ฝ่ายเพื่อให้คดียุติก่อนถึงชั้นศาลนี้ย่อมเข้าลักษณะของการไกล่เกลี่ย

3) เพื่อให้ผู้กระทำผิดสามารถอยู่ร่วมกับสังคมหรือชุมชนได้ นอกจากการไกล่เกลี่ยโดยใช้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว ยังมีการไกล่เกลี่ยโดยใช้ชุมชนเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย ซึ่งกระบวนการนี้เรียกว่ากระบวนการยุติข้อพิพาท โดยชุมชน (Community Dispute Resolution) เป็นการยุติคดีอาญาขั้นพื้นฐาน เช่น คณะกรรมการไกล่เกลี่ยของเจิว (Jewish Conciliation Boards) กระบวนการยุติธรรมชุมชนส่วนใหญ่เกิดขึ้นช่วงปี ค.ศ.1970 เนื่องจากความต้องการที่จะรักษาสัมพันธภาพจากชุมชน มากกว่าการดำเนินการโดยรัฐ ซึ่งทำได้ด้วยรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนร่วมกันช่วยแก้ไขปัญหาและยุติความขัดแย้งโดยไม่ต้องใช้รูปแบบขั้นตอน

⁸⁸ Peter C. Kratcoski and Donald B. Walker. Op.cit. pp. 304 – 305.อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 51-52

⁸⁹ Randall G. Shelden. Op.cit. p. 414.อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 51.

การตัดสินตลอดจนขั้นตอนไต่สวนอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด กระบวนการยุติข้อพิพาทโดยชุมชนบางรูปแบบมีความสัมพันธ์กับศาลและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐเป็นอย่างมาก หากกระบวนการยุติข้อพิพาทโดยชุมชนไม่สามารถยุติคดีได้ก็สามารถนำคดีกลับคืนสู่สำนักงานอัยการหรือสำนักงานดำเนินคดีอาญาแห่งเมือง (The District Attorney's Office) เพื่อดำเนินคดีต่อไป สำหรับวิธีการไกล่เกลี่ยและการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นจะใช้ผู้ไกล่เกลี่ยอาสาสมัครที่ผ่านการอบรมจากภาครัฐ โดยผู้ไกล่เกลี่ยเหล่านี้จะช่วยให้ผู้พิพาทแสวงหาและจัดการแก้ไขปัญหาลำพังด้วยตนเอง ถ้าผู้พิพาทไม่สามารถตกลงกันได้ก็จะเสนอหนทางในการแก้ไขปัญหาลให้ผู้พิพาทได้พิจารณาร่วมกัน บางกรณีจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน เพื่อรับปรึกษาปัญหาในชุมชน โดยสามารถปรึกษากับเจ้าหน้าที่เพื่อเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาล ถึงแม้ว่ากระบวนการยุติข้อพิพาทโดยชุมชนจะมีรูปแบบต่างกันไป แต่ยังคงแนวความคิดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขข้อพิพาท หาหนทางแก้ไขปัญหาลโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งถือเป็นคนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ในกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีประเภทหนึ่งนั่นเอง⁹⁰

กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือหันเหคดี (Diversion) ยังพบเป็นที่นิยม เนื่องจากการหันเหคดีด้วยการไม่ฟ้องร้องผู้ต้องหาซึ่งเป็นเยาวชนให้ต้องถูกจำคุกนั้น สอดคล้องกับหลักการของการมีกระบวนการยุติธรรมสำหรับเยาวชนที่ต้องการแยกเยาวชนผู้กระทำผิดที่ไม่ใช่ผู้เป็นอันตรายต่อสังคม โดยให้โอกาสเยาวชนผู้นั้นในการปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมตนเอง ด้วยการใช่วิธีการลงโทษด้วยชุมชน (Community Aid Panels) หรือใช้วิธีการประชุมกลุ่มครอบครัว (Family Group Conference) เป็นการช่วยลดการกระทำผิดซ้ำของเยาวชนได้มากกว่าการนำส่งศาล ผลการดำเนินการตามแผนดังกล่าวประสบความสำเร็จด้วยการลดการกระทำผิดซ้ำของผู้เข้าสู่แผนหรือโครงการหันเหคดีดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามการผันคดีนี้อาจไม่เหมาะสมในกรณีที่เยาวชนได้กระทำผิดซ้ำซากและกระทำผิดคดีอุกฉกรรจ์⁹¹ นอกจากนี้กระบวนการผันคดีออกมาสู่กระบวนการศึกษา การฝึกอบรม ภายใต้โครงการอบรมตอนกลางวัน (Day Treatment Programs) ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการจัดการกับเยาวชนผู้กระทำผิดกฎหมายอาญาให้เขาได้ปรับปรุงตัวเข้าสู่สังคม⁹²

มลรัฐนิวเม็กซิโกนั้นนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) มายุติคดีอาญาของเยาวชน โดยมีโครงการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในโรงเรียน (School Mediation Program) ฝึกให้เยาวชนตั้งแต่เกรด 5 ถึงเกรด 12 เข้าไปมีส่วน

⁹⁰ Susan M. Leesson and Bryan M. Jhonston. Op.cit. p. 149.อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 54-55.

⁹¹ Dean J. Champion. (2001). The Juvenile Justice System : Delinquency, Processing, and TheLaw. p 407.อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 56.

⁹² Dean J. Champion. Op.cit. p. 423 - 424.อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 56-57.

ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นพื้นฐาน (School-based) เป็นการสอนให้เยาวชนรู้จักแก้ไขข้อขัดแย้งด้วยตนเอง และนำไปใช้ในชีวิตประจำวันและครอบครัว โดยรู้จักทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งมากขึ้นทำให้เยาวชนรู้จักการยุติข้อขัดแย้งที่ไม่ใช้ความรุนแรง ดังนั้น แต่ละคดีจะใช้การไกล่เกลี่ยแบบใดควรดูพฤติการณ์ประกอบเพื่อหาวิธีการที่เหมาะสม นอกจากนี้มีตัวอย่างในมลรัฐเซาท์แคโรไลนา ได้มีโครงการรูปแบบหนึ่งเรียกว่าโครงการอนุญาโตตุลาการสำหรับเยาวชนแห่งเมืองเล็กซ์ซิงตัน (Lexington County Juvenile Arbitration Programs) เป็นการฟื้นคดีอาญาสำหรับเยาวชนออกจากระบบการยุติธรรมก่อนฟ้องคดี เป็นการยุติคดีอาญาโดยใช้ชุมชนเป็นพื้นฐาน (Community-based)⁹³ ในการดำเนินการ โดยให้อนุญาโตตุลาการที่เป็นกลางที่ได้รับแต่งตั้งกำหนดความผิดในเริ่มแรก

ดังที่ได้กล่าวมาว่าการฟื้นคดีมีการนำมาปรับใช้กับคดีอาญาสำหรับผู้ใหญ่แล้ว แต่ผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ที่มีความแตกต่างจากเด็กและเยาวชนในด้านรูปแบบตามพฤติการณ์ อาทิ ระดับการกระทำความผิด การศึกษา เจตนา ทั้งนี้จึงต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมกับการนำมาปรับใช้⁹⁴ นอกจากนี้ยังมีการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) ซึ่งเป็นการสำนึกผิดและการสารภาพผิดเพื่อนำไปสู่การลงโทษที่เบากว่า โดยความสำคัญอยู่ที่คำรับสารภาพของผู้กระทำผิด⁹⁵ เพื่อเป็นการพัฒนาการไกล่เกลี่ยคดีในประเทศ ได้มีสถานฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยขึ้นในประเทศ (American Bar Association Standing Committee on Dispute Resolution) การได้จัดทำคู่มือและความรู้การไกล่เกลี่ยคดีเผยแพร่ด้วย⁹⁶

2.2 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นเกาะนับพันๆ เกาะ และด้วยเหตุผลทางภูมิศาสตร์ที่เป็นเกาะดังกล่าวมากมายทำให้ประชากรรวมกลุ่มกันตามเกาะต่างๆ กลุ่มละประมาณ 30 ถึง 100 ครอบครัว เรียกว่าบังรังไกย์ (Barangay) ซึ่งเป็นภาษาพื้นเมืองของฟิลิปปินส์ แปลว่า เรือ เดิมกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ได้ปกครองตนเองโดยมีหัวหน้าเผ่าดูแลคนในบังรังไกย์เดียวกัน

⁹³ The South Carolina Department of Juvenile Justice. (2 0 1 0) . The Community Juvenile/Youth Arbitration Program. Retrieved January 30, 2010, from <http://www.state.sc.us/djj/pdfs/juvenile-arbitrationprogram.pdf>. อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 71.

⁹⁴ Dean J. Champion. Op.cit. p. 424 - 425. อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 58-59.

