การไกล่เกลี่ยคดีอาญา: ศึกษาเฉพาะการยุติคดีอาญาโดยนายอำเภอ

สัณฐิติ ธรรมใจ

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2553

Mediation on Criminal Case: Case Study only on the Criminal Case Resolution of District Officer

SANTHITI THAMMAJAI

DPU

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2010

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มิอาจสำเร็จลุล่วงไปได้เลยหากไม่มีบุคคล 4 กลุ่มดังต่อไปนี้

1) กลุ่มผู้ให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยท่านอาจารย์ ดร.อุทัย อาทิเวช อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ท่านศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าประสิทธิประสาทวิชาความรู้ทางด้านกฎหมาย จุดประกายความคิด ตลอดจนแนะนำแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นวิทยานิพนธ์ที่สมบูรณ์ขึ้นมาได้

2) กลุ่มผู้ให้ความสะดวกด้านอำนวยการ ได้แก่คณาจารย์และเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ซึ่งประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ผู้อำนวยการประจำหลักสูตร อาจารย์สดุดี สินไชย ผู้ช่วยผู้อำนวยการประจำหลักสูตร คุณกานต์พิชชา ยอดน้ำคำ คุณณัฏฐพล จำปาศรี และเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการ ติดต่อประสานงาน ให้การจัดทำและการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จขึ้นมาได้

3) กลุ่มผู้ให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณ ได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์กรมการปกครอง ที่เป็นที่พึ่งหลักในการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ที่กรุณาให้ทุนการศึกษาแก่ผู้เขียนในการเรียนตลอดหลักสูตร

4) กลุ่มผู้ให้ความช่วยเหลือด้านเวลาและจิตใจ ประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา กรมการปกครอง (วังไชยา) บิดามารดา ตลอดจนเพื่อนๆ ที่ให้การสนับสนุนให้กำลังใจ ให้เวลาในการทุ่มเททำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขออำนาจคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งที่ท่านเหล่านี้เคารพนับถือจงช่วยดลบันดาลให้สิ่งที่ท่านทั้งหลายช่วยเหลือผู้เขียนในครั้งนี้ย้อนกลับไปเป็นคุณแก่ท่านเป็นร้อยเท่าพันทวี

อนึ่ง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากจะเป็นประโยชน์ในวงวิชาการไม่ว่ามากหรือน้อย ขอให้ประโยชน์ที่ได้นั้นส่งผลประโยชน์ต่อเนื่องไปยังความก้าวหน้าทางวิชาการและความผาสุกของสังคมไทยด้วยเทอญ

หากมีข้อบกพร่องและผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียว

สัณฐิติ ธรรมใจ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ช
กิตติกรรมประกาศ	ฎ
สารบัญภาพ	ณ
บทที่	
1. บทนำ	**1**
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
2. นายอำเภอกับแนวคิดการไกล่เกลี่ยคดีอาญา	**11**
2.1 วิวัฒนาการ แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานของการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ย	12
2.1.1 วิวัฒนาการของการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ย	12
2.1.2 แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานของการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ย	19
2.2 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทย	29
2.2.1 สภาพสังคมไทยกับการจัดการความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยคดีภายในชุมชนโดยปราศจากการจัดการโดยรัฐ	29
2.2.2 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในอดีต	31
2.2.3 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในปัจจุบัน	37
2.2.4 ความพยายามในการพัฒนาการไกล่เกลี่ยคดีอาญา	55
2.3 นายอำเภอ	61
2.3.1 ประวัติความเป็นมาของนายอำเภอ	61
2.3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ	65
2.3.3 นายอำเภอกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา	67
2.3.4 ความสำคัญของนายอำเภอกับบทบาทการไกล่เกลี่ยคดีอาญา	72

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3. การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในต่างประเทศ 78

3.1 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศออสเตรเลีย..... 79

3.1.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในประเทศออสเตรเลีย 79

3.1.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศออสเตรเลีย 82

3.2 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา 85

3.2.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในประเทศสหรัฐอเมริกา ... 85

3.2.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา 88

3.3 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส 94

3.3.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส 94

3.3.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส 98

3.4 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน 103

3.4.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน 103

3.4.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน 106

3.5 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์..... 110

3.5.1 โครงสร้างทางการปกครอง ลักษณะทางสังคมและกระบวนการยุติธรรม ทางอาญากระแสหลักในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ 110

3.5.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ 112

4. วิเคราะห์การไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 114

4.1 วิเคราะห์มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 114

4.1.1 ที่มาแห่งอำนาจและผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย 115

4.1.2 ความยินยอม และการแสดงความจำนงของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา 117

4.1.3 ประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ 120

4.1.4 อำนาจการไกล่เกลี่ยตามเขตท้องที่ 124

4.1.5 ผลแห่งการสิ้นสุดแห่งคดีที่ไกล่เกลี่ยแล้ว 125

4.1.6 ผลแห่งการจำหน่ายข้อพิพาท 129

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.1.7 การนับอายุความและผลแห่งการนับอายุความเมื่อจำหน่ายข้อพิพาท 130
4.1.8 ความสัมพันธ์กับมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 131
4.2 วิเคราะห์ความชอบด้วยหลักการ และความเหมาะสมในการให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 131
4.2.1 ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการนำบทบัญญัติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 132
4.2.2 ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา 138
4.2.3 ความเหมาะสมในขอบเขตประเภทคดีอาญาที่นายอำเภอมีอำนาจในการไกล่เกลี่ย 151
4.3 วิเคราะห์กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอจากกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 153
4.3.1 กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 154
4.3.2 วิเคราะห์กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 158
4.3.3 ข้อควรแก้ไขกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 164
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 173
5.1 บทสรุป 173
5.2 ข้อเสนอแนะ 174
บรรณานุกรม 177

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ภาคผนวก 191

ภาคผนวก กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 192

ประวัติผู้เขียน 199

DPU

สารบัญภาพ

ภาพที่ หน้า

2.1 ภาพการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทคดีอาญา 18

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การไกล่เกลี่ยคดีอาญา: ศึกษาเฉพาะการยุติคดีอาญาโดยนายอำเภอ
ชื่อผู้เขียน สัณฐิติ ธรรมใจ
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.อุทัย อาทิเวช
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2553

บทคัดย่อ

ปัญหาสำคัญในสังคมไทยปัจจุบันคือความขัดแย้งทางความคิดทางการเมืองอย่างรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์กันในสังคมและชุมชน เมื่อเกิดความขัดแย้งก็มุ่งเอาชนะคะคานกันด้วยความรุนแรงและใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างฟุ่มเฟือย ส่งผลให้เกิดปัญหาอย่างหนึ่งต่อกระบวนการยุติธรรมทางของประเทศไทยเวลานี้คือ คดีล้นศาลและนักโทษล้นเรือนจำ มีความพยายามหาวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือทางกฎหมายหรือกระบวนการอื่นๆ เครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งที่มีการกล่าวถึงในปัจจุบันที่เชื่อว่าสามารถบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้คือ การไกล่เกลี่ยคดีอาญา ซึ่งถือเป็นกระบวนการหันเหคดีอาญาออกจากกระแสหลัก (Diversion) หรืออาจเรียกว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) อย่างหนึ่ง

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาเป็นกระบวนการยุติคดีอาญาดำเนินการนอกศาลโดยมีคนกลางทำหน้าที่ดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยสัมฤทธิ์ผล รูปแบบขั้นตอนวิธีการไกล่เกลี่ยที่มีประสิทธิภาพต้องดำเนินการภายใต้แนวความคิดหลักคือการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม และแนวคิดในอันที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการยุติคดีตลอดจนอำนวยความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย เช่น แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม แนวคิดการแก้ไขข้อพิพาทแบบ WIN-WIN Concept แนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับคืนสู่สังคม หลักไม่นำคำกล่าวในการเจรจาไปเป็นพยานในชั้นศาล หลักความยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแนวความคิดหลักสามารถตรวจสอบได้ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยแล้วก็มีประวัติศาสตร์ที่คล้ายคลึงกับประวัติศาสตร์ของหลายประเทศที่มีวิวัฒนาการการยุติคดีอาญาด้วยการไกล่เกลี่ยคดีมาโดยตลอด ทั้งที่เป็นการไกล่เกลี่ยคดีอาญากันเองในชุมชนตามสภาพสังคม วัฒนธรรมและประเพณี โดยที่รัฐไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องไปจนถึงการที่รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญา จนนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐทำการยุติคดีอาญาได้ก่อนถึงชั้นศาลซึ่งมีทั้งเคยมีมาในอดีต ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หรือแม้กระทั่งความพยายามในการหามาตรการในการยุติคดีอาญาในอนาคต เช่น

ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... เป็นต้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวทางการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหรือสถาบันหนึ่ง นั่นคือสถาบันนายอำเภอ ซึ่งเป็นสถาบันที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาคู่กับการบริหารราชการสมัยใหม่ที่เปลี่ยนจากระบบเดิมมาเป็น กระทรวง ทบวง กรม เป็นสถาบันที่มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยคดีอาญามาตั้งแต่การก่อตั้งสถาบันนี้ โดยทำการศึกษาอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550) และศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในรายละเอียดที่จัดทำเป็นกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับแล้ว และศึกษาแนวทางการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของต่างประเทศซึ่งประกอบด้วย ประเทศออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธรัฐเยอรมัน และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อนำมาพิจารณาปรับใช้ในการแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

จากการศึกษาพบว่า การให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ยอมความได้ในบางประเภทตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550) เป็นสิ่งที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในอันที่จะช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคมอันเป็นจุดประสงค์หลักของการไกลเกลี่ยคดีอาญา นอกจากนี้ยังมีผลช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและลดปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้อีกด้วย แต่ควรนำบทบัญญัตินี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่จะเหมาะสมกว่า และเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 อันเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ด้วยการนำจุดเด่นของรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของต่างประเทศทั้ง 5 ประเทศที่กล่าวข้างต้น ตลอดจนจุดเด่นของบทบัญญัติการยุติคดีอาญาในกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศไทยที่มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมวัฒนธรรมประเพณีของประเทศไทย โดยที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เสนอให้มีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวใน 5 ประเด็น ดังนี้

1) ควรป้องกันและแก้ไขปัญหาการซ้ำซ้อนและการเกี่ยงกันทำงานของนายอำเภอที่อาจเกิดขึ้นจากกรณีความผิดที่มีโทษทางอาญาที่มีลักษณะต่อเนื่องเกี่ยวพันกันหลายท้องที่ ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้ กล่าวคือในกรณีที่จับผู้ต้องหาได้แล้วให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่มีการจับผู้ต้องหาได้เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ถ้ายังจับตัวไม่ได้ก็ให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่พบการกระทำผิด

ก่อนเป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ย ถ้าไม่แน่ใจว่านายอำเภอคนใดในเขตจังหวัดคนเป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสิน หากเป็นการไม่แน่ใจระหว่างจังหวัดก็ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตัดสิน

2) ควรนำแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม(Utilitarianism) แนวคิดชนะทุกฝ่าย (Win-win Concept) และแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดและการกลับคืนสู่สังคม (Rehabilitation and Reintegration) และควรนำหลักการตามมาตรา 46a ของประมวลกฎหมายอาญาแห่งประเทศสหพันธรัฐเยอรมันที่กำหนดแนวทางในการไกล่เกลี่ยไว้ 2 แนวทางคือการไกล่เกลี่ยแบบไม่ต้องชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนและการไกล่เกลี่ยโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นำมาตรการเชิงลงโทษบางประการที่ใช้กับกรณีความตกลงทางอาญาในมาตรา 41-2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตลอดจนนำแนวคิดที่ผู้กระทำผิดที่สารภาพและสัญญากับเจ้าหน้าที่และรูปแบบการอบรมตักเตือนตามแบบที่ใช้ในประเทศออสเตรเลีย รูปแบบการอบรมเยาวชนที่กระทำผิดทางอาญาของมลรัฐเซาท์แคโรไลนา ประเทศสหรัฐอเมริกา และวิธีการผันหรือหันเหคดีตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ตลอดจนผลงานวิจัยของนักวิชาการ มาเป็นแนวทางในการกำหนดแนวทางการเยียวยาความเสียหายในกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของไทย โดยบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ไกล่เกลี่ยให้ผู้ไกล่เกลี่ยได้ยึดถือ

3) ควรเพิ่มมาตรการคุ้มครองคู่กรณีมิให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยโดยนำหลักการสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) มาใช้เพิ่มเติมจากการให้สิทธิผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาสามารถให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้ารับฟังการไกล่เกลี่ยได้ ด้วยการบัญญัติเพิ่มให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยต้องส่งเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทุกเรื่องทั้งเรื่องที่ตกลงกันได้และเรื่องที่ตกลงกันไม่ได้ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคดีใดข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบหรือเสียเปรียบมากเกินสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำข้อแนะนำเป็นหนังสือไปยังนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไกล่เกลี่ยรับทราบเพื่อให้นำไปปรับปรุงแก้ไขในโอกาสและในคดีต่อไป

4) ควรแก้ไขข้อความหลักการไม่นำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไปเป็นพยานในชั้นศาล (Without Prejudice) จากร่างเดิมที่ห้ามเฉพาะนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเปิดเผยข้อเท็จจริงใดที่ได้มาจากการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้รัดกุมยิ่งขึ้นโดยควรห้ามทุกคนและทุกฝ่าย เพื่อผลในโอกาสความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เพิ่มมากขึ้น

5) ควรกำหนดกลไกหรือช่องทางการติดต่อกับพนักงานสอบสวนในกรณีที่มีการจำหน่ายข้อพิพาทหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จเพื่อรักษาเอกภาพของงานสอบสวนคดีอาญา ด้วยการแจ้งสิทธิการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้

ผู้เสียหายทราบและกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยแจ้งการจำหน่ายคดีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ไปให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นการประสานการปฏิบัติ

นอกนั้นให้คงเดิมตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ทุกประการ

DPU

Thesis Title Mediation on Criminal Case: Case Study only on the Criminal Case Resolution of District Officer
Author Santhiti Thammajai
Thesis Advisor Dr. Uthai Arthivech
Department Law
Academic Year 2010

ABSTRACT

An essential problem raised in Thai society recently is a severe conflict on the political thought which influences the harmonization and conformity of people in Thai community. With the existence of political disagreement, the violence has been brought in as one of the means to win their opponent. Consequently, the process of criminal judgment is prodigally used. This will result in the excessive criminal cases in court and also excessive prisoners in jail. One of the legal methodologies that can solve this problem is the mediation on criminal case which is part of the restorative justice methodology and this method deviates the criminal case from their normal procedure.

The mediation on criminal case is the process of out-of-court settlement to cease criminal case outside the court whereby the middleman plays a crucial role to end the dispute with the mediation. This methodology will be more effective when it has been done under the principle of harmony of Thai society. In addition, the concept of utilitarianism, Win-Win concept, Rehabilitation and Reintegration, Without Prejudice concept, Principle of Consent and Accountability etc can be taken into account for the success of mediation on criminal case as well. In case of Thailand, we have a similar history on the evolution of the mediation on criminal case with other countries for instance the mediation among people in village or community by using their local culture and traditional to try to end the criminal case, with or without the involvement from the government officer, before it has been brought to the court. The mentioned mediation has been developed from time to time. However, with the government support, it brings about the legal legislation which authorizes the government personnel to carry out the mediation by adopting the methodology that has been used in the past, using the existing method

and creating a new mediation measure for the future such as draft of Criminal Case Mediation in Investigation Process Act B.E. …. and draft of Suspend Prosecution Act B.E. …. Etc.

This thesis aims at studying the mediation on criminal case of the district officer which is one of the government institutions that has been with Thai government administration history for a long period of time. It can be dating back to the administrative reform changing from the old system in the ancient government to the reorganization of ministries sub-ministries and departments. The district officer has played a crucial role in the government administration as well as the mediation on criminal case ever since. The research examines the mediation power for the criminal case resolution of district officer which is enacted in the section 61/3 of Rules for Administration of the Kingdom Act (No.7) B.E.2550.This study also investigates the principle and mediation methodology which has been compiled and became effective in Ministerial Regulations on Mediation of Criminal Penalty Offenses B.E. 2553. Nonetheless, the mediation on criminal case principles which are being used in Australia, America, France, Germany and Philippines have also been studied in this research in order to learn and adapt their advantages to improve the principles and methodologies in Ministerial Regulations on Mediation of Criminal Penalty Offenses B.E. 2553.

The research confirms that given the authority to District officer to mediate the criminal case, the one that can be settled, as legislates in section 61/3 of Rules for Administration of the Kingdom Act (No.7) B.E.2550 is appropriate and suit with the state of Thai society. The empowered district officer can also enhance the harmony and conformity of the Thai society which is the main objective of the mediation on criminal case. Consequently, this methodology is also able to reduce the excessive number of lawsuits in court and overwhelming number of prisoners in jail. However, it will be more effective if this legislation is situated in the law on provincial administration. Moreover, my recommendation is to propose the amendment of Ministerial Regulations on Mediation of Criminal Penalty Offenses B.E. 2553 especially in the principles and methodology of the mediation on criminal case by adopting the advantages procedure in the mediation from 5 mentioned countries along with the distinctive points in the legislated mediation on criminal case which is being used in Thailand. This thesis results with 5 recommendations in the amendment of Ministerial Regulations on Mediation of Criminal Penalty Offenses B.E. 2553.

1) The amendment should be done to prevent and solve the repetition and haggle problems among District Officers. These problems might rise from the criminal penalty which may relate from one to another district. To solve these problem, the amendment should specify the code of conduct in the ministerial regulation for instance once the defendant is seized, the district officer who is in charge in that area need to react and try to be a mediator. In other case, if the suspect is not yet captured, the district officer who is in charge in the area where the crime was convicted will have a responsibility to mediate the criminal case. However, if there is uncertain that which domestic officer has a lawful authority to mediate, the determination of provincial governor is decisive whereas the Attorney-General will make a final judgment when there is an unclear authority between provinces.

2) The concept of Utilitarianism, Win-Win concept, Rehabilitation and Reintegration along with some other advantages from section 46a of criminal code in Germany should also be added to the amendment. The section 46a in German criminal code mentions the mediation methodology in 2 alternative ways: the mediation with monetary compensation and the mediation without the monetary compensation. Apart from that, the amended ministerial regulation should be included some sanction or punishment measurement as states in section 41-2 of the criminal code of France. Other strong points from case study in Australia and South Carolina in USA should perfectly be brought in to the amendment consideration. In addition, the regulation amendment should also consider the alteration and deviation methodology as in section 102 of the Custom Act (No.18) B.E.2543 as well as related researches. These points can be used as a guideline to determine the compensation in mediation on criminal case in Thailand and should be specified in the ministerial regulation.

3) The protective measurement for related parties should be increased to prevent these persons involved from being enormously influenced by district officer or assistant district officer as a mediator. As a result of that, the accountability concept should be exercised in order

to empower injured person to have more rights apart from having a right to bring their trusted person to attend the mediation process. This measurement should be stated in the amendment that the mediator (district officer or assistant district officer) have to report all mediation procedures whether the cases can be compromised or not to the provincial governors for their consideration. If the provincial governors find out that the mediation is unfair to the persons involved, the provincial governors will subsequently make in writing his consideration to district officer or assistant district officer who acts as a mediator.

4) The Without Prejudice concept should be altered from the existing procedure which only prohibits district officer or assistant district officer to reveal a truth or evidences from the mediation. The amendment should therefore forbid every person involved so that the mediation on criminal case can successfully be done.

5) The amendment should create and specify the communication channels between those who are involve in the mediation and criminal inquisitor either the mediation is accomplished or even unsuccessful. This will preserve the unity of the inquisitor in criminal case such as the right to submit the petition to the criminal inquisitor regarding to the criminal procedure and inform the injured person of the dispute. Moreover, the amended regulation should mention that the mediator must inform the criminal case which cannot be settled to Chief of inquisitor so that they can coordinate the execution.

Last but not least, according to the 5 recommendations for the amendment of the ministerial regulation, the rest of the regulation can be remained as its existing in the Ministerial Regulations on Mediation of Criminal Penalty Offenses B.E. 2553.

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

"มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (social-animal)" เป็นคำกล่าวที่อริสโตเติลกล่าวไว้เมื่อ 23 ศตวรรษมาแล้ว[1]เป็นประโยคอมตะที่เป็นความจริงและอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมของโลกมนุษย์ได้อย่างชัดเจนที่สุด ในเมื่อมนุษย์เป็นสัตว์สังคม จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่มนุษย์คนหนึ่งๆ จะไม่มีสังคม ความพยายามที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นชุมชน เป็นสังคมเพื่อพึ่งพาอาศัยกันและร่วมกันปกป้องรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของตนเองจึงเกิดขึ้น เมื่อเกิดมีความสัมพันธ์กันของมนุษย์ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป รูปแบบความสัมพันธ์กันระหว่างบุคคล ปทัสถานและกติกาการอยู่ร่วมกันย่อมมีขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกัน สิ่งที่ตามมาจากการมีความสัมพันธ์กันก็คือ ความขัดแย้งกัน และการกระทำผิดกติกาของสังคมซึ่งอาจเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ไม่ว่าจะเกิดจากสาเหตุต่างๆ กัน เช่น การแย่งชิงทรัพยากรกัน การขัดแย้งทางความคิด เป็นต้น สังคมดั้งเดิม (Primitive society) ความขัดแย้งเหล่านี้อาจได้รับการแก้ไขโดยวิธีการต่างๆ เช่น ใช้กำลังต่อสู้แย่งชิงกัน การเจรจา เป็นต้น เมื่อมนุษย์รวมกันเป็นชุมชน การใช้แรงกายภาพในการแก้ไขความขัดแย้ง จึงอาจทำให้เกิดความวุ่นวายในชุมชนได้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีการพัฒนามาเป็นกฎเกณฑ์ของชุมชนอันเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้ง และลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์หรือกติกาของสังคมอย่างสันติขึ้น โดยอาจมีผู้นำชุมชนเป็นผู้ใช้เครื่องมือนี้ เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น กฎเกณฑ์เหล่านั้นจึงถูกพัฒนาเป็นกฎหมาย มีองค์กรที่ใช้กฎหมายดังกล่าวในการแก้ไขความขัดแย้งอย่างสันติ มีรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นทางการขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามสุภาษิตโรมันโบราณที่กล่าวไว้ว่า Ubi societas, ibi jus ที่แปลว่า ที่ใดมีสังคมที่นั่นมีกฎหมายนั่นเอง[2]

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสังคมไทยสมัยใหม่ ในส่วนของชุมชนเมืองที่มีความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุมาก จะทราบและสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการแก้ไขความขัดแย้งได้เต็ม

---

[1] คณาจารย์ภาคสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2530). **สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาเบื้องต้น.** หน้า 1.

[2] ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2552). **สังคมกับกฎหมาย.** หน้า 1.