⁹⁵ Susan M. Leesson and Bryan M. Jhonston. Op.cit. p. 104. อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 55.

⁹⁶ Daniel Jullion. (2000). "Victim-Offender Mediation in France." In The European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice. Victim-Offender Mediation in Europe Making Restorative Justice Work. pp 211. อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 70.

เรียกว่า คาคู ซึ่งทำการสืบตำแหน่งด้วยการสืบสกุลหัวหน้าเผ่า มีหน้าที่ในด้านการปกครอง และด้านความยุติธรรม ในยุคนี้เมื่อเกิดคดีความขึ้นในพื้นที่หมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็น คดีอาญา ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินคดี คือผู้ที่ป็นผู้นำหมู่บ้าน โดยมีวิธีการคือ เชิญผู้เฒ่าผู้แก่ใน หมู่บ้านมาเป็นลูกขุน (Jury) โดยให้คู่กรณีอยู่พร้อมหน้ากัน⁹⁷ ซึ่งบารังไคย์ในแต่ละหมู่บ้านจะมีความ เป็นอิสระ ในการปกครองตนเอง การปกครองแบบบารังไคย์นี้ส่งผลต่อการปกครองและมีอิทธิพล กับการปกครองของประเทศเป็นอย่างมากจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะระบบการไต่ถามข้อพิพาท ภายในแต่ละหมู่บ้าน ที่เรียกว่า Lupong Tagayapor ปัจจุบันหน่วยการปกครองบารังไคย์ (Barangay) มีการปรับปรุงรูปแบบให้ทันสมัย โดยให้บารังไคย์เป็นหน่วยงานของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นที่เล็ก ที่สุด มี Barangay Captain หรือผู้นำหมู่บ้าน 1 คน มาจากการเลือกตั้ง และมี Councilors หรือ คณะกรรมการหมู่บ้านจำนวนหมู่บ้านละ 6 คน มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน แต่ถึงกระนั้น ในปัจจุบันยังคงมีบารังไคย์บางพื้นที่มีอำนาจในการปกครองตนเองตามแบบโบราณอยู่เช่นเดิม

ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law แต่ในส่วน ของการระงับข้อพิพาทหรือแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาของศาล ก็มีการนำรูปแบบของระบบ กฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือระบบจารีตประเพณี (Common Law) มาใช้ เนื่องจาก กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักของประเทศฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลจากประเทศสเปนและ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศเจ้าอาณานิคมจึงมีลักษณะคล้ายกับทั้งสองประเทศดังกล่าว แต่สิ่งที่แตกต่างคือ ระบบศาลในประเทศฟิลิปปินส์ไม่มีระบบลูกขุน และอีกรูปแบบหนึ่งที่แตกต่าง และถือเป็นระบบเฉพาะของประเทศฟิลิปปินส์ คือ รูปแบบของการไต่ถามคดีในหมู่บ้านหรือ เรียกว่า บารังไคย์ โดยผู้อาวุโสและผู้นำหมู่บ้านเป็นผู้ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน แม้จะสถาบันศาลก็ตาม แต่การระงับข้อพิพาทโดยผู้นำหมู่บ้านก็ยังได้รับความนิยม⁹⁸ ซึ่งรูปแบบการไต่ถามคดีอาญาที่มีชื่อเสียงมากของประเทศฟิลิปปินส์ คือการจัดให้มีระบบการ ไต่ถามข้อพิพาทภายในแต่ละหมู่บ้านหรือบารังไคย์ ที่เรียกว่า Lupong Tagayapor ซึ่งเป็นการ ปรับปรุงระบบการไต่ถามข้อพิพาทในบารังไคย์ในรูปแบบเดิมในประวัติศาสตร์ให้ทันสมัยขึ้น

⁹⁷ โปยม จันทรคคะ. (2553). *คอมมิวนิสต์และมาตรการทางเศรษฐกิจสังคมในประเทศฟิลิปปินส์* อ่างใน สันนิตติ ธรรมใจ *การไต่ถามคดีอาญา: ศึกษาเฉพาะการยุติคดีอาญาโดยนายอำเภอ* วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบึงฉลือ หน้า 110.

⁹⁸ อองอาจ สุทธิพนธ์ *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน* สารนิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2556 หน้า 34 อ่างใน บุญยกัญจน์ อินทรบุตร. (2551). *การระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชน* วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต หน้า 72-75.

เป็นการนำจารีตประเพณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับหมู่บ้านระหว่างบุคคลในครอบครัว โดยผู้นำหมู่บ้านและผู้อาวุโสในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นจารีตประเพณีเดิมมาใช้บังคับเพื่อระงับข้อพิพาท ระหว่างคู่กรณีภายในครอบครัวและหมู่บ้านได้อย่างเหมาะสม เป็นการเสริมสร้างความปรองดอง สมานฉันท์ในสังคม โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เป็นการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้าน (Lupong Tagayapor) จะประกอบด้วยผู้นำหมู่บ้านและสมาชิกจำนวน 10-20 คน มาจากการเลือกตั้งของคนในหมู่บ้าน มีวาระการดำรงตำแหน่งในทุก 2 ปี มีผู้นำหมู่บ้าน หรือบารังไกย์ เป็นประธาน Lupong Tagayapor โดยตำแหน่ง เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นในหมู่บ้านผู้นำหมู่บ้านจะทำการไกล่เกลี่ยก่อน หากไม่สามารถยุติได้ ข้อพิพาทจะเข้าสู่ Lupong Tagayapor ซึ่งสมาชิกของ Lupong Tagayapor ทั้งหมดจะเลือกผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จำนวน 3 คน เป็นองค์คณะเรียกว่า Pangkat ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หากผลการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการหมู่บ้านสามารถตกลงกันได้ ต้องมีการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและลงลายมือชื่อของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยมีประธานการประนอมเป็นผู้ลงนามเป็นพยาน แต่หากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ เลขานุการของคณะผู้ประนอมข้อพิพาท จะออกใบรับรองว่าไกล่เกลี่ยไม่เป็นผล ซึ่งใบรับรองนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อนำกรณีพิพาทไปดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อให้มีคำวินิจฉัยต่อไป” ทั้งนี้ รูปแบบการไกล่เกลี่ยดังที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นรูปแบบเฉพาะของประเทศฟิลิปปินส์เท่านั้น ด้วยเหตุที่สภาพสังคมแบบบารังไกย์ที่มีกระบวนการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนด้วยตนเอง ส่งผลให้การพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยของรัฐเกิดประสิทธิภาพ สามารถสร้างความปรองดองในสังคม และช่วยลดปริมาณคดีในศาลได้เป็นอย่างดี

⁹⁹ ร้อยตำรวจตรีสันธิติ ธรรมใจ “การไกล่เกลี่ยคดีอาญา โดยฝ่ายปกครอง” ค้นคืน 4 กันยายน 2560

บทที่ 4

วิเคราะห์การไต่เถียงคดีอาญาตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไต่เถียง ความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553

ในประเทศไทยได้มีการนำเอามาตรการไต่เถียงมาใช้กับความผิดที่มีโทษทางอาญา และทางแพ่ง โดยแนวทางที่ผู้ศึกษาจะนำมาวิเคราะห์ ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ การไต่เถียงความผิดที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการไต่เถียงความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 โดยเป็นการวิเคราะห์การไต่เถียงคดีอาญาของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายว่าเป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการไต่เถียงหรือไม่อย่างไร และมีปัญหาในการบังคับใช้หรือไม่อย่างไร เพื่อกำหนดมาตรการหรือบทบัญญัติเพิ่มเติมให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

โดยหลักตามกฎหมายอาญานั้น รัฐจะมีฐานะเป็นผู้เสียหาย โดยเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อาทิ ตำรวจ อัยการ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา ฉะนั้นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสามารถสอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำความผิดได้ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าการดำเนินการในคดีอาญาสามารถนำกระบวนการไต่เถียงซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ได้ เพื่อให้ข้อพิพาทในคดีอาญาที่เกิดขึ้นระงับลงด้วยความรวดเร็ว เพื่อลดค่าใช้จ่ายในภาครัฐ

แต่เมื่อได้พิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยแล้วพบว่ากฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้มีไต่เถียงหรือการประนีประนอมข้อพิพาทโดยตรงของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยถือหลักการว่าการกระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาของกระบวนการดำเนินงานยุติธรรมขององค์กรต่างๆ ต้องเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไปดำเนินงานไต่เถียงหรือการประนีประนอมข้อพิพาททางอาญาจึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเท่าที่ควรนักแต่ในสถานการณ์ปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวกำลังเปลี่ยนแปลงไปโดยจะพบว่ารัฐได้มีแนวนโยบายในการที่จะหามาตรการที่จะมาช่วยพัฒนาระบบงานยุติธรรมให้สามารถลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลการไต่เถียงหรือประนีประนอมข้อพิพาททางอาญาของประเทศไทยในขณะนี้ที่มีรูปแบบที่มีลักษณะทางการและกึ่งๆ เป็นทางการ การดำเนินการงานตามโครงการต่างๆ ล้วนแล้วแต่มีได้ผลสำเร็จตามที่มีการตั้งเป้าหมาย