รูปแบบได้ง่าย แต่ก็มีส่วนหนึ่งในสังคมไทยที่ยังมีความล้าหลังทางด้านวัตถุ และเป็นสังคมชนบทที่มีความใกล้เคียงกับสังคมแบบดั้งเดิมมาก ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนมีความใกล้ชิดกัน การใช้กระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการเต็มรูปแบบที่ต้องใช้ศาลเป็นองค์กรในการตัดสินปัญหาความขัดแย้งจึงมีน้อย ผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินปัญหาความขัดแย้ง และการลงโทษผู้กระทำผิดกติกาสังคม มักจะเป็นผู้นำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เป็นต้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเคยทรงมีพระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวัน "นิติศาสตร์จุฬา" ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพฤหัสบดี ที่ 13 มีนาคม 2512 ความว่า บางชุมชนแม้จะมีความรู้ทางกฎหมายของทางราชการน้อยแต่ก็มีวิธีการจัดการปกครองตนเองให้ชุมชนสงบเรียบร้อยไม่มีโจรผู้ร้ายแม้ไม่มีการปกครองของนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ เช่น กรณีหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่ชาวบ้านอพยพมาจากจังหวัดนครศรีธรรมราชมาตั้งรกรากในป่าสงวน เป็นต้น[3] ดังนั้นความขัดแย้งหลายกรณี การกระทำผิดกติกาสังคมบางอย่าง จะไม่ขึ้นมาสู่ศาลโดยจะยุติลงในระดับชุมชนหรือชนเผ่า โดยผู้นำของชนเผ่าหรือชุมชนนั้นๆ โดยตัวอย่างของการยุติการกระทำผิดกติกาสังคมที่มีการบัญญัติไว้เป็นความผิดทางอาญาของสังคมไทยที่พอจะยกตัวอย่างได้อย่างชัดเจนที่สุดก็คือ ตัวอย่างที่ชุมชนชาวลัวะ ที่ถนนสายเชียงใหม่-แม่สะเรียง ที่ผู้ใหญ่ของชุมชนจะทำการลงโทษผู้กระทำผิดฐานลักทรัพย์ด้วยการมอมสุราแล้วฆ่าให้ตายด้วยการใช้ขวานจามศีรษะ แทนที่จะนำคดีไปสู่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลตามระบบ เป็นต้น[4] นอกจากนี้จากประสบการณ์ตรงของผู้เขียนที่เกิด ณ หมู่บ้านทุ่งทอง หมู่ที่ 12 ตำบลทุ่งแล้ง อำเภอลอง จังหวัดแพร่ ซึ่งเป็นชุมชนชนบท โดยห้วงเวลาที่ผู้เขียนอาศัยอยู่ในชุมชนระหว่าง พ.ศ. 2520 ถึง พ.ศ. 2535 พบว่าเมื่อมีความขัดแย้งขึ้นในชุมชนหรือมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น เช่น การทะเลาะวิวาท ลักทรัพย์ หรือแม้กระทั่งการกระทำผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย เป็นต้น คดีจะยุติที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ตัดสินและลงโทษและสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ต้องมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลแต่อย่างใด ดังนั้นคนในชนบทรวมทั้งผู้เขียนในขณะนั้น ไม่รู้จักศาล ไม่รู้จักอัยการหรือผู้พิพากษาแต่อย่างใด แม้ว่าบางคดีจะเป็นการไม่ชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นอย่างดี เป็นการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์กันในสังคมชุมชนเป็นอย่างดี แม้มีข้อขัดแย้งหรือคดีเกิดขึ้นแต่การให้คดียุติได้ในระดับชุมชนหมู่บ้านโดยไม่ต้องนำเข้าสู่ระบบการดำเนินคดีอาญาอย่างเป็นทางการนั้นจะช่วยให้คู่กรณีสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ต่อไป กล่าวคือ ยังมองหน้ากันได้ ไม่แตกหักเหมือน

---

[3] คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). **ประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสอันเกี่ยวเนื่องกับกฎหมาย ตั้งแต่พุทธศักราช 2489 จนถึง 2546.** หน้า 7.

[4] นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2535, 2 มกราคม). "วิสามัญฆาตกรรม." **มติชน, 14, 5056.** หน้า 10.

การฟ้องร้องดำเนินคดีกันในศาล นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดข้อดีอีกประการหนึ่งของการไกล่เกลี่ยคดีให้ยุติได้ในระดับชุมชนก็คือ การไม่ทำให้คดีรกโรงรกศาลได้

แต่สังคมไทยในระยะ 4 ปีหลังที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีความแตกต่างกันทางความคิดทางการเมืองอย่างรุนแรง ความแตกต่างนี้ได้มีเกินพอดีจนก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากความคิดของผู้คนในสังคม เช่น กรณีการชุมนุมประท้วงทางการเมืองจนนำไปสู่การเผาทำลายอาคารที่บริเวณแยกราชประสงค์ กรุงเทพมหานคร เมื่อเดือนพฤษภาคม 2553[5] ความขัดแย้งนี้ได้ซึมลงไปสู่ครอบครัว ตลอดจนในชุมชนในสังคมที่มีแนวโน้มที่จะใช้วิธีการตัดสินแก้ไขความขัดแย้งด้วยวิธีการที่รุนแรง แตกหักมากกว่าการใช้วิธีการเพื่อความปรองดองสมานฉันท์ เหมือนสังคมไทยกลับไปสู่ยุคโบราณในสังคมดั้งเดิม (Primitive society) การชุมนุมประท้วงขับไล่ผู้นำชุมชนด้วยวิธีการรุนแรงมีให้เห็นมากขึ้น[6] ตลอดจนการแก้ไขความขัดแย้งหรือคดีที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมักใช้การดำเนินคดีกระแสหลักในการยุติความขัดแย้งนั่นคือการนำคดีขึ้นสู่ศาลกันบ่อยครั้ง โดยเฉพาะเมื่อเป็นข้อขัดแย้งทางการเมืองก็มักจะใช้กระบวนการยุติธรรมและศาลเป็นเครื่องมือทำลายฝ่ายตรงข้ามทางความคิดทางการเมืองเสมอ[7] เป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ฟุ่มเฟือย แม้ว่าการยุติคดีแบบนี้จะสามารถตัดสินได้ว่าผู้ใดถูกผิดแต่ผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นนั่นคือ การเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายสูง และคู่กรณีมุ่งเอาชนะกันเมื่อศาลตัดสินแล้วความสัมพันธ์ของคู่กรณีมักไม่กลับมาเหมือนเดิม ไม่มองหน้ากัน หากคู่กรณีต้องอยู่ในสังคมหรือชุมชนเดียวกันจะส่งผลต่อความตกต่ำของความปรองดองสมานฉันท์กันระหว่างผู้คนในสังคม นอกจากนี้การยุติคดีด้วยการนำคดีขึ้นสู่ศาลยังก่อให้เกิดปัญหาอีกประการหนึ่งของระบบกฎหมายไทยคือ ปัญหาคดีล้นศาล (Cases Overload) และปัญหานักโทษล้นเรือนจำ[8] ซึ่งปัญหาดังกล่าวแม้คน

---

[5] กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2553, 20 พฤษภาคม). อาคารเซ็นทรัลเวิลด์ถล่มแล้ว 4 ชั้นไฟยังคุกรุ่น. สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม 2553, จาก **http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/life/20100520/116666/เซ็นทรัลเวิลด์ถล่มแล้ว-4ชั้นไฟยังคุกรุ่น.html**.

[6] แพร่ทีวี. (2553, 26 ตุลาคม). ชาวบ้านไผ่ล้อมยกขบวนขับไล่ผู้ใหญ่บ้าน. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2553, จาก **http://www.phrae.tv/main1/modules.php?name=activeshow_ mod&file=article &asid=944.**

[7] ข่าวสดออนไลน์. (2553, 27 กรกาคม). เมียธาริตจ่อฟ้องตู่ปูดไถนักธุรกิจ 1.5 แสน. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2553, จาก **http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRJNE1ESXhOamM1Tmc9PQ==.**

[8] กลุ่มงานพัฒนาระบบด้านทัณฑวิทยา สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์. (2552). **เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ "นักโทษล้นคุก: วิกฤตสังคมไทย...ที่รอการแก้ไข" วันอังคารที่ 23 มิถุนายน 2552 ณ ห้องเมจิก 2 ชั้น 2 โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น จัดโดย กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม.** หน้า 2.

ทั่วไปที่มิใช่นักกฎหมายก็คาดเดาออกได้ตามหลักการทั่วไปว่า การใช้ทรัพยากรใดๆ ก็ตามหากเน้นที่การได้ปริมาณมากๆ ในเวลาอันรวดเร็ว มักจะเกิดปัญหาด้านคุณภาพเสมอ ฉันใดก็ฉันนั้น ผู้พิพากษาจำนวนน้อยแต่ทำคดีมาก ผู้คุมนักโทษและเรือนจำมีน้อยแต่นักโทษมาก การตัดสินคดีที่รัดกุม รอบคอบ การอบรมนักโทษให้กลับตัวเป็นคนดีของสังคมมักด้อยประสิทธิภาพลงไปด้วยเสมอดังจะเห็นได้จากสถิติเปรียบเทียบจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลและจำนวนผู้พิพากษาที่ตัดสินคดี เป็นดังนี้ คือ คดีที่คงค้างพิจารณาที่ศาลฎีกาเมื่อสิ้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 มีจำนวน 30,795 คดี[9] ในขณะที่จำนวนผู้พิพากษาศาลฎีกามีจำนวนประมาณ 90 คน เมื่อเทียบอัตราคดีต่อจำนวนผู้พิพากษาแล้วจะพบว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา 1 คนมีภาระต้องรับผิดชอบคดีจำนวนคนละ 342 คดี หากจะพิจารณาคดีทั้งหมดภายใน 1 ปีจะต้องให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาพิจารณาวันละ 1 คดีโดยไม่มีวันหยุดราชการซึ่งกรณีดังกล่าวจึงแทบเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติอย่างแน่นอน นอกจากนี้ยังมีสถิติของผู้ต้องขังในการควบคุมของกรมราชทัณฑ์ ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2552 มีจำนวนทั้งสิ้น 167,639 คน แม้ว่าจะลดลงจาก พ.ศ. 2545 ซึ่งมีสูงสุดถึง 254,070 คน[10]แต่เมื่อเทียบกับบุคลากรด้านงานราชทัณฑ์ ณ วันที่ 26 มิถุนายน 2552 ซึ่งมีจำนวน 11,032 คน จึงถือได้ว่าจำนวนบุคลากรงานราชทัณฑ์ต่อจำนวนผู้ต้องขังเป็นอัตรา 1:15 ซึ่งนับว่าสูงมากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอัตรา 1:2 หรือ 1:3 ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการไม่เพียงพอที่จะจัดการผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพได้

ปัญหาความตกต่ำของความปรองดองสมานฉันท์กันในสังคมชุมชนไทยในปัจจุบันซึ่งถือเป็นปัญหาใหญ่ ตลอดจนความด้อยคุณภาพของการตัดสินคดี และปัญหาการด้อยคุณภาพของการจัดการนักโทษ เป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาในกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ อีกมากมาย การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขที่สาเหตุของปัญหา ดังนั้นการทำให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย มีความปรองดองสมานฉันท์ด้วยการไกล่เกลี่ยให้คดียุติได้ก่อนการนำคดีขึ้นสู่ศาล การทำให้คดีไม่ล้นศาลและการทำให้นักโทษไม่ล้นเรือนจำ จะช่วยลดปัญหาปัญหาในกระบวนการยุติธรรมด้านอื่นๆ ได้ กล่าวคือในเมื่อไม่มีคดีขึ้นสู่ศาลโอกาสที่คู่กรณีจะยุติคดีแล้วอภัยให้กันขอโทษกันจะช่วยให้คู่กรณีสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมทำให้สังคมสงบสุขได้ และเมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลน้อย ศาลก็จะพิจารณาคดีให้อย่างรอบคอบขึ้น ตัดสินคดีได้อย่างเป็นธรรม ในขณะเดียวกันเมื่อ

---

[9] ศาลยุติธรรม. (2552). สถิติจำนวนคดีค้างมา รับใหม่ เสร็จไป ของศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 (ศาลฎีกา). สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2552, จาก **http://www.coj.go.th/oppb/userfiles/file/AprilLegal2009.xls**.