เอาไว้จากการศึกษารายละเอียดของการดำเนินงานประណอข้อพิพาทของประเทศไทย พบว่าการประណอข้อพิพาททางอาญานั้นไม่ได้มีความแตกต่างกับการระงับข้อพิพาทโดยการประណอข้อพิพาทในทางแพ่ง ทั้งๆ ที่พื้นฐานของหลักกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญานั้นแตกต่างกันเป็นอย่างมากในสาระสำคัญ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องหลักการตรวจสอบและหลักการตกลง

กฎหมายอาญาที่องค์กรต่างๆ ให้สามารถใกล้เคียงหรือประណอข้อพิพาทกันได้นั้นจะเป็นความผิดอาญาประเภทความผิดอันยอมความกันได้ แต่ความผิดอันยอมความได้นั้นก็เป็นความผิดอาญาซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบ เพียงแต่จะตรวจสอบจนได้ข้อเท็จจริงแค่ไหนเพียงไรจึงจะเพียงพอนั้นก็เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาตามความเหมาะสม แต่กรณีไม่ใช่เป็นเรื่องที่คู่กรณีสามารถตกลงกันอย่างไรก็ได้ หากยอมให้คู่กรณีตกลงกันได้โดยไม่จำเป็นต้องพูดถึงความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักกฎหมายโดยอาศัยแต่เพียงความพอใจของคู่กรณีเป็นสำคัญแล้วกรณีการใช้มาตรการใกล้เคียงหรือประណอข้อพิพาททางอาญาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญาที่ต้องการสร้างความสงบและเป็นธรรมในสังคมก็ไม่อาจจะเป็นไปได้และยอมจะทำให้คนที่อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าต้องตกเป็นฝ่ายที่ถูกเอาผิดเอาเปรียบจากสังคมและสร้างความไม่เท่าเทียมในสังคมซึ่งยิ่งจะเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดเพิ่มมากขึ้น¹⁰⁰

การใกล้เคียงหรือการประណอข้อพิพาททางอาญานั้น สาระสำคัญของการใกล้เคียงหรือประណอข้อพิพาททางอาญาจะต้องเกิดขึ้นหลังจากได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงมาแล้วในระดับหนึ่งจนกระทั่งเห็นถึงการกระทำความคิดที่ชัดเจนแล้วและมีการสำนึกผิดและยินยอมชดใช้ผลของการกระทำความคิดที่มีต่อผู้เสียหาย การใกล้เคียงหรือการประណอข้อพิพาทจะทำให้คดีระงับลงได้อย่างสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีหรือไม่จึงต้องขึ้นอยู่กับการใช้ของคู่กรณีการชดใช้ค่านั้น การชดใช้ดังกล่าวจึงเป็นเสมือนการลงโทษซึ่งแตกต่างจากกรณีการชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่ง ทั้งนี้ ข้อจำกัดในทางกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการใกล้เคียงทางอาญา ที่บัญญัติไว้เป็นส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาในเรื่องของการจำกัดประเภทความผิด คือ จำกัดว่าจะต้องเป็นความผิดอันยอมความได้ ทำให้คดีความผิดอื่นซึ่งถึงแม้ไม่ใช่คดีที่เป็นความผิดอันยอมความได้แต่เหตุมีอันสมควรเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงแต่ไม่ได้มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้คดีระงับลงได้โดยกระบวนการใกล้เคียงหรือการประណอข้อพิพาท เมื่อประเภทความผิดได้ถูกกำหนดไว้อย่างจำกัดจึงทำให้การใกล้เคียงหรือการประណอข้อพิพาททางอาญาต้องถูกจำกัดลงไปด้วย ดังเช่น ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการใกล้เคียงความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ซึ่งบัญญัติไว้เฉพาะความผิดที่มีโทษทางอาญา

¹⁰⁰ ฤทัย หงส์ศิริ. (2538). “ตำรวจกับความเป็นธรรมในสังคมและการประណอข้อพิพาททางอาญา” วารสารอัยการ, 18, 204. (กุมภาพันธ์): หน้า 86-88.

ที่สามารถใกล้เคียงได้ในระดับอำเภอ ต้องเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศ เป็นต้น¹⁰¹

จากเหตุผลของการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการใกล้เคียงความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 อันเนื่องมาจาก มาตรา 61/3 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการใกล้เคียงบรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอที่เป็นความผิดอันยอมความได้และมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงมีการออกกฎกระทรวงนี้ขึ้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งเมื่อพิจารณาตามกฎกระทรวงว่าด้วยการใกล้เคียงความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า นอกเหนือจากข้อจำกัดในเรื่องประเภทของความผิดทางอาญาที่สามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงหรือระงับข้อพิพาทในระดับอำเภอแล้ว ยังมีข้อจำกัดอีกบางประการที่ทำให้การใกล้เคียงหรือระงับข้อพิพาททางอาญาในระดับอำเภอไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ในที่นี้ผู้ศึกษาจึงทำการศึกษาข้อจำกัดบางประการตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ดังจะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการใกล้เคียง

กฎกระทรวงว่าด้วยการใกล้เคียงความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ข้อ 14 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ตกลงยินยอมตามที่ใกล้เคียงแล้ว แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการใกล้เคียงข้อพิพาททางอาญา

จากบทบัญญัติในข้อ 14 นี้ จะเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับผลของการตกลงยินยอม ซึ่งการที่จะได้มาซึ่งข้อตกลงยินยอมนั้น ย่อมต้องผ่านกระบวนการใกล้เคียงจนกระทั่งผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาสามารถตกลงกันได้แล้ว แต่ภายหลังกลับปรากฏว่า มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามความตกลงยินยอม หรือมีการปฏิบัติแล้วแต่ปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในกำหนดเวลาที่ได้ตกลงกัน ซึ่งบทบัญญัติในข้อ 14 กำหนดผลของการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในกำหนดเวลา ไว้ว่าให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการใกล้เคียงข้อพิพาททางอาญา ซึ่งจากการศึกษาความหมายของ คำว่า “จำหน่ายคดี” พบว่า

¹⁰¹ กฎกระทรวงว่าด้วยการใกล้เคียงความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553, ข้อ 2.

พจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2555 ได้ให้ความหมายของคำว่า จำหน่ายคดีไว้ว่า จำหน่ายคดีหมายความว่า ยุติการดำเนินคดี ซึ่งอาจเป็นการยุติชั่วคราวหรือยุติไปเลยก็ได้¹⁰²

ทั้งนี้ จากการศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ยในทางปฏิบัติของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ตามกฎกระทรวงฯ ดังกล่าว พบว่า คดีที่มีโทษทางอาญาที่ยอมความได้ที่คู่กรณีแจ้งความประสงค์ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยมีความหลากหลายทั้งคดีที่มีโทษทางอาญาที่กระบวนการไกล่เกลี่ยต้องมีการพูดคุยเจรจาเรื่องค่าเสียหาย เช่น คดีอาญาฐานฉ้อโกง ซึ่งการไกล่เกลี่ยคดีดังกล่าวผู้เสียหายย่อมมีความต้องการให้คู่กรณีชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดดังกล่าว และในทางปฏิบัติการไกล่เกลี่ยคดีในลักษณะดังกล่าว การจะพิจารณาว่าจะเข้าตามบทบัญญัติข้อ 14 ของกฎกระทรวงหรือไม่อย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับผลการไกล่เกลี่ยว่ามีการกำหนดเงื่อนไขในการชดเชยค่าเสียหายหรือไม่อย่างไร หากเป็นคดีที่ตกลงกันเรื่องค่าเสียหายและในวันทำการไกล่เกลี่ยผู้กระทำความผิดสามารถชดเชยค่าเสียหายได้ตามที่ตกลงกัน หรือแม้กระทั่งคดีบางประเภทที่ไม่มีการพูดคุยเจรจาเรื่องค่าเสียหาย เช่น คดีอาญาฐานหมิ่นประมาท ซึ่งผู้เสียหายต้องการเพียงให้ผู้กระทำความผิด ขอโทษหรือขอขมาเท่านั้น ซึ่งตัวอย่างการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทั้ง 2 ลักษณะข้างต้น ย่อมส่งผลให้คดีอาญาลดลง แต่ในทางกลับกันหากการไกล่เกลี่ยสามารถตกลงกันได้แต่มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหาย เช่น ตกลงให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าเสียหายเป็นงวดหรือผ่อนชำระ ต่อมาผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงคือไม่มีการชำระหนี้หรือชำระหนี้บ้างบางส่วนแต่ไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไข ย่อมถือว่าผลการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติถือว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอตามกฎกระทรวงฯ ได้เสร็จสิ้นกระบวนการความความแล้ว อีกทั้งผลการไกล่เกลี่ยที่ไม่สำเร็จก็ไม่กระทบสิทธิผู้เสียหายที่จะนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลต่อไป