[10] กรมราชทัณฑ์. (2552). ตารางเปรียบเทียบอัตรากำลังข้าราชการต่อจำนวนผู้ต้องขัง. สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2552, จาก **http://www. correct.go.th/stat102/display/result.php**.

จำนวนคดีขึ้นสู่ศาลน้อยลง โอกาสที่มีการตัดสินให้จำคุกจึงน้อยลงไปด้วย ปัญหาคนล้นคุกจะลดน้อยลงตามไปด้วย ดังนั้นจึงมีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่าจะมีเครื่องมือทางกฎหมายใดที่จะช่วยในการรองรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำให้คดียุติหรือการไกล่เกลี่ยคดีได้ก่อนถึงชั้นศาลอีก ทั้งเป็นเครื่องมือที่ช่วยกลั่นกรองมิให้คดีทุกประเภทขึ้นไปสู่การตัดสินของศาลเสียทุกคดี คดีบางประเภทที่ถือว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยควรจะจบในชั้นก่อนถึงขั้นตอนการฟ้องต่อศาล

เครื่องมือทางกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สำคัญๆ ของประเทศไทยที่เป็นการรองรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำให้คดียุติหรือการไกล่เกลี่ยคดีได้ก่อนถึงชั้นศาลและเป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองคดีอาญาขึ้นไปสู่ศาล ที่เคยมีส่วนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้มาแล้ว ฉบับแรก คือ พระธรรมนูญศาลหัวเมือง รัตนโกสินทร์ศก 114 ได้กล่าวถึงอำนาจการเปรียบเทียบความแพ่งและความอาญาของกำนัน และนายแขวง ซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองไว้ ดังนี้[11]

"มาตรา 27 ความแพ่งแลความวิวาทเล็กน้อย กำหนดโดยทุนทรัพย์ฤาเบี้ยปรับไหมไม่เกิน 20 บาท และเปนความ ซึ่งไม่มีโทษหลวงเหล่านี้เกิดขึ้นในตำบลใด ถ้าโจทก์มาร้องฟ้องต่อกำนัน ก็ให้กำนันนายตำบลนั้น มีอำนาจที่จะเรียกตัวจำเลย แลพยานมาไต่ถาม แลเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตามสมควร โดยไม่ต้องไปร้องฟ้องยังโรงศาลก็ได้"

"มาตรา 28 ความชนิดที่ได้ว่ามาในมาตราก่อนนั้น ถ้ากำนันนายตำบลเปรียบเทียบไม่ตกลงได้ก็ตาม ฤาเป็นคดีซึ่งทุนทรัพย์ ฤาเบี้ยปรับไหมแต่ 20 บาทขึ้นไปจน 40 บาท อันพ้นอำนาจที่กำนันจะเปรียบเทียบได้เหล่านี้ ถ้าคู่ความฝ่ายใดพอใจจะให้เปรียบเทียบให้เปนที่แล้วต่อกัน ก็ให้นายแขวงมีอำนาจที่จะเรียกคู่ความแลพยานมาไต่ถามแลเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตามสมควรก็ได้"

ต่อมาก็ได้มีการบัญญัติให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองในพื้นที่ซึ่งได้แก่นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจในการเปรียบเทียบความอาญาเล็กน้อยๆ ให้จบในชั้นเจ้าพนักงานมาโดยตลอด คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457[12] ในขณะเดียวกันทางวิชาการก็ได้มีการกล่าวถึง วิธีการลดคดีขึ้นสู่ศาลหลายวิธีด้วยกัน เช่น แนวคิดกระบวนการยุติธรรม

---

[11] พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114. (2438, 19 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 12, ตอนที่ 42. หน้า 398.

[12] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 105 บัญญัติว่า "ความผิดอย่างใดๆ อันต้องตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น กำหนดเป็นลหุโทษก็ดี ความผิดล่วงละเมิดพระราชบัญญัติภาษีอากร อันเบี้ยปรับกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไม่เกิน 200 บาทก็ดี เมื่อกรมการอำเภอไต่สวนเห็นว่าจำเลยมีพิรุธ ให้กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะเปรียบเทียบให้ตกลงกันได้ ถ้าไม่ตกลงกันได้ก็ดี หรือกรมการอำเภอเห็นว่าโทษของจำเลยเกินกว่าปรับ 200 บาท หรือเป็นโทษทั้งปรับทั้งจำ หรือโทษจำอย่างเดียวก็ดี ก็ให้ส่งคดีเรื่องนั้นไปยังเมือง."

ทางเลือก (Alternative Dispute Resolution=ADR) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice=RJ) ซึ่งเป็นแนวคิดในลักษณะที่เป็นการหันเหหรือการผันคดี (Diversion) ที่เน้นการเจรจาไกล่เกลี่ยให้คู่กรณียุติการพิพาทก่อนถึงศาล เป็นต้น หลายฝ่ายหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พยายามที่จะนำแนวคิด ADR และ RJ ข้างต้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ให้เป็นไปตามแนวคิดในการแก้ไขปัญหา เช่น องค์กรตำรวจพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... องค์กรอัยการพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... เป็นต้น จนกระทั่ง พ.ศ. 2550 ที่ผ่านมาได้มีการบัญญัติให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครอง คือนายอำเภอและปลัดอำเภอในฐานะที่เป็นผู้มีเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐผู้ใกล้ชิดประชาชนเป็นอย่างดีเข้าไปมีบทบาทในการช่วยยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานโดยมีเจตนารมณ์ในการการบัญญัติเครื่องมือทางกฎหมายนี้คือเพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคม[13]หรืออาจเรียกได้ว่าเพื่อความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคม โดยบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 61/3 บัญญัติไว้ว่า

"บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมิใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม หรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นแต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงนับเป็นบทบัญญัติที่อาจถือได้ว่าเป็นความสำเร็จในการผลักดันให้มีการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมให้มีโอกาสเป็นไปได้ในทางปฏิบัติได้มากกว่าการเป็นแนวคิดทางวิชาการในตำราเพียงอย่างเดียว กรณีตามมาตรา 61/3 แห่ง

---

[13] เจตนารมณ์นี้ปรากฏในเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายซึ่งระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550. (2550, 15 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 124, ตอนที่ 55ก. หน้า 10.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อสงสัยเป็นอย่างมากในความเหมาะสมและความชอบด้วยหลักการและหลักทฤษฎีทางกฎหมายในการบัญญัติมาตราดังกล่าว ว่าจะสามารถบังคับใช้ได้เป็นอย่างดีเหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันหรือไม่ ช่วยในการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคมอันเป็นเป้าหมายหลักและสามารถลดคดีขึ้นสู่ศาลตลอดจนแก้ไขปัญหาคนล้นเรือนจำได้จริงหรือไม่ เหมาะสมหรือไม่ที่บทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญานี้จะบัญญัติไว้ที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เหมาะสมหรือไม่ที่จะให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย ตลอดจนต้องการศึกษาหาหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้ตามมาตราดังกล่าวให้ได้ผล ทั้งนี้ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553[14] ที่ออกตามความที่บัญญัติไว้ในวรรคท้ายของมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553 ซึ่งพร้อมกับการประกาศใช้กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการให้อำนาจนายอำเภอในการยุติคดีอันเป็นข้อพิพาททางแพ่งและออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ลงในราชกิจจานุเบกษาเช่นกัน แต่การยุติข้อพิพาททางแพ่งของนายอำเภออยู่นอกขอบเขตการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงจะไม่มีการกล่าวถึงการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความคาดหวังว่าผลการศึกษาที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคม อีกทั้งยังมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาคดีล้นศาลและนักโทษล้นเรือนจำของประเทศไทยได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ความหมาย ความเป็นมา หลักการของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา การระงับข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีข้างต้นจากอดีตถึงปัจจุบันของทั้งประเทศไทย ต่างประเทศ ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ

---

[14] กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553. (2553, 7 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 127, ตอนที่ 54 ก. หน้า 22 - 27.

1.2.2 เพื่อศึกษาความเหมาะสมและความชอบด้วยหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญา การยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนายอำเภอ ตลอดจนศึกษาความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้ตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในอันจะเกิดผลในทางปฏิบัติโดยสามารถเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคมตลอดจนช่วยในการลดคดีขึ้นสู่ศาลได้

1.2.3 เพื่อหาหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ที่เหมาะสม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยศึกษาจากแนวคิดและข้อมูลตาม 1.2.1 เปรียบเทียบกับแนวคิดหลักการไกล่เกลี่ยคดีอาญา การระงับข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ แล้วนำมาปรับใช้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ตามมาตรา 61/3 วรรคท้ายแห่งบทบัญญัติดังกล่าว

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การบัญญัติกฎหมายให้นายอำเภอมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความเหมาะสมที่สามารถใช้บังคับกับสังคมไทยในสภาวการณ์ปัจจุบันได้ และจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ในอันที่จะเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคมอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ช่วยลดปัญหาคดีล้นศาลและช่วยลดปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้

ขณะนี้ได้มีการบัญญัติกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ที่ออกตามได้มาตรา 61/3 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับแล้ว ซึ่งพบว่ากฎกระทรวงนี้ยังขาดความชัดเจนและยังไม่สมบูรณ์บางประการ หากมีการปรับปรุงแก้ไขตามประเด็นทั้ง 5 ประการดังจะกล่าวต่อไปนี้จะทำให้การบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวแล้วเป็นผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของ มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ 1) การกำหนดให้มีรูปแบบ วิธีการและมาตรการ

ไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้เป็นกระบวนการที่สามารถปฏิบัติได้เป็นรูปธรรมโดยนำเอาตัวอย่างรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีที่ใช้ได้ดีทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศมาเป็นต้นแบบ 2) การแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนและความคาบเกี่ยวในอำนาจการไกล่เกลี่ยระหว่างท้องที่ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์หน้าที่ความรับผิดชอบให้กับนายอำเภอโดยในกรณีที่จับผู้ต้องหาได้แล้วให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่มีการจับผู้ต้องหาได้เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ถ้ายังจับตัวไม่ได้ก็ให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนเป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ย ถ้าไม่แน่ใจว่านายอำเภอคนใดในเขตจังหวัดคนเป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสิน หากเป็นการไม่แน่ใจระหว่างจังหวัดก็ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตัดสิน 3) การเพิ่มมาตรการคุ้มครองป้องกันคู่กรณีไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ไกล่เกลี่ยด้วยการกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยส่งเรื่องการไกล่เกลี่ยทุกเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ 4) การแก้ไขข้อห้ามไม่ให้เปิดเผยข้อเท็จจริงการไกล่เกลี่ยจากร่างเดิมที่ห้ามเฉพาะนายอำเภอหรือปลัดอำเภอด้วยการนำหลักการไม่นำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไปเป็นพยานในชั้นศาล (Without Prejudice) มาใช้ห้ามทุกคนและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และ 5) การกำหนดกลไกหรือช่องทางการติดต่อกับพนักงานสอบสวนในกรณีที่มีการจำหน่าย ข้อพิพาทหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จเพื่อรักษาเอกภาพของงานสอบสวนคดีอาญา ด้วยการแจ้งสิทธิการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ผู้เสียหายทราบและกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยแจ้งการจำหน่ายคดีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ไปให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นการประสานการปฏิบัติ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานโดยเน้นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนายอำเภอ และศึกษารูปแบบการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานต่างประเทศได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เปรียบเทียบกับประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ บทความ เอกสารวิจัย สื่อสารสนเทศ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ขอข้อมูลสถิติจากส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) กระทรวงมหาดไทย ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปปัญหาการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความหมาย ความเป็นมา หลักการของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา การระงับข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีข้างต้นจากอดีตถึงปัจจุบันของทั้งประเทศไทย ต่างประเทศ ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมและความชอบด้วยหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญา การยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนายอำเภอ ตลอดจนศึกษาความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้ตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในอันจะเกิดผลในทางปฏิบัติโดยสามารถเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคมตลอดจนช่วยในการลดคดีขึ้นสู่ศาลได้

1.6.3 ทำให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ที่เหมาะสม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมาตรา 61/3 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทที่ 2
นายอำเภอกับแนวคิดการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

โดยปกติแล้ว เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้น หากผู้เสียหายไม่ได้ฟ้องคดีเองแล้ว มักจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้สอบสวนแล้วส่งให้พนักงานอัยการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาลงโทษ แล้วส่งไปให้พนักงานราชทัณฑ์ดำเนินการต่อไป เหล่านี้เป็นการดำเนินคดีโดยปกติหรือเป็นกระแสหลัก (Conventional Criminal Justice) การดำเนินการเช่นนี้แม้ว่าจะทำให้คดียุติลงได้ แต่กว่าที่คดีจะยุติลงได้ต้องใช้ทรัพยากรมหาศาลทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เป็นต้น จึงเป็นการดำเนินการที่ใช้ต้นทุนสูงเป็นการทำให้คดียุติที่แพง ใช้เวลานาน ผู้เสียหายต้องเกิดความยุ่งยากและเสียเวลาในการร้องทุกข์ ไปศาลหรือฟ้องคดี ภายหลังการต่อสู้ระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหายในศาลแล้วความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีที่อยู่ในชุมชนเดียวกันจะเลวลง อาจไม่มองหน้ากันได้อีกต่อไป[1] ส่งผลทำให้ความสงบสุขปรองดองและสมานฉันท์กันในสังคมตกต่ำลง อีกทั้งยังนำไปสู่ปัญหาคดีล้นศาล คนล้นเรือนจำดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.1 เพราะการดำเนินคดีในกระแสหลักนี้[2] อาจเปรียบเทียบได้กับในเวลาฤดูฝนที่มีน้ำจำนวนมาก และน้ำจำนวนมากเหล่านี้ต่างไหลลงสู่ลำน้ำที่รับปริมาณน้ำได้จำกัดและระบายน้ำไปไม่ทันทำให้น้ำเอ่อล้นลำน้ำไหลท่วมบ้านเรือนราษฎร วิธีการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมอย่างหนึ่งที่ได้ผลดีก็คือการเปลี่ยนเส้นทางของน้ำไม่ให้ไหลไปลงแม่น้ำแต่ให้ไหลไปสู่แก้มลิงที่มีอยู่จำนวนมากจะช่วยกักน้ำไม่ให้ไหลไปรวมกันจนล้นลำน้ำจนท่วมบ้านเรือนราษฎรได้ ฉันใดก็ฉันนั้นทางเดินของแต่ละคดีก็เปรียบได้กับทางเดินของน้ำถ้าปล่อยให้ไหลลงสู่แม่น้ำหรือไปสู่ศาลซึ่งเป็นกระแสหลักของการดำเนินคดีก็ทำให้คดีล้นศาลได้ถ้ามีมากและระบายไม่ทัน การเบี่ยงเบน หันเหหรือผันคดี (Diversion)[3] จึงเปรียบเสมือนการเปลี่ยนเส้นทางของกระแสน้ำไปสู่เส้นทางอื่นที่ไม่ใช่กระแสหลัก ที่สามารถยุติคดีได้โดยไม่ต้องใช้กระบวนการทางศาลหรือในทางอาญาก็ไม่ต้องใช้

---

[1] คมวัชร เอี้ยงอ่อง. (2551). "การไกล่เกลี่ยในสหราชอาณาจักร." ใน สรวิศ ลิมปรังษี. **กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.** หน้า 55.

[2] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ก (2550). " ปุจฉา-วิสัชนา ว่าด้วย "กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์." ใน คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. **กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์.** หน้า 30.

[3] สุดสงวน สุธีสร. (2547). **อาชญาวิทยา.** หน้า 139.

วิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกระบวนการยุติธรรมตามปกติก็จะช่วยในอันที่จะเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคมและเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลช่วยลดปัญหาคดีล้นศาลและปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้ ซึ่งในบทนี้จะได้ศึกษาถึง แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาอันเป็นการแก้ไขข้อขัดแย้งในสังคมและช่วยในการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมโดยทั่วไป ศึกษาการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยเจ้าพนักงานในประเทศไทยซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในการเข้าไปช่วยจัดการข้อขัดแย้งในสังคมตั้งแต่อดีต ปัจจุบัน และความพยายามที่จะพัฒนาการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในอนาคต และศึกษาถึงความสำคัญของนายอำเภอซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐองค์กรหนึ่งที่เข้าไปช่วยจัดการความขัดแย้งในชุมชนและเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมในสังคมดังกล่าวโดยการเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยกล่าวได้ ดังนี้

2.1 วิวัฒนาการ แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานของการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ย

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงวิวัฒนาการการยุติคดีโดยทั่วไปของโลก โดยเริ่มจากจุดเริ่มต้นของการหันเหคดี นำไปสู่พัฒนาการจนถึงปัจจุบันว่ามีความเป็นมาและลักษณะอย่างไรบ้าง โดยจะเน้นศึกษาถึงการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง ซึ่งจะนำเป็นแม่แบบในการศึกษาการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอ และจะศึกษาและนำเสนอถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ยโดยกล่าวได้ ดังนี้

2.1.1 วิวัฒนาการของการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ย

ความจริงแล้วการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย อยู่คู่กับมนุษย์มาตั้งแต่มนุษย์รู้จักการรวมกลุ่มเป็นสังคมและเริ่มรู้จักการแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี เป็นการจัดการความขัดแย้งและเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอย่างง่ายๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมดั้งเดิม ซึ่งอาจมีคนกลางซึ่งอาจเป็นผู้อาวุโสหรือผู้ที่มีอำนาจในสังคมช่วยไกล่เกลี่ยก็ได้ รูปแบบของการจัดการความขัดแย้งจึงอาจไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนโดยอาจเริ่มจากสามัญสำนึก (Common sense) จนกระทั่งสังคมมีความซับซ้อนขึ้นรูปแบบการจัดการความไม่สงบเรียบร้อยและความขัดแย้งในสังคมจึงมีระบบระเบียบขึ้นเป็นจารีตประเพณี (Custom law) หรือกฎหมายชาวบ้าน (Folk law) จนกระทั่งพัฒนาเป็นกฎหมายในเวลาต่อมา[4] การยุติข้อพิพาทกันด้วยวิธีง่ายๆที่มีแนวความคิด (Concept) เหมือนกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative

---

[4] ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2552). **สังคมกับกฎหมาย.** หน้า 22.

Justice) ที่กำลังเป็นที่สนใจเป็นอย่างมากในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักสำหรับคนในสังคมในยุคดั้งเดิม (Primitive Society)[5]

ต่อมาเมื่อสังคมมีความเจริญขึ้นความซับซ้อนในสังคมมีมากขึ้นเริ่มมีการแก้ไขยุติความขัดแย้งที่เป็นระเบียบกฎเกณฑ์ที่ซับซ้อนขึ้น เกิดองค์กรตุลาการและวิชาชีพนักกฎหมายขึ้น[6] มีกฎหมายวิธีพิจารณาความอันเป็นกฎหมายที่ช่วยแก้ไขข้อขัดแย้งทางสังคมโดยเฉพาะในคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมาเป็นยุคของการนำเอาข้อคิดและเหตุผลต่างๆ มาบัญญัติให้เป็นกฎหมายให้เป็นตัวเป็นตนหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการทำกฎหมายธรรมชาติให้เป็นกฎหมายบ้านเมือง[7] ได้มีการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งในประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมันให้มีความทันสมัยมากขึ้น[8] รัฐได้เข้าไปมีบทบาทในการนำคดีอาญาไปจัดการเอง[9] กระแสสังคมให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีตามรูปแบบที่กำหนดในกฎหมาย ทำให้การแก้ไขข้อพิพาทโดยวิธีง่ายๆ ด้วยการไกล่เกลี่ยแบบดั้งเดิมมีการกล่าวถึงน้อยลงและยังคงใช้อยู่ในสังคมที่มีขนาดเล็กและมีความผูกพันระหว่างสมาชิกในสังคมสูง เช่น การระงับข้อพิพาทด้วยการนั่งเป็นวงกลมในชนเผ่าอินเดียนแดงในประเทศแคนาดา[10] เป็นต้น โดยที่การระงับคดีตามรูปแบบที่กฎหมายบัญญัติและรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐทำให้เกิดปัญหา คือ ในบางครั้งผู้เสียหายหรือเหยื่อของอาชญากรรมมักถูกทิ้งให้กลายเป็นคนชายขอบของกระบวนการยุติธรรม ในระยะหลังเหยื่ออาชญากรรมเริ่มได้รับค่าสินไหมทดแทนเพียงเล็กน้อยหรืออาจไม่ได้รับเลย หรือไม่ได้รับข้อมูล

---

[5] จุพารัตน์ เอื้ออำนวย ก (2550). "กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: "ทางเลือก" ในการยุติข้อขัดแย้งทางอาญาสำหรับสังคมไทย." ใน คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. **กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์.** หน้า 11.

[6] แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2551). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย.** หน้า 27.

[7] ปรีดี เกษมทรัพย์. (2550). **นิติปรัชญา.** หน้า 220.

[8] วรรณชัย บุญบำรุง,ธนกร วรปรัชญากูล และสิริพันธ์ พลรบ. (2549). **หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1.** หน้า 31

[9] คณิต ณ นคร ก (2549). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.** หน้า 55.

[10] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ข (2550). " ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์" : หลักการและแนวคิด ในคณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. **กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์.** หน้า 8.