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในประเด็นนี้จึงควรที่จะต้องเพิ่มอำนาจและหน้าที่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในการออกหนังสือเรียกคู่กรณีมาสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยไปทำการสืบสวนหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง เกี่ยวกับสาเหตุหรือเหตุผลความจำเป็นประการใดที่ส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือไม่สามารถปฏิบัติให้ครบถ้วนได้ภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ โดยวิเคราะห์เทียบเคียงได้กับอำนาจการออกหมายเรียกของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังต่อไปนี้

¹⁰² พจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การออกหมายเรียก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 52¹⁰³ ซึ่งตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว กฎหมายไม่ได้ให้ความหมายไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่น่าจะพออนุมานได้ว่า หมายถึง หนังสือสั่งการ ที่ออกโดยผู้มีอำนาจ ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือศาลกรณีที่ตั้งให้บุคคลที่ถูกระบุไว้ในหมายนั้นมายังผู้ออกหมายเรียก เพื่อดำเนินการสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้องหรือการพิจารณา ซึ่งบุคคลที่จัดขึ้นหมายเรียก ย่อมมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 168¹⁰⁴ มาตรา 169¹⁰⁵ หรือมาตรา 170¹⁰⁶ แล้วแต่กรณี แต่หากพนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ทำการสอบสวนด้วยตนเอง สามารถเรียกผู้ต้องหาหรือพยานได้โดยไม่ต้องมีหมายเรียก

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมาย มาตรา 52 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว เห็นว่า กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ใน การที่จะเรียกบุคคลใดมาเพื่อสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณาคดีในชั้นศาล หรือแม้แต่การดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรมในการดำเนินการทางอาญา

และเมื่อพิจารณาตามวรรค 2 แห่งบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ยังให้อำนาจเปิดกว้างแก่พนักงานสอบสวนและพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ ในการดำเนินการสอบสวนด้วยตนเอง โดยสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องออกหมายเรียกด้วย ซึ่งกฎหมายให้อำนาจดังกล่าว

¹⁰³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 52 บัญญัติว่า การที่จะให้บุคคลใดมาที่พนักงานสอบสวนหรือมาที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือมาศาล เนื่องในการสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณาคดี หรือการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้จักต้องมีหมายเรียกของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือของศาล แล้วแต่กรณี

แต่ในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไปทำการสอบสวนด้วยตนเอง ย่อมมีอำนาจที่จะเรียกผู้ต้องหาหรือพยานมาได้โดยไม่ต้องออกหมายเรียก.

¹⁰⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 168 บัญญัติว่า ผู้ใดขัดขืนคำสั่งบังคับตามกฎหมายของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดีหรือพนักงานสอบสวน ซึ่งให้มาเพื่อให้ถ้อยคำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁰⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา มาตรา 169 บัญญัติว่า ผู้ใดขัดขืนคำสั่งบังคับตามกฎหมายของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดีหรือพนักงานสอบสวน ซึ่งให้ส่งหรือจัดการส่งทรัพย์สินหรือเอกสารใด ให้สาบาน ให้ปฏิญาณ หรือให้ให้ถ้อยคำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

¹⁰⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา มาตรา 170 บัญญัติว่า ผู้ใดขัดขืนหมายหรือคำสั่งของศาลให้มา ให้ถ้อยคำ ให้มาเบิกความหรือให้ส่งทรัพย์สินหรือเอกสารใดในการพิจารณาคดี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

เพื่อกระบวนการเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ที่สามารถค้นหาความจริงได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นที่สุด เป็นการดำเนินการที่ยุติธรรมอย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณา ลงลึกไปให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาได้ กำหนดบทลงโทษไว้สำหรับผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือกับกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 168 มาตรา 169 และมาตรา 170 ซึ่งมีบทกำหนดโทษที่แตกต่างกัน ตามบริบทของเจตนารมณ์ ในแต่ละเรื่อง ซึ่งกฎหมายบัญญัติบุคคลที่ต้องให้ความร่วมมือไว้อย่างกว้างๆ โดยใช้คำว่า ผู้ใด ซึ่งย่อมหมายถึงบุคคลใดก็ได้ ที่เจ้าหน้าที่เห็นว่ากรเรียกมา จะทำให้กระบวนการสอบสวน หรือ พิจารณา ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้อง โดยไม่จำเป็นว่าบุคคลที่ถูกเรียกมานั้น ต้องเป็นผู้ที่กระทำผิด หรือต้องสงสัยว่ากระทำผิดเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การออกหมายเรียกพยานบุคคล ของพนักงาน สอบสวน ซึ่งคำว่า พยานบุคคล¹⁰⁷ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง บุคคลซึ่งรู้ข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับคดีไม่ว่าจะรู้โดยวิธีใด ซึ่งอาจเป็นประจักษ์พยาน หรือพยานบอกเล่า ก็ได้ ซึ่งเมื่อพิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า บุคคลที่เป็นพยานตามหมายเรียกของ พนักงานสอบสวน เป็นเพียงบุคคลที่พนักงานสอบสวนเห็นว่า การเรียกบุคคลดังกล่าวมาให้ถ้อยคำ จะเป็นประโยชน์กับรูปคดีเท่านั้น อาจไม่ได้เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดแต่อย่างใด แต่ ทั้งนี้ทั้งนั้น หากบุคคลตามหมายเรียก ไม่มาให้ถ้อยคำกับพนักงานสอบสวนตามหมายเรียก ถือว่า เป็นการขัดขืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานสอบสวน ซึ่งมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่ากระบวนการออกหมายเรียกดังกล่าว ก็เพื่อให้การสอบสวนได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ครบถ้วน รัดกุม นำมาซึ่งความยุติธรรมที่แท้จริงในท้ายที่สุด อันก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสูงสุดต่อไป

ดังนั้น เพื่อให้การไต่ถามคดีอาญาในระดับอำเภอ ตามที่กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามคดีอาญา พ.ศ.2543 สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำหน้าที่ไต่ถามคดี ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามคดีความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ข้อ 14 โดยการบัญญัติให้อำนาจในการทำงานเกี่ยวกับการให้อำนาจพนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 52 ในการออกหมายเรียกผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหามาให้ถ้อยคำ เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงถึงสาเหตุการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง รวมทั้งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงให้ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ได้ รวมทั้ง เพิ่มบทกำหนดโทษในกรณีที่นายอำเภอมีหมายเรียกให้มาพบแล้ว มีการขัดขืนหมายเรียกดังกล่าว ทำงานองเดียวกับการบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวมาแล้ว

¹⁰⁷ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554.

ข้างต้น ทั้งนี้ทั้งนั้น เพื่อให้การไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกประเภทหนึ่ง เกิดสัมฤทธิ์ผลตามที่เจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในระดับพื้นที่ อันเป็นการหันเห ข้อพิพาททางอาญาออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ในการลดปริมาณคดีในชั้นศาล และประหยัดงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาคที่ได้รับผลอย่างยั่งยืน กล่าวคือคู่กรณี สามารถอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุขต่อไป

2. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ย

กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ข้อ 16¹⁰⁸ บัญญัติอำนาจหน้าที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายให้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา โดยในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายข้อพิพาท ให้สามารถจำหน่ายข้อพิพาทได้ ในกรณีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ย ได้ภายในกำหนดเวลา 15 หรือภายในกำหนดระยะเวลาที่มีการขยายออกไปอีก 15 วัน

กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ข้อ 17¹⁰⁹ บัญญัติว่า ข้อพิพาทใดที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คดีอาญาตามข้อ 16 วรรคสอง¹¹⁰ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะรับข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการ ไกล่เกลี่ยอีกไม่ได้

จากการศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งรูปแบบหนึ่ง และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงรวมทั้งประโยชน์ที่ได้รับจากการไกล่เกลี่ยคือ เป็นการยุติข้อพิพาทที่คู่พิพาทยอมรับข้อยุติได้ด้วยตนเอง แต่ตามกฎกระทรวง ฯ ในข้อ 16 และข้อ 17 นั้น จะเห็นว่า ข้อพิพาทที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ภายในกำหนดเวลา ผู้ไกล่เกลี่ยต้องจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบ และในข้อ 17 กำหนดให้

¹⁰⁸ ข้อ 16 ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับข้อพิพาทไว้ เว้นแต่มีความจำเป็นและผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายยินยอมให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอขยายเวลาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงยินยอมได้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา.