การพิจารณาคดีของตนได้เลยเพราะรัฐเป็นผู้มีอำนาจทำคดีแทนตน[11] นอกจากนี้การดำเนินคดีตามรูปแบบที่กฎหมายบัญญัติยังทำให้เกิดปัญหาคนล้นคุกและคดีล้นศาล[12]

จนกระทั่งเมื่อ 3 ทศวรรษที่ผ่านมากระบวนการยุติธรรมอย่างไม่เป็นทางการ (Nontraditional criminal justice) หรือการไกล่เกลี่ยคดีกลับมาได้รับความสนใจอีกครั้งภายใต้แนวความคิดในการเยียวยาความเสียหายเชิงสันติวิธี เป็นการก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่าง ผู้กระทำผิด เหยื่อ และชุมชน โดยใช้วิธีการแบบง่ายๆ ในการระงับข้อขัดแย้ง[13] โดยที่พนักงานคุมประพฤติที่ชื่อ Mark Yantzi และ Dave Worth ผู้ประสานงานคณะกรรมการกลางอาสาสมัครงานสังคมสงเคราะห์เมืองคิชเช่นเนอร์ (Kitchener) มลรัฐออนทราริโอ ประเทศแคนาดา ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหายจนทำให้ลดปริมาณอาชญากรรมได้ ทั้งที่ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้[14] ต่อมาประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลียและสหราชอาณาจักร และอีกหลายประเทศได้นำแนวคิดดังกล่าวไปใช้ โดยเฉพาะคดีที่เด็กและเยาวชนกระทำผิด โดยดึงให้ครอบครัวและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น[15] วิธีการดังกล่าวได้รับความสนใจในเวทีนานาชาติเป็นอย่างมากจนกระทั่งสหประชาชาติได้ให้ความสนใจ และมีการเรียกขานกันในเวทีสหประชาชาติว่า “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และเกิดเป็นปฏิญญาว่าด้วยการพื้นฐานการนำความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในเรื่องทางอาญา (Declaration of Basic Principles on the Use of Restorative Justice in Criminal matters) เพื่อให้เป็นแนวทางในการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไปใช้ในการไกล่เกลี่ยและยุติคดีอาญาของประเทศสมาชิก

ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการไกล่เกลี่ยไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับสังคมมนุษย์แต่อย่างใด โดยเฉพาะการกลับมาของการไกล่เกลี่ยในยุคปัจจุบันที่สังคมมีระบบการดำเนินคดีที่เป็นระบบระเบียบมากขึ้นกว่าการไกล่เกลี่ยในสมัยโบราณ โดยที่เป็นลักษณะของการหันเหคดีออกจากกระแสหลัก (Diversion)[16] ซึ่งมีรูปแบบการดำเนินการ และมีชื่อเรียกที่หลายรูปแบบเท่าที่ได้มี

---

[11] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ข (2548). **กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน.** หน้า 20.

[12] แหล่งเดิม. หน้า 14.

[13] แหล่งเดิม. หน้า 21.

[14] แหล่งเดิม. หน้า 89.

[15] แหล่งเดิม. หน้า 93.

[16] Dean J. Champion. (2001). **The Juvenile Justice System : Delinquency, Processing, and The Law.** p 407.

การศึกษามาได้แก่ กระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ที่เน้นใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการยุติคดีอาญา กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ที่มักใช้เรียกในคดีอาญา กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution) ซึ่งส่วนใหญ่มักใช้เรียกในคดีแพ่ง ซึ่งประกอบด้วย การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) รวมทั้งรูปแบบที่เรียกว่าการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท (Conciliation or Mediation) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใกล้เคียงกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงขออธิบายรายละเอียดรูปแบบดังกล่าวได้ดังนี้

การไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทนั้น มีคำภาษาอังกฤษให้ความหมายอยู่ 2 คำ คือ Conciliation และ Mediation เมื่อค้นหาคำจำกัดความของคำว่า Conciliation แล้ว พจนานุกรมศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้คำแปลเป็นภาษาไทยไว้ว่าเป็น “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”[17] ส่วน Black’s Law Dictionary ให้ความหมายว่าเป็นการยุติข้อขัดแย้งที่พึงพอใจกันทุกฝ่ายและหมายความว่าเป็นกระบวนการที่คนกลางทำหน้าที่ยุติข้อขัดแย้งและค้นหาวิธีการวิธีการแก้ไขปัญหา[18] ส่วนคำว่า Mediation นั้นพจนานุกรมศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้คำแปลเป็นภาษาไทยไว้ว่าเป็น “การไกล่เกลี่ย”[19] ส่วน Black’s Law Dictionary ให้ความหมายไว้ว่าเป็นวิธีการนอกแบบในการยุติข้อขัดแย้งที่คนกลางในฐานะฝ่ายที่ 3 ที่พยายามจะทำให้คู่กรณีค้นหาแนวทางการยุติข้อขัดแย้งที่พึงพอใจทุกฝ่าย[20] อย่างไรก็ตามทั้ง 2 คำข้างต้น ทั้งพจนานุกรมศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถานและ Black’s Law Dictionary ได้อ้างอิงไว้ว่าเป็นคำที่มีความหมายที่เหมือนกัน อีกทั้งท่านอาจารย์ธง วิทัยวัฒน์ ยังให้คำแปลไว้ว่า คำว่า Conciliation และ Mediation มีความหมายเหมือนกันคือ การเข้าไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอม[21] การไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทเป็นวิธีการที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าการเจรจาต่อรอง กล่าวคือเป็นการเจรจาเพื่อหาข้อยุติข้อพิพาทของคู่กรณีที่มีบุคคลที่ 3 ทำหน้าที่เป็นคนกลางร่วมในการเจรจาด้วย[22] โดยบุคคลที่ 3 นี้มักเรียกว่าเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) คอยทำหน้าที่ประสานความเข้าใจให้กับทั้งสองฝ่าย และพยายามแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหา ที่ทั้ง

---

[17] ราชบัณฑิตยสถาน. (2541). **ศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน.** หน้า 63.

[18] Bryan A. Garner. Op.cit. p. 284.

[19] ราชบัณฑิตยสถาน. เล่มเดิม. หน้า 187.

[20] Bryan A. Garner. Op.cit. p. 996.

[21] ธง วิทัยวัฒน์. (2547). **พจนานุกรมศัพท์และสำนวนกฎหมาย ไทย-อังกฤษ, อังกฤษ-ไทย.** หน้า 20.

[22] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ข เล่มเดิม. หน้า 57.

สองฝ่ายยอมรับได้มาเสนอในการเจรจา การที่มีบุคคลที่ 3 เข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจานี้จะช่วยชี้แนะทางออกให้กับคู่กรณีแต่ไม่มีบทบาทและไม่มีอำนาจในการตัดสินว่าใครผิดใครถูกแต่อย่างใด[23] ในบางครั้งที่คู่กรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นอาจมีความรู้สึกร่วมไปกับสถานการณ์ที่ตนประสพอยู่จนทำให้ไม่อาจมองเห็นวิธีการแก้ไขปัญหาได้ในเวลานั้น การมีผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นคนนอกซึ่งอาจมองปัญหาดังกล่าวได้จากมุมสูง (Bird-eye view) สามารถมองเห็นปัญหาได้ทะลุปรุโปร่งมากกว่า นอกจากนี้การที่เป็นคนกลางและไม่มีผลประโยชน์ได้เสียการที่ได้หยิบยื่นข้อเสนอการแก้ไขข้อขัดแย้งไป คู่กรณีจะมีความหวาดระแวงน้อยกว่าการเสนอโดยคู่กรณีโดยตรงเหมือนการเจรจาต่อรองตามแบบก่อนหน้านี้ วิธีการนี้จึงมีโอกาสในการยุติข้อขัดแย้งได้ง่ายกว่าการเจรจาต่อรองแบบแรก สำหรับรูปแบบของการไกล่เกลี่ยเมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการตัดสินใจทำการไกล่เกลี่ยเป็นเกณฑ์อาจแยกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นการไกล่เกลี่ยที่บังคับไว้โดยกฎหมายซึ่งกำหนดว่าเมื่อเกิดคดีขึ้นต้องทำการไกล่เกลี่ยก่อนเสมอ หรือเป็นการไกล่เกลี่ยโดยคำสั่งของศาลหรือเกิดจากตัวผู้ไกล่เกลี่ยเองนั่นอาจหมายถึงฝ่ายรัฐ เรียกว่าเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยแบบบังคับ (Mandatory Mediation) เช่น คดีแรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เมื่อเกิดข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น จะต้องมีการเจรจาไกล่ก่อนเสมอ[24] ส่วนอีกประเภทหนึ่งเป็น การไกล่เกลี่ยที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่ความ สิทธิและความรับผิดชอบในการจะเริ่มต้นให้มีการไกล่เกลี่ยหรือไม่ขึ้นอยู่กับคู่ความ คู่ความมีสิทธิเลือกผู้ไกล่เกลี่ย และกำหนดหลักเกณฑ์ในการเจรจาต่อรองด้วยตนเอง ซึ่งมักนิยมใช้ในคดีแพ่งและพาณิชย์ เช่น คดีครอบครัว คดีสิ่งแวดล้อม ข้อขัดแย้งทางธุรกิจและคดีอาญาประเภทที่ทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาจะต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กันต่อไป โดยมีเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยว่าต้องได้รับความยินยอมจากศาลและผู้เสียหายก่อนเสมอ เป็นต้น การไกล่เกลี่ยประเภทหลังนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกว่า การไกล่เกลี่ยแบบสมัครใจ (Voluntary Mediation) นอกจากใช้การไกล่เกลี่ยในคดีความแล้ว ปัจจุบันยังนิยมใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางในข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในโรงเรียน ในโบสถ์ ในสถานประกอบการในหน่วยงานราชการ หรือในเรือนจำ เป็นต้น[25] วิธีการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทนี้จะมีความยุ่งยากมากกว่าการเจรจาต่อรองเพราะได้มีบุคคลที่ 3 เข้ามาในกระบวนการ และลักษณะสำคัญของรูปแบบการยุติคดีประเภทนี้คือ การที่บุคคลที่ 3 หรือผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทความเห็นของผู้ไกล่เกลี่ยไม่เป็นคำชี้ขาดที่คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม หากคู่กรณีไม่ยินยอมด้วย

---

[23] วันชัย วัฒนศัพท์. หน้าเดิม.

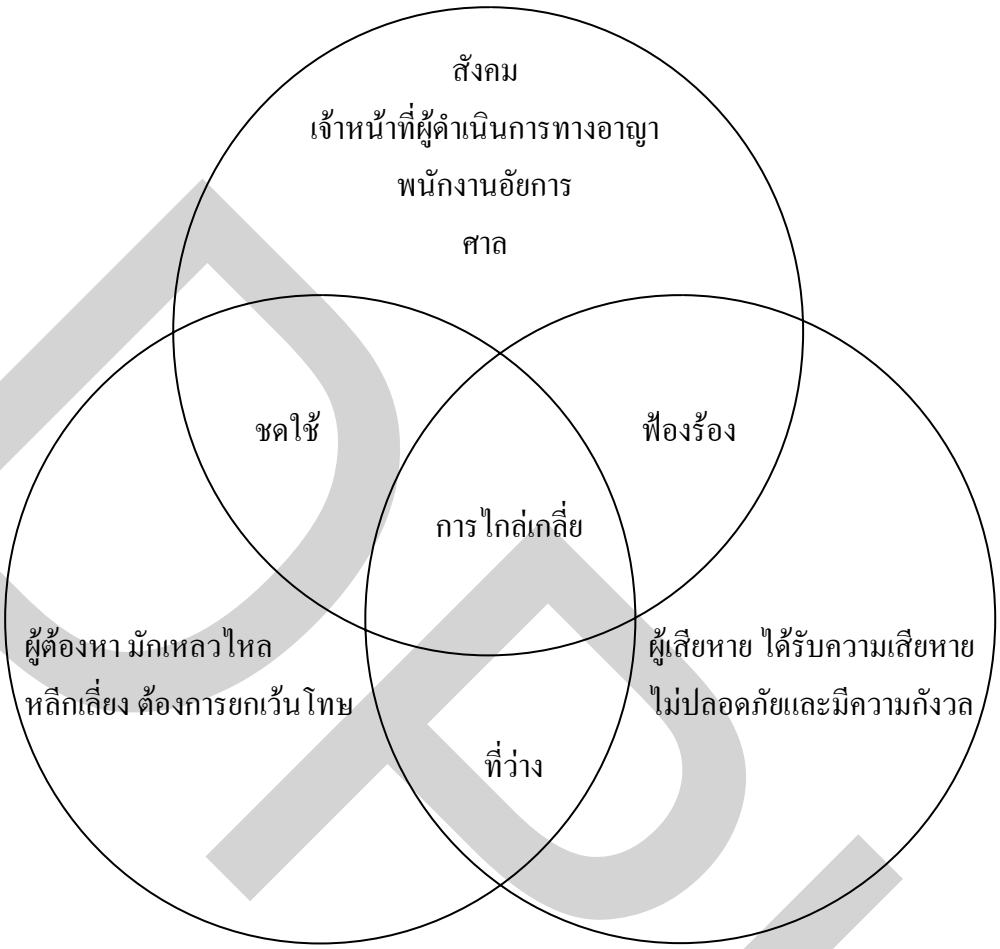
[24] Susan M. Leesson and Bryan M. Jhonston. (1988). **Ending it: dispute resolution in America.** p. 141.