¹⁰⁹ ข้อ 17 ข้อพิพาทใดที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาตามข้อ 16 วรรคสอง นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะรับข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอีกไม่ได้.

¹¹⁰ กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ข้อ 16 วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงยินยอมได้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา.

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอไม่สามารถรับ ข้อพิพาททางอาญาที่จำหน่ายออกจากสารบบกลับเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอีก ในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติดังกล่าว ด้วยเจตนารมณ์แท้จริงของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้จากที่ผู้ศึกษาได้อธิบายถึงการฟื้นคดีในช่วงระยะเวลาก่อนดำเนินคดีทางศาลในลักษณะที่มีการไกล่เกลี่ยกัน ของสหรัฐอเมริกา ดังกล่าวไว้ในบทที่ 3 ที่มีวัตถุประสงค์เบื้องต้น คือรักษาความสงบเรียบร้อย และเพื่อช่วยลดภาระการนำคดีขึ้นศาล ภาระค่าใช้จ่ายๆ แก่คู่พิพาท อันจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อตัวคู่ความทั้งสิ้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 โดยกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาตามความจำเป็นเพิ่มเติมว่าข้อพิพาทที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ทันกำหนดระยะเวลานั้น สามารถนำกลับเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้อีกครั้งหนึ่งหรือเห็นควรให้นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเฉพาะกิจขึ้น เพื่อพิจารณาข้อพิพาทที่จำหน่ายออกจากสารบบแล้วนั้น ให้นำข้อพิพาทดังกล่าวกลับเข้ามาพิจารณาได้ใหม่และให้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นๆ โดยเทียบเคียงกับการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการหมู่บ้านของประเทศฟิลิปปินส์ ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 โดยที่การไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านของประเทศฟิลิปปินส์ ที่เรียกว่า บารังไกย์ ซึ่งถือว่าเป็นระบบการไกล่เกลี่ยที่มีลักษณะเฉพาะเช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศไทยเช่นเดียวกัน และเมื่อพิจารณาระบบการไกล่เกลี่ย บารังไกย์ ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเบื้องต้น ได้แก่ ผู้นำหมู่บ้าน ซึ่งหากไกล่เกลี่ยไม่สามารถยุติได้ข้อพิพาทก็จะเข้าสู่คณะกรรมการหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการหมู่บ้านจะเลือกผู้แทน 3 คน เพื่อเป็นองค์คณะไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นๆ ต่อไป ดังนั้น ในส่วนของนายอำเภอ เมื่อข้อพิพาทใดที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ทันกำหนดเวลาตามกฎกระทรวง ๑ ข้อ 16 และมีการจำหน่ายคดี ซึ่งถือว่าไม่ยุติได้ จึงเห็นควรให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นกลั่นกรองข้อพิพาทนั้น เพื่อนำกลับเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอีกครั้งและให้คณะกรรมการเฉพาะกิจมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นๆ ต่อไป โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจที่นายอำเภอแต่งตั้งนั้น ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้น อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ย และทำให้การไกล่เกลี่ยมีความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับต่อคู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาเรื่องเขตอำนาจการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอและปลัดอำเภอในความผิดอาญาที่เกิดหลายท้องที่แตกต่างกัน

กรณีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีอาญาความผิดอันยอมความได้ ซึ่งมีไม่ความผิดเกี่ยวกับเพศที่กำหนดเขตอำนาจการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ โดยกำหนดในกฎกระทรวง

ว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ข้อ 3 ที่กำหนดว่าบรรดาความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไต่ถามความผิด ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอของอำเภอนั้นเป็นผู้ไต่ถามความผิดตามสมควรตามแก่กรณี

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าอำนาจของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอในการไต่ถามความผิดมีเฉพาะความผิดอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอนั้นแต่เพียงแห่งเดียวหาได้หมายรวมถึงกรณีที่มีความผิดที่ไม่แน่ว่าได้เกิดขึ้นในระหว่างอำเภอใด หรือความผิดที่ส่วนหนึ่งกระทำในอำเภอหนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นในอำเภอหนึ่ง หรือความผิดที่เป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในหลายๆ อำเภอ เกินกว่าหนึ่งอำเภอขึ้นไป หรือเป็นความผิดหลายกรรมได้กระทำลงต่างๆ อำเภอต่างๆ กัน กรณีจึงเกิดปัญหาว่าถ้าเป็นความผิดที่เกิดขึ้นหลายท้องที่จะเป็นอำนาจของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอในท้องที่ใดที่จะมีอำนาจในการไต่ถามความผิด

จากปัญหาดังกล่าวหากเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการสอบสวนซึ่งได้กำหนดอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนไว้สองกรณี คือ กรณีการสอบสวนคดีความผิดคืออาญาที่เกิดในท้องที่เดียวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 18¹¹¹ และกรณีการสอบสวนในความผิดที่เกิดขึ้นหลายท้องที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19¹¹²

¹¹¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 บัญญัติว่า “ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิด หรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

สำหรับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้าง หรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้

ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้นๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน

ในเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคน การดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้น หรือผู้รักษาการแทน”.

¹¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19 บัญญัติว่า “ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดใน ระหว่างหลายท้องที่
- (2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่มีอีกส่วนหนึ่ง ในอีกท้องที่หนึ่ง

กรณีการไต่ถามถึงความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่เดียวซึ่งข้อ 3 ของกฎกระทรวงฯ ได้กำหนดไว้แล้ว ส่วนความผิดที่เกิดขึ้นในหลายท้องที่นั้นควรนำหลักการของบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19 ว่าด้วยการสอบสวนในกรณีความผิดที่เกิดขึ้นหลายท้องที่มาใช้เทียบเคียงในการดำเนินการไต่ถามของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ กล่าวคือ ถ้าความผิดทางอาญาอันยอมความได้ ซึ่งมีสาเหตุความผิดเกี่ยวกับเพศ ที่มีลักษณะความผิดที่ไม่แน่ว่าได้เกิดขึ้นในระหว่างอำเภอใด หรือความผิดที่ส่วนหนึ่งกระทำในอำเภอหนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นในอำเภอหนึ่ง หรือความผิดที่เป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกัน ในหลายๆ อำเภอ เกินกว่าหนึ่งอำเภอขึ้นไป หรือเป็นความผิดหลายกรรมได้กระทำลงต่างๆ อำเภอต่างๆ กัน มาใช้ในการเทียบเคียง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามถึงความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 โดยเพิ่มเป็น ข้อ 3/1 โดยบัญญัติว่า

“ในกรณีความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- (1) เป็นความผิดที่ไม่แน่ว่าได้เกิดขึ้นในระหว่างอำเภอใด
- (2) เป็นความผิดที่ส่วนหนึ่งกระทำในอำเภอหนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นในอำเภอหนึ่ง
- (3) เป็นความผิดที่เป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกัน ในหลายๆ อำเภอ เกินกว่าหนึ่งอำเภอขึ้นไป
- (4) เป็นความผิดหลายกรรมได้กระทำลงต่างๆ อำเภอต่างๆ กัน

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่เกี่ยวข้องมีอำนาจทำการไต่ถามถึงความผิดที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอของตน รวมตลอดถึงความผิดที่อยู่นอกเขตอำเภอของตนด้วย และให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ความผิดเกิดขึ้นในเขตอำเภอที่เกี่ยวข้องอำเภอใดอำเภอหนึ่งเป็นผู้ไต่ถาม

(3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกัน ในท้องที่ต่าง ๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป

- (4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่าง ๆ กัน
- (5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง
- (6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง”

พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจ สอบสวนได้ ในกรณีข้างต้นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

- (ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับ ได้อยู่ในเขตอำนาจ
- (ข) ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการ กระทำผิดก่อนอยู่ในเขต

อำนาจ”.