[25] Susan M. Leesson and Bryan M. Jhonston. Op.cit. pp. 134 - 135.

กับการไกล่เกลี่ยก็ไม่อาจบังคับกับคู่กรณีได้ ด้วยความที่ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินคดีได้อย่างศาลทำให้บางครั้งการไกล่เกลี่ยมีความเสี่ยงที่จะไม่ได้ผล และแม้การเจรจาจะได้ผลแต่คู่กรณีไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาที่ประนีประนอมกันไว้จนทำให้ต้องนำสัญญานั้นขึ้นฟ้องร้องต่อศาลเพื่อบังคับโดยศาลจะดำเนินกระบวนพิจารณา สืบพยานอย่างคดีทั่วไปก็ตาม แต่วิธีการนี้หากคู่กรณียินยอมปฏิบัติตามข้อตกลงตามที่ได้ไกล่เกลี่ยกันไว้แล้วจะไม่ยุ่งยากเท่าการนำคดีไปฟ้องศาลอย่างแน่นอนเพราะนั่นหมายถึงการเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากกว่าการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท

สำหรับการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทคดีอาญาแล้วอาจแสดงได้ตามภาพดังต่อไปนี้

DPU



อะไรคือที่ว่างของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ?
ที่ว่างดังกล่าวคือ
ที่ว่างสำหรับ การรับฟัง การแสดงออก
ที่ว่างสำหรับความเข้าอกเข้าใจ
ที่ว่างสำหรับความรับผิดชอบ

ภาพที่ 2.1 ภาพการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทคดีอาญา

จากภาพข้างต้น[26] แสดงให้เห็นภาพแนวคิดการไกล่เกลี่ยคดีอาญาเป็นอย่างดี กล่าวคือ ชุดเชื่อมและการผสมผสานกันระหว่างการฟ้องร้องของผู้เสียหายและการชดใช้ของผู้ต้องหาก็คือ การไกล่เกลี่ย ซึ่งสิ่งสำคัญที่สุดต้องอาศัยการรับฟัง การแสดงออกอย่างจริงใจ ความเข้าอกเข้าใจ และความรับผิดชอบ ถ้าไม่มีสิ่งนี้แล้วยากที่การไกล่เกลี่ยจะประสบความสำเร็จ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการเริ่มต้นแห่งการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ยเป็นความพยายามในการจัดการข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือสังคมโดยชุมชนหรือสังคมเองโดยมีรูปแบบหลายๆ รูปแบบด้วยกัน

2.1.2 แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานของการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ย

มีแนวคิดและทฤษฎีที่ควรกล่าวถึงและนำไปใช้ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ดังต่อไปนี้

1) แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism)

แนวคิดอรรถประโยชน์นิยมเป็นแนวคิดสำคัญแนวคิดหนึ่งในทางนิติศาสตร์จนถูกเรียกว่าเป็นสำนักความคิด สำนักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) โดยที่เจ้าของแนวคิดคนสำคัญคือ Jeremy Bentham ปรัชญาเมธีชาวอังกฤษ โดยที่แนวคิดนี้เชื่อว่าหลักชี้ความดีความชั่วของการใดนั้นขึ้นอยู่กับว่าการนั้นก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างใดบ้าง กล่าวคือ ธรรมชาติกำหนดให้มนุษย์อยู่ในกฎเกณฑ์ของความสุขและความทุกข์ โดยธรรมชาติมนุษย์จะแสวงหาและต้องการความสุขหลีกเลี่ยงและไม่ชอบความทุกข์ สิ่งใดก่อให้เกิดความสุขเรามักยึดถือว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งดีมีประโยชน์ สิ่งใดที่ก่อให้เกิดความทุกข์มักเรียกสิ่งนั้นว่าเป็นความชั่วและเป็นสิ่งไร้ประโยชน์ สิ่งใดการกระทำใดจะดีหรือไม่ดีวัดได้จากสิ่งนั้นก่อให้เกิดประโยชน์อย่างไร เพียงใด ซึ่งเน้นที่ผลไม่ได้เน้นที่การกระทำ เมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับกฎหมายแล้วแนวคิดนี้เชื่อว่ากฎหมายย่อมจะถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุด (Greatest Happiness for the Greatest Number)[27] แนวคิดนี้ถือเป็นแนวคิดที่สนับสนุนและเป็นพื้นฐานของการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ยมาก เพราะการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ยจะต้องยึดหลักที่ว่าข้อยุติที่ได้จากการไกล่เกลี่ยที่ดีจะต้องเป็นข้อยุติที่เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยวิธีการที่ได้มาซึ่งการยุติคดีอาจ

---

[26] 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.** p. 215.

[27] ปรีดี เกษมทรัพย์. เล่มเดิม. หน้า 60.

ไม่ใช้การดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัดแต่อย่างใด กล่าวคือต้องคำนึงถึงประโยชน์ต่อคนหมู่มาก ซึ่งก็คือประโยชน์ต่อสังคมและประโยชน์สาธารณะด้วย เช่นกัน

กรณีนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวัน "นิติศาสตร์จุฬา" ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพฤหัสบดี ที่ 13 มีนาคม 2512 ความว่า นิติศาสตร์พอสมควรเป็นสิ่งสำคัญ เราจะปฏิบัติตรงตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดทั้งหมดไม่ได้ จะต้องทราบว่ากฎหมายนั้นมีไว้สำหรับให้มีช่องโหว่ในทางปฏิบัติ ไม่ใช่ว่าจะทำได้ตรงไปตรงมาตามตัวบท ถ้ากฎหมายร้อยเปอร์เซ็นต์ ปฏิบัติได้เหมือนกดปุ่มเครื่องจักรก็ไม่ต้องมีศาลฎีกา การใช้กฎหมายต้องใช้สมองคิด เช่น กรณีประชาชนไปบุกรุกป่าสงวนใช้เป็นที่อยู่อาศัยโดยความไม่รู้กฎหมายของทางราชการซึ่งราชการไม่ได้นำกฎหมายไปแจ้งให้ประชาชนทราบโดยต้องไม่ไปกดขี่ประชาชนโดยใช้กฎหมายด้วยความเข้มงวด การขับไล่ชาวบ้านจำนวนมากออกไปจะทำให้พวกเขาเหล่านั้นเดือดร้อน จึงควรไปทำความเข้าใจให้อยู่ร่วมประเทศเดียวกันด้วยความอะลุ้มอล่วยไม่กดขี่ซึ่งกันและกัน[28] จากพระราสดำรัสดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงมีแนวพระราชดำริส่งเสริมการใช้กฎหมายโดยต้องคำนึงถึงการก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมตามแนวคิดแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม การใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงและให้ใช้การทำความเข้าใจอะลุ้มอล่วยแทนซึ่งตรงกับแนวทางของการไกลเกลี่ยคดีอาญาอันเป็นแนวทางในการหันเหคดีออกจากกระแสหลัก (Diversion) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

2) แนวคิดการแก้ไขข้อพิพาทแบบ WIN-WIN Concept

เมื่อมีข้อพิพาทหรือความขัดแย้งเกิดขึ้นไม่ว่าจะเกิดจากสาเหตุใด แนวทางในการจัดการเพื่อให้ข้อพิพาทยุติไปมีหลายแนวทาง เช่น ใช้ความรุนแรงแก้ไข การประท้วงอย่างสันติ การบัญญัติกฎหมาย การฟ้องร้อง การให้อนุญาโตตุลาการตัดสิน เหล่านี้จะช่วยแก้ไขข้อขัดแย้งได้แต่ผลที่ออกมาจะออกมาในรูปแบบของการแพ้-ชนะ (Win-Lose) คู่กรณีจะสูญเสียซึ่งสัมพันธภาพและไมตรีต่อกันไป ส่วนการหาทางออกประการหนึ่งคือการหลีกหนีปัญหาแม้ว่าจะไม่มีการแพ้ชนะแต่สภาพความขัดแย้งและข้อพิพาทจะยังคงอยู่สภาพเดิม ดังนั้นทางออกที่ดีที่สุดในการแก้ไขข้อพิพาทหรือความขัดแย้งคือต้องให้ทุกฝ่ายชนะด้วยกันทั้งหมดตามแนวคิด WIN-WIN Concept โดยที่วิธีการจะให้เกิดผลดังกล่าวคือการเจรจาไกล่เกลี่ยทั้งที่มีคนกลางที่เรียกว่า Mediation และไม่มี

---

[28] คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). **ประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสอันเกี่ยวเนื่องกับกฎหมาย ตั้งแต่พุทธศักราช 2489 จนถึง 2546.** หน้า 7 - 10.

คนกลางที่เรียกว่า Negotiation[29] เพราะผลการเจรจาที่ออกมาแบบชนะทุกฝ่ายนี้จะยังคงช่วยรักษาสัมพันธภาพและไมตรีที่ดีต่อกันของคู่กรณีได้ เพราะผลการเจรจาที่ยุติเป็นที่พอใจของทุกฝ่ายย่อมทำให้ทุกฝ่ายยังคงมองหน้ากันต่อไป และอยู่ร่วมกันในชุมชนได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวคิด WIN-WIN Concept นำไปสู่การให้อภัย ความสมัครสมานสามัคคีและความสงบสุขของผู้คนในสังคม[30] ซึ่งทำได้ด้วยการนำเป้าหมายหรือความต้องการของแต่ละฝ่ายมาเสนอต่อกันและร่วมกันในเป้าหมายที่เหมือนกัน ส่วนเป้าหมายที่ยังไม่เห็นพ้องกันนั้นให้ออมชอมกัน โดยสิ่งสำคัญที่ควรมีในการเจรจาแบบ WIN-WIN Concept นี้คือ การสร้างความรู้สึกไว้เนื้อเชื่อใจกันซึ่งคนกลางอาจมีส่วนช่วยสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจกันได้ นอกจากนี้การดำเนินการตามพันธะสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้ตกลงร่วมกันก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำในการเจรจาแบบ WIN-WIN Concept[31] เพื่อให้เกิดผลสำเร็จ

3) แนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดและการกลับคืนสู่สังคม (Rehabilitation and Reintegration)

แนวคิดนี้นักวิชาการบางคนเรียกว่าเป็นรูปแบบการรักษา (Treatment Model)[32] เป็นแนวความคิดทางอาชญาวิทยาในแง่ของแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ที่มองในแง่พฤติกรรมของมนุษย์ โดยการนำตัวผู้กระทำผิดซึ่งเป็นศูนย์กลางของการแก้ปัญหาและมองว่าเป็นผู้ป่วย ที่สามารถแก้ไขพฤติกรรมได้ให้เข้าสู่กระบวนการแก้ไขฟื้นฟู บำบัดรักษาทั้งร่างกาย จิตใจ บุคลิกภาพ และโอกาสทางสังคม ให้สามารถกลับไปสู่สังคมหรือชุมชนเดิมได้และให้ผู้กระทำผิดเป็นพลเมืองดีที่เคารพกฎหมายหรือมีทัศนคติที่ดีต่อสังคม[33] แนวคิดนี้มองว่าการกระทำความผิดมีสาเหตุมาจากพยาธิสภาพหรือคุณลักษณะของของบุคคลและสังคมนั้น (Crime is the result of some personal or social pathology) ดังนั้นมาตรการการลงโทษผู้กระทำผิดจึงมาจากการประเมินจากตัวผู้กระทำความผิดมากกว่าประเมินจากการกระทำของผู้กระทำความผิด[34] นักวิชาการบางส่วนให้ความเห็นว่า

---

[29] วันชัย วัฒนศัพท์. (2550). “การแก้ปัญหาข้อพิพาท และผลแห่งการตัดสินใจ.” ใน คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรม. **การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน.** หน้า 11.