กรณีตามวรรคสองถ้านายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับไต่ถามไต่สวนไว้แล้ว ห้ามมิให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่เกี่ยวข้องอื่นรับความผิดที่มีโทษทางอาญาไว้ไต่ถามไต่สวนอีก”

ดังที่กล่าวมา หากจะพิจารณาถึงบทบัญญัติการไต่ถามไต่สวนของประเทศไทยนั้น รูปแบบการไต่ถามไต่สวนหรือการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไต่ถามไต่สวนอาจจะยังไม่ชัดเจนเท่าที่นาในประเทศไทย อาทิ ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมีข้อกำหนดรายละเอียดในขั้นตอนการไต่ถามไต่สวนไว้ชัดเจน กล่าวคือ หากผลการไต่ถามไต่สวนของคณะกรรมการหมู่บ้าน ไม่สามารถตกลงกันได้ เลขานุการของคณะผู้ประนอมข้อพิพาท จะออกใบรับรองว่าไต่ถามไต่สวนไม่เป็นผล ซึ่งใบรับรองนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อนำกรณีพิพาทไปดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อให้มีคำวินิจฉัยต่อไป และประเทศฟิลิปปินส์ ยังมีข้อกำหนดให้คู่กรณีต้องนำข้อพิพาทไปสู่ทางเลือกรื้อก่อนที่จะนำคดีมาสู่ศาล โดยมีการออกกฎหมายบัญญัติบังคับไว้อย่างชัดเจนว่า คดีประเภทไหนบ้างที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการไต่ถามไต่สวนก่อนต่อเมื่อไม่อาจไต่ถามไต่สวนภายในกำหนดเวลาได้ จึงจะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ โดยหากไม่มีหนังสือรับรองการผ่านกระบวนการไต่ถามไต่สวนศาลจะไม่รับคดีไว้วินิจฉัย แต่สำหรับประเทศไทย เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและกฎหมายยังคงไม่มีความชัดเจนถึงขั้นตอนการไต่ถามไต่สวนต่างๆ หรืออู่อช่องว่างของกฎหมาย การเข้าสู่กระบวนการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทจึงถือเป็นเพียงทางเลือกของคู่กรณีเท่านั้น โดยหากคู่กรณีไม่ประสงค์จะเจรจาไต่ถามไต่สวนก็สามารถนำคดีไปศาลได้โดยตรงทันที การไต่ถามไต่สวนก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลในประเทศไทยจึงค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องยึดหลักเจตนารมณ์ของการไต่ถามไต่สวนอย่างแท้จริง คือ ดำเนินการให้ข้อพิพาทระงับลงโดยคู่พิพาทสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบ โดยมีให้ข้อพิพาทเกิดขึ้นอีก อันเป็นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาท

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก กล่าวคือเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาขึ้น ก็จะมีการดำเนินการที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษในสิ่งที่ตัวเองกระทำ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในการเอาผิดกับผู้กระทำ ไม่ได้ทำให้การกระทำความผิดลดลงแต่อย่างใด ก่อให้เกิดแนวคิดการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางเลือกขึ้นมา เพื่อใช้ในการระงับข้อพิพาททางอาญาที่เกิดขึ้น ซึ่งการไกล่เกลี่ย ถือเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกรูปแบบหนึ่ง โดยมีผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นกลาง เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะหาแนวทางร่วมกันในการแก้ไขปัญหาระหว่างคู่พิพาท โดยข้อเสนอแนะของผู้ไกล่เกลี่ยไม่ถือเป็นข้อผูกพันที่จะบังคับให้คู่กรณีหรือคู่พิพาทต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ผลลัพธ์ในการยุติข้อพิพาทจึงเกิดจากแนวทางร่วมกันซึ่งเป็นที่ยอมรับของคู่พิพาททุกฝ่าย อันจะนำมาซึ่งความพึงพอใจในผลลัพธ์ที่คู่พิพาทได้ตกลงกัน ทำให้คู่กรณีหรือข้อพิพาทไม่เกิดความรู้สึกว่าฝ่ายใดแพ้หรือชนะ ทั้งยังเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่สะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย รวมทั้ง เป็นการช่วยลดปริมาณคดีในศาลและแก้ไขปัญหาคนล้นเรือนจำอีกด้วย อีกทั้ง สังคมไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน ประชาชนจะมีทัศนคติในเรื่องการนำคดีความขึ้นสู่ศาล ในเชิงที่ไม่ดีนัก อันเนื่องมาจาก

1. จะต้องมีการเสียค่าใช้จ่าย อาทิเช่น ค่าทนายความ ค่าเดินทาง ค่าธรรมเนียมศาล หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่นๆ
2. จะต้องเสียเวลาในการดำเนินคดี เนื่องจากการดำเนินคดีในหนึ่งคดีกว่ากระบวนการจะสิ้นสุดกระทั่งมีคำพิพากษา มีระยะเวลาดำเนินการอันยาวนาน
3. เมื่อมีการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาล จะต้องนำมาซึ่งการแพ้ชนะในคดีความ ก่อให้เกิดความไม่สบาย รวมทั้งเกิดความวิตกกังวล

ดังนั้น ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในส่วน
ของอำเภอ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เกี่ยวกับการยุติข้อพิพาททั้งทางแพ่งและทางอาญา
เพิ่มเติมขึ้น ทั้งนี้ โดยที่อำเภอเป็นหน่วยการปกครอง ลำดับรองมาจากจังหวัด จัดตั้งขึ้นโดยการตรา
เป็นพระราชกฤษฎีกา โดยในแต่ละอำเภอจะแบ่งส่วนย่อยออกเป็นตำบล ซึ่งในการบริหารงาน
อำเภอ จะมีนายอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา และมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่
กระทรวง กรมส่งมาประจำอำเภอ และมีปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ มีที่ทำการอยู่ที่
“ที่ว่าการอำเภอ”

พระราชระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62
บัญญัติให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ รับผิดชอบงาน
บริหารราชการของอำเภอ และในมาตรา 65 บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร
ราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ การบริหารราชการตามมติ
คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้า
รัฐบาล การบริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจ
การอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย
ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติคณะรัฐมนตรี
หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี และการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอ
ตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังบัญญัติไว้ด้วยว่าถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น
เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ก็ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามนั้น

จากการศึกษาหน้าที่ของนายอำเภอดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า นายอำเภอ
มีภารกิจในความรับผิดชอบหลายด้าน จึงมีกฎหมายฉบับต่างๆ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่
ของนายอำเภอ ให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายเพื่อประโยชน์ของราชการและ
อำนวยความสะดวกแก่ราษฎร ซึ่งกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา
พ.ศ.2553 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งออกตามความในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550 บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้
นายอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถามระเบียบข้อพิพาทความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่
อำเภอนั้นๆ

ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไข
เพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2550 มาใช้บังคับ โดยให้อำนาจนายอำเภอในการจัดการยุติข้อพิพาทด้วย
วิธีการไต่ถามทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาที่เกิดขึ้นในระดับชุมชน จึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่ทำให้
ประชาชนได้เปลี่ยนทัศนคติในเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ที่จำต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพียง

อย่างเดี่ยว และเป็น การช่วยเสริมสร้าง ความสงบเรียบร้อย และความปรองดองในสังคมได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2550 ขึ้นใช้บังคับ พบว่า ยังมีปัญหาในเรื่องการบัญญัติกฎหมายบางข้อมีรายละเอียดที่ไม่ชัดเจน ครอบคลุม ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการไต่ถามของนายอำเภอที่มีข้อจำกัด โดยไม่มีมาตรการบังคับ ให้การดำเนินการไต่ถามประสบความสำเร็จ
2. ปัญหากรอบอำนาจของนายอำเภอในการพิจารณาก่อนการจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไต่ถาม
3. ปัญหาเรื่องเขตอำนาจการไต่ถามของนายอำเภอและปลัดอำเภอในความผิดอาญาที่เกิดหลายท้องที่แตกต่างกัน

2. ข้อเสนอแนะ

จากที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้า และจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในสายงานอำนวยความเป็นธรรมของกระทรวงมหาดไทย ผู้ศึกษาเห็นว่า เพื่อให้กระบวนการไต่ถาม และประนอมข้อพิพาทของอำเภอมีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริง จึงสมควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ดังนี้

2.1 ควรบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเพิ่มเติม โดยการให้อำนาจออกหมายเรียก ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งหรือจัดการส่งเอกสารใดเพิ่มเติม กรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือกรณีที่ปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันได้ และเพิ่มบทกำหนดโทษแก่กรณีหากไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามหมายเรียกดังกล่าว ตามความใน ข้อ 14 แห่งกฎกระทรวงฯ ทั้งนี้ เพื่อให้การไต่ถามซึ่งดำเนินการกระบวนการมาถึงขั้น ได้ข้อตกลงร่วมกันแล้ว ไม่เป็นการสูญเปล่า เพียงเพราะไม่มีการปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ครบภายในกำหนดเวลา โดยควรนำมาตรา 52 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและมาตรา 168 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาบังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ หากดำเนินการแล้วยังคงไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงได้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอบันทึกรายละเอียดการดำเนินการนั้นไว้ และจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญา

2.2 ควรเพิ่มอำนาจให้นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาตามความจำเป็นเพิ่มเติมว่าข้อพิพาทที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ทันกำหนดระยะเวลา นั้น สามารถนำกลับเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้อีกครั้งหนึ่งหรือเห็นควรให้นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นกลั่นกรองข้อพิพาทนั้น เพื่อนำกลับเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอีกครั้งและให้คณะกรรมการเฉพาะกิจมีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นๆ ต่อไป โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจที่นายอำเภอแต่งตั้งนั้นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้น ตามความในข้อ 16 วรรค 2 และข้อ 17 อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการไกล่เกลี่ย และเป็นไปตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของการไกล่เกลี่ยที่ต้องการให้ข้อพิพาทยุติลงในระดับพื้นที่ โดยไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลอีก

2.3 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ข้อ 3 โดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19 ว่าด้วยการสอบสวน ในกรณีความผิดที่เกิดหลายขึ้นหลายท้องที่มาใช้เทียบเคียงในการดำเนินการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ โดยเพิ่มเป็น ข้อ 3/1 โดยบัญญัติว่า

“ในกรณีความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- (1) เป็นความผิดที่ไม่แน่ว่าได้เกิดขึ้นในระหว่างอำเภอใด
- (2) เป็นความผิดที่ส่วนหนึ่งกระทำในอำเภอหนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นในอำเภอหนึ่ง
- (3) เป็นความผิดที่เป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในหลายๆ อำเภอเกินกว่าหนึ่งอำเภอขึ้นไป
- (4) เป็นความผิดหลายกรรมได้กระทำลงต่างๆ อำเภอต่างๆ กัน

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่เกี่ยวข้องมีอำนาจทำการไกล่เกลี่ยในความผิดที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอของตน รวมตลอดถึงความผิดที่อยู่นอกเขตอำเภอของตนด้วย และให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ความผิดเกิดขึ้นในเขตอำเภอที่เกี่ยวข้องอำเภอใดอำเภอหนึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

กรณีตามวรรคสองถ้านายอำเภอหรือปลัดอำเภอใดรับไกล่เกลี่ยไว้แล้ว ห้ามมิให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่เกี่ยวข้องอื่นรับความผิดที่มีโทษทางอาญาไว้ไกล่เกลี่ยอีก”

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553.

กฎกระทรวงกำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจาก

กรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555.

กระทรวงยุติธรรม .(2546). *กระบวนการค้นหาคดีอาญาในการปฏิบัติของผู้กระทำผิด*

กรุงเทพมหานคร สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ในสุทธิพล ทวีชัยการ
*กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา ใน ประมวลสารระชุดวิชากฎหมายวิธี
พิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง* หน่วยที่ 9 นนทบุรี บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์และจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2554). “*ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์*”ใน *ประมวลสารระชุด
วิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง* หน่วยที่ 14 นนทบุรี บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

คู่มือประนอมข้อพิพาท สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช)

สำนักงานอัยการสูงสุด หน้า 37 อ้างใน มาลี สุรเชษฐ,วิวิธ วงศ์ทิพย์ และปรัชญา อยู่ประเสริฐ,
“การระงับข้อพิพาท” ใน *ประมวลสารระชุดวิชากฎหมายธุรกิจ* หน่วยที่ 13,
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2553). *รายงานวิจัยการพัฒนารอบแนวทางการวิจัยชุด โครงการ
กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย* กรุงเทพมหานคร สำนักกิจการยุติธรรม
กระทรวงยุติธรรม ใน สุทธิพล ทวีชัยการ *กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา*
ใน *ประมวลสารระชุดวิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง* หน่วยที่ 9
นนทบุรี บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

_____. (2550). *ยุติธรรมชุมชน: การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความ
ยุติธรรม*, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

โชติช่วง ทิพวงศ์. “การไต่ถามข้อพิพาทในศาล”, *ในรวมบทความการไต่ถามและการประนอม
ข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*, สำนักกระงับข้อพิพาท
สำนักงานศาลยุติธรรม.

ชลัท ประเทืองรัตนา.การไกล่เกลี่ยคนกลางและการแก้ไขความขัดแย้ง, วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์.
 ญัฐวสา ฉัตรไพบุลย์.กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: จากทฤษฎีสู่ทางปฏิบัติในนานาชาติ,
 เอกสารจัดทำขึ้นเนื่องในวาระครบรอบ 300 ปีของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 เอดินบะระ.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.(2552) สังคมกับกฎหมาย,หน้า22 อ้างใน สันติจิต ธรรมใจ ,การไกล่เกลี่ย
 คดีอาญา:ศึกษาเฉพาะการยุติคดีอาญาโดยนายอำเภอ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
 มหามบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

นพพร โพธิ์รังสีนากร. “การไกล่เกลี่ยประนีประนอม” ในการจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อ
 พิพาทความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท,บรรณาธิการ สรวิศ ลิ้มปริงยี
 ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.
 บรรหาร กำลา,สรุปสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ทางเลือกของสังคมไทย”
 ค้นคืน 20 มีนาคม 2559 จาก <http://index.library.tu.ac.th/>

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา

ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. (2550). ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เทคนิค จิตวิทยาและการ
 สื่อสารสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ใน
 มาลี สุรเชษฐ, วิวิธ วงศ์ทิพย์ และปรัชญา อยู่ประเสริฐ, “การระงับข้อพิพาท” ใน
 ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายธุรกิจ หน่วยที่ 13, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์. (2558). หลักการและแนวคิดกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์,ในเอกสาร
 หลักสูตรและคู่มือการฝึกอบรมวิทยากรตัวคูณพัฒนายุติธรรมชุมชนระดับจังหวัด,
 สถาบันพระปกเกล้า.

ประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทย, ใน หนังสือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่
 นายอำเภอ, ส่วนงานนิติการ สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง
 กระทรวงมหาดไทย.

เปรมมิศา หนูเรืองงาม. (2556). การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือก:

กรณีศึกษาการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงบังคับมาใช้ในประเทศไทย.

วารสารกระบวนการยุติธรรม 6,2 (พฤษภาคม-สิงหาคม).

พันตำรวจโท ดร.พงษ์ธร ชาญญศิริ. (2552). แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนใน
 กระบวนการยุติธรรม.กรุงเทพฯ.

พรรณง พุทธิภาย.กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก,การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท,ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.

_____. (2547) “การปฏิบัติงานของอาสาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ช.ก.): ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข” รายงานวิจัยของสำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรมในโสต สุตานันท์,การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา,นิตยสารสำนักงานศาลยุติธรรม คุณพาห.

พริณีย์ ไชยแสงสุขกุล และคณะ. (2555). วิจัยพื้นฐานตามกฎหมายล้านนาไทยโบราณ กรุงเทพฯ: ธรรมศาสตร์, หน้า 313 อ้างใน พิชิต แซ่เต้. (2532). ปัญหาทางกฎหมายของผู้เสียหายในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทางกระบวนการยุติธรรม.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2557). *คู่มือการระงับข้อพิพาททางเลือกสำหรับประชาชน*, ศูนย์ฝึกอบรมและเผยแพร่การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครอง ส่วนอำนวยความสะดวกเป็นธรรม

สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ค้นคืนวันที่ 15 มีนาคม 2559 จาก <http://ilab.dopa.go.th/>.

มนตรี ศิลป์มหาบัณฑิต. (2550). “การบริหารความขัดแย้ง” ในการจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท,บรรณาธิการ สรวิศ ลิปริงยี,ศูนย์ความรู้การระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.

มาลี สุรเชษฐ วิวิธ วงศ์ทิพย์ และปรัชญา อยู่ประเสริฐ, “การระงับข้อพิพาท” ใน *ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายธุรกิจ* หน่วยที่ 13, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

รศ.กำธร กำประเสริฐ และรศ.สุเมธ จานประดับ. *วิชา LW103 ประวัติศาสตร์กฎหมายไทยและระบบกฎหมายหลัก*, มหาวิทยาลัยรามคำแหง: กรุงเทพฯ.

วิรัช ชินวินิจกุล. (2556). *100 คำถามกับการไกล่เกลี่ย*,สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.). (2542). สำนักงานอัยการสูงสุด *คู่มือประนอมข้อพิพาท* (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.

สุกิจ เจริญรัตนกุล. (2555). *ประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทย* กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่นายอำเภอ, ส่วนงานนิติการ สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย.

สุทธิพล ทวีชัยการ. กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา ใน ประมวลสารระชชวชิชาภุมาย
วิธีพิจารณาความอาญาและพยานชั้นสูง หน่วยที่ 9 นนทบุรี บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ฤทัย หงส์สิริ. (2538). “คำรวจกับความเป็นธรรมในสังคมและการประนอมข้อพิพาท
ทางอาญา” วารสารอัยการ, 18, 204, (กุมภาพันธ์).

อนุชาติ คงมาลัย. (2556). อัยการอาวุโส คลังสมองอัยการ 1 มีนาคม 2556,พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง,
ค้นคืน 27 เมษายน 2560 จาก http://www.ago.go.th/articles_56/article_040356.



ภาคผนวก



กฎกระทรวง

ว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 61/3 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 นายกรัฐมนตรีออกกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ในกฎกระทรวงนี้

“อำเภอ” หมายความว่า รวมถึง กิ่งอำเภอ

“นายอำเภอ” หมายความว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

“ปลัดอำเภอ” หมายความว่า ปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายให้เป็นผู้ไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา

“ความผิดที่มีโทษทางอาญา” หมายความว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมีโทษความผิดเกี่ยวกับเพศ

ข้อ 3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไต่ถาม ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอของอำเภอนั้นเป็นผู้ไต่ถามตามควรแก่กรณี

ข้อ 4 ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดประสงค์จะให้มีการไต่ถามข้อพิพาท ให้แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอนั้น ในกรณีที่แจ้งความประสงค์ด้วยวาจา ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำบันทึกความประสงค์นั้นไว้ และให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวลงลายมือชื่อไว้ด้วย

เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าจะยินยอมหรือแสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไต่ถามหรือไม่ หากเป็นกรณีที่มีผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามทุกฝ่าย

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมหรือแสดงความจำนงที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่ถาม ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบ และจัดให้มีการบันทึกการยินยอมหรือความจำนงเข้าสู่กระบวนการไต่ถามไว้ในสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญา พร้อมทั้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น

ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ยินยอมหรือไม่แสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้การแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดไป และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่เหลือทราบด้วย

ข้อ 5 ในกรณีที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องได้ระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วก่อนวันแจ้งความประสงค์ตามข้อ 4 วรรคหนึ่งหรือระงับไปก่อนวันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งทราบตามข้อ 4 วรรคสอง ห้ามไม่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทนั้นไว้ไกล่เกลี่ย และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ผู้แจ้งความประสงค์ทราบโดยพลัน

ข้อ 6 การแจ้งความประสงค์ตามข้อ 4 วรรคหนึ่ง ไม่ใช่คำร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ 7 เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ลงลายมือชื่อในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาตามข้อ 4 วรรคสาม แล้วให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทนั้นไว้ไกล่เกลี่ยต่อไป และแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายทราบถึงสิทธิของตนและผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามข้อ 12 ข้อ 14 ข้อ 15 และข้อ 17 พร้อมทั้งสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง และบันทึกการแจ้งและรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าวไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

การบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทตามวรรคหนึ่ง ให้บันทึกเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับข้อพิพาทที่ได้ความจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวัน เวลา สถานที่ และบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวเนื่องกับข้อพิพาท

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภออ่านข้อความที่บันทึกในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาตามวรรคหนึ่งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายฟัง แล้วให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ 8 ในการสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทตามข้อ 7 วรรคหนึ่งให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกระทำต่อหน้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย เว้นแต่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามที่นัดหมายโดยไม่มีเหตุอันสมควร จะกระทำลับหลังผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ในการไกล่เกลี่ยนั้นจะไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้น ให้กระทำต่อหน้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย

ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้ารับฟังการไกล่เกลี่ยได้ แต่ในการไกล่เกลี่ยครั้งใด หากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นว่ากรณีบุคคลอื่นซึ่ง

ไม่ใช่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอยู่ด้วยจะเป็นอุปสรรคต่อการไกล่เกลี่ย จะดำเนินการ ไกล่เกลี่ยครั้งนั้น โดยมีให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเข้าร่วมรับฟังก็ได้

ข้อ 9 การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้กระทำได้ ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือในกรณีจำเป็นจะกระทำ ณ สถานที่ราชการอื่นตามที่นายอำเภอกำหนดก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายทราบล่วงหน้าตามสมควร

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอส่งหนังสือนัดหมายการไกล่เกลี่ยไปยังผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย เว้นแต่ผู้นั้นได้รับแจ้งด้วยวาจาและลงลายมือชื่อรับรู้ไว้ให้ถือว่าเป็นการนัดหมายโดยชอบแล้ว

ข้อ 10 เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเสนอข้อพ้องพินให้แก่กัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้แก่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาพ้องพินให้แก่กันก็ได้ แต่ห้ามมิให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท

ข้อ 11 เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจัดทำหนังสือตกลงยินยอม และบันทึกการตกลงยินยอมนั้นไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

หนังสือตกลงยินยอมตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุวัน เดือน ปี และรายละเอียดความตกลงยินยอม รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติตามความตกลงยินยอมให้ชัดเจน และให้นำความในข้อ 7 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 12 เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมตามข้อ 11 แล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันและสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือยื่นฟ้องต่อศาลไว้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล แล้วแต่กรณี

ข้อ 13 นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะเปิดเผยข้อเท็จจริงใดที่ได้มาจากการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมิได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามคำสั่งศาล

ข้อ 14 ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยแล้ว แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

ข้อ 15 ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะบอกเลิกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาท่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเมื่อใดก็ได้ ในกรณีบอกเลิกด้วยวาจา

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอบันทึกการบอกเลิกนั้นไว้ พร้อมทั้งให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่บอกเลิกลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับการบอกเลิกการไต่ถามข้อพิพาทตามวรรคหนึ่ง ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญา

ข้อ 16 ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไต่ถามข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับข้อพิพาทไว้ เว้นแต่มีความจำเป็นและผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายยินยอมให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอขยายเวลาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงยินยอมได้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญา

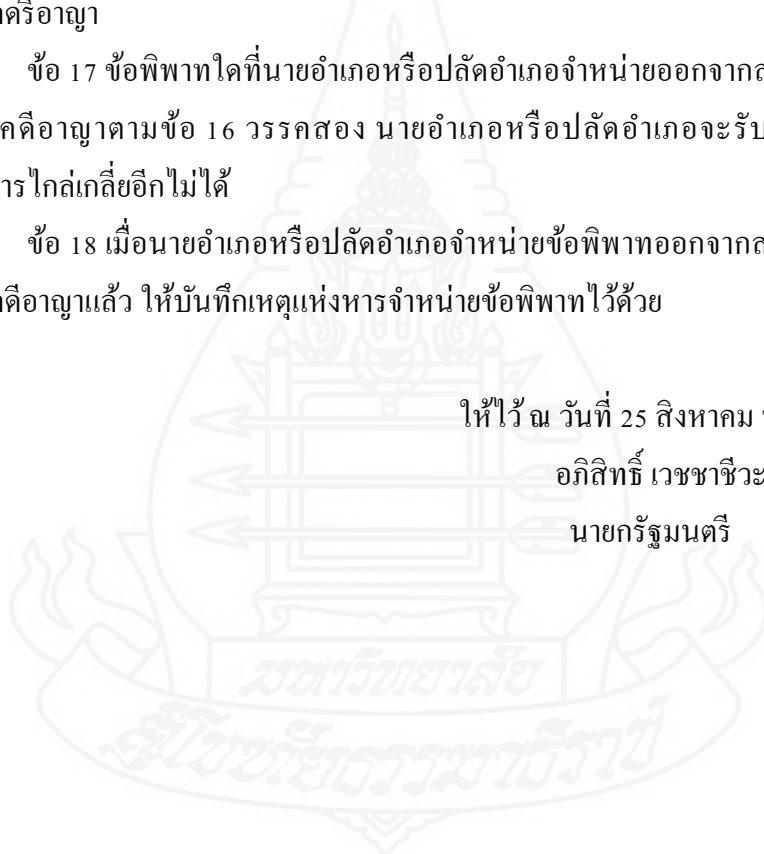
ข้อ 17 ข้อพิพาทใดที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายออกจากสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาตามข้อ 16 วรรคสอง นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะรับข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไต่ถามอีกไม่ได้

ข้อ 18 เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาแล้ว ให้บันทึกเหตุแห่งการจำหน่ายข้อพิพาทไว้ด้วย

ให้ไว้ ณ วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ.2553

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี



ประวัติผู้ศึกษา

| | |
|------------------|--|
| ชื่อ | นางสาวดาริกา นาคขาว |
| วัน เดือน ปีเกิด | 11 กันยายน 2526 |
| สถานที่เกิด | อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี |
| ประวัติการศึกษา | นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2548 |
| สถานที่ทำงาน | สำนักงานจังหวัดนครปฐม จังหวัดนครปฐม |
| ตำแหน่ง | นิติกรชำนาญการ |