[30] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ข เล่มเดิม. หน้า 167.

[31] รอสส์ อาร์เรคก์ และไบรอัน จี ลอง. (2536). **การต่อรองที่ชนะทั้งคู่** (แปลจาก The Win Win Negotiator โดย อำนวยชัย ปฏิพัทธ์เผ่าพงศ์). หน้า 116.

[32] Peter C. Kratcoski and Donald B. Walker. (1984). **Criminal justice in America.** p. 17.

[33] ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2546). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา.** หน้า 362.

[34] Peter C. Kratcoski and Donald B. Walker. Loc.cit.

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะการดำเนินการที่สร้างตราบาปหรือประณามบุคคลที่กระทำผิด โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่มีโอกาสแก้ตัวหรือกลับตัวเป็นคนดี เช่น บุคคลที่เคยกระทำผิดในข้อหาไม่รุนแรงเช่นการพนันหรือลักทรัพย์เล็กน้อย กลับต้องมีประวัติอาชญากรติดตัวตลอดชีวิต สูญเสียโอกาสในการเข้ารับราชการหรือทำงานในบริษัทต่างๆ ดังนั้นการส่งเสริมให้สังคมอภัยให้ผู้กระทำผิดมีโอกาสกลับตัวเป็นคนดีในสังคม กระบวนการลงโทษด้วยการจำคุกเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะที่จะทำให้บุคคลมีโอกาสกลับตัวเป็นคนดีในสังคม จึงควรมีมาตรการอื่นมาดำเนินการกับผู้กระทำความผิดแทนเป็นการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมหรือออกนอกระบบ เช่น การรอลงอาญาโดยมีการคุมประพฤติ การใช้โทษปรับ การทำงานสาธารณะ การฝึกอาชีพ การอบรมศีลธรรมและศาสนา การบำบัดแก้ไขทั้งรายบุคคลและรายกลุ่ม เป็นต้น[35] มาตรการเหล่านี้ปรากฏมีใช้ในต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น นอร์เวย์ เป็นต้น จึงเป็นสิ่งที่รัฐควรรีบดำเนินการ ซึ่งแนวทางเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดออกนอกระบบหรือการเบี่ยงเบนคดีออกนอกกระแสหลัก (Diversion) หรือกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ต่างมีแนวคิดที่สอดคล้องกับการป้องกันมิให้บุคคลมีมลทินติดตัวและมีโอกาสกลับตัวเป็นคนดีของสังคมทั้งสิ้น[36]

4) หลักไม่นำคำกล่าวในการเจรจาไปเป็นพยานในชั้นศาล (Without Prejudice Principle)

เป็นหลักที่รู้จักกันดีในประเทศตะวันตกโดยเฉพาะประเทศอังกฤษ คำว่า “Without Prejudice” ได้ปรากฏในศาลอังกฤษมาเป็นระยะเวลากว่า 100 ปีแล้ว[37] โดยที่เป็นหลักการสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ใช้ในการเจรจาพูดคุย เพราะความประสงค์ของการไกล่เกลี่ยคือต้องการให้คู่กรณีพูดหรือกล่าวในการเจรจาอย่างเปิดอก (Frank Discussion) และมีความต้องการที่จะยุติข้อพิพาทเพียงชั้นนี้ ดังนั้นคำพูดที่ใช้ในการเจรจาเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะไม่นำไปยันผู้พูดหรือผู้ใดในศาลได้ หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าไม่สามารถนำไปเป็นพยานในชั้นศาลได้นั่นเอง ซึ่งลักษณะการเจรจาดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นการเจรจาแบบไร้ซึ่งการบันทึกหรืออัดเสียง (Off the Record) จะมีการ

---

[35] เดชา สังขวรรณ และคณะ. (2550). **มาตรการเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น** (รายงานการวิจัย). หน้า 7.

[36] สุดสงวน สุธีสร. เล่มเดิม. หน้า 139.

[37] Gemma Lampert. (2009, September 24). Without prejudice: what does it actually mean?. Retrieved November 2, 2010, from **http://business.timesonline.co.uk/tol/business/law/article6846025.ece.**

เก็บการสนทนาในการเจรจาไว้เป็นความลับ[38]โดยปกติมักมีการกล่าวและแจ้งให้คู่กรณีทราบและยอมรับก่อนที่จะมีการเจรจาเสมอโดยอาจกล่าวหรือใช้คำว่า "Without Prejudice" ในการเจรจาให้ทุกฝ่ายได้ทราบและพึงพอใจก่อนเสมอจึงจะมีผลให้คำพูดในการเจรจาเป็นความลับและไม่อาจอ้างในศาลได้ ทั้งนี้หากไม่มีการยืนยัน Without Prejudice แล้วจะทำให้คู่กรณีไม่กล้าที่จะพูดเพราะอาจเสี่ยงต่อการนำคำพูดของตนบางประการไปใช้เป็นพยานในชั้นศาลเพื่อเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีฝ่ายอื่นได้ การเจรจาแบบ Without Prejudice นี้มีกฎสำคัญประการหนึ่งในการใช้คือต้องใช้ในกรณีที่อยู่ระหว่างมีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งและมีการเข้าร่วมในการเจรจาอย่างเต็มใจและแท้จริงเท่านั้น ปัจจุบันหลักการนี้นิยมใช้กันมากในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศ เช่น คดีแรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น[39]

5) หลักความยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

หลักเกณฑ์นี้ถือเป็นหัวใจของการไกล่เกลี่ยคดีหรืออีกนัยหนึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์[40] ซึ่งมีแนวคิดในการจัดการยุติคดีข้อพิพาทอย่างสันตินอกเหนือแนวทางการดำเนินคดีตามปกตินั้น ให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือทุกฝ่ายยินยอมเข้ารับการแก้ไขปัญหาโดยวิธีไกล่เกลี่ย เมื่อทุกฝ่ายยินยอมรับการไกล่เกลี่ยแล้วจึงเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ยขึ้นได้

ความยินยอมในที่นี้ไม่ใช่เรื่องความยินยอมของผู้เสียหายในคดีอาญาที่เป็นเหตุยกเว้นความผิดอาญาอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในการพิจารณาความรับผิดทางอาญาของ

---

[38] Andrew Jackson. (2010). How to use 'without prejudice' to protect your interests. Retrieved November 2, 2010, from **http://www.andrewjackson.co.uk/legal-resources/legal-fact-files/how-to-use-without-prejudice-to-protect-your-interests/.**

[39] Mondaq Business Briefing. (2005, March 3). Employment Law: Without Prejudice?. Retrieved September 12, 2009, from **http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-3766912 /Employment-Law-Without-Prejudice.html**.

[40] อุทัย อาทิเวช. (2552). "การใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส." ใน อุทัย อาทิเวช และคณะ **(เอกสารประกอบการฝึกอบรม โครงการฝึกอบรมหลักสูตร "วิทยากรโครงการคุ้มครองสิทธิประชาชนเกี่ยวกับเอดส์ ระงับข้อพิพาทในระดับท้องถิ่น และเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนด้านการรักษาฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" เรื่อง "ฝึกปฏิบัติเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท" วันพฤหัสบดีที่ 12 กรกฎาคม 2552 เวลา 13.30 – 16.30 น. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด).**

ผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องหา[41] และไม่ใช่เรื่องความยินยอมทางแพ่งที่นักวิชาการบางท่านถือว่าเป็นการแสดงเจตนาทางแพ่งที่มุ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นในทางแพ่ง[42] แต่เป็นเรื่องของความยินยอมที่ฝ่ายผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องหากับฝ่ายผู้เสียหายได้ยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาอันเป็นการผันหรือหันเหคดีออกจากกระแสหลัก โดยทั้งสองฝ่ายได้สละสิทธิหรือข้อเรียกร้องหรือประโยชน์ที่ตนจะได้รับหรือมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ แล้วยินยอมนำตนเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยซึ่งอาจทำให้ตนได้สิทธิหรือข้อเรียกร้องหรือประโยชน์ที่น้อยกว่าหรือมากกว่าที่ควรได้ตามกฎหมายเดิม ความยินยอมในที่นี้จึงเป็นความสมัครใจ[43]โดยไม่มีเงื่อนไขของคู่กรณีในการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาซึ่งเป็นกระบวนการที่ผันหรือหันเหออกมาจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก ความยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนี้จึงมีลักษณะที่เป็นไปในทั้งทางการยอมแบบที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Submission และการยอมแบบที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Consent ไปด้วยกัน

แม้ว่าความยินยอมของผู้เสียหายในคดีอาญา ความยินยอมในคดีแพ่ง และความยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญา จะมีความหมายที่แตกต่างกันไปดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่มีหลักการของความยินยอมของผู้เสียหายในคดีอาญาที่เป็นหลักการที่น่าสนใจและถือได้ว่าเป็นหลักการทั่วไปของความยินยอมซึ่งได้แก่ ความยินยอมมีทั้งความยินยอมโดยชัดแจ้งที่ผู้ให้ความยินยอมแสดงออกโดยแจ้งชัดทั้งที่เป็นกริยาท่าทางและเป็นลายลักษณ์อักษร และความยินยอมโดยปริยายซึ่งหมายถึงอาการนิ่งเฉยไม่ขัดขวางของผู้ให้ความยินยอมก็เป็นการยินยอมได้ ความยินยอมที่ให้ต้องเป็นความยินยอมที่ไม่มีเงื่อนไข การยินยอมโดยมีเงื่อนไขย่อมไม่ใช่ความยินยอม[44] และความยินยอมต้องเป็นความยินยอมโดยชอบ ไม่ได้เกิดจากการจูงใจที่มิชอบ ข่มขู่ หลอกลวง หรือการมิชอบประการอื่นแต่อย่างใด[45] และในหลักการทั่วไปนี้ย่อมสามารถนำมาใช้เป็นหลักในการตรวจสอบความยินยอมของคู่กรณีในกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้เป็นอย่างดี

---

[41] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2534). **ความยินยอมของผู้เสียหาย: ศึกษากรณีปลูกถ่ายอวัยวะ.** หน้า 3.

[42] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2523). **ความยินยอมในกฎหมายอาญา.** หน้า 25.

[43] อุดม รัฐอมฤต. (2548). **บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์.** หน้า 53.

[44] ประพิณ ปรัชญาภรณ์. (2522). **ความยินยอมของผู้เสียหายในการกระทำความผิดอาญา.** หน้า 25.

[45] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2523). **ความยินยอมในกฎหมายอาญา.** หน้า 24 - 28.

6) แนวความคิดหลักสามารถตรวจสอบได้ (Accountability)

การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าหน่วยงานใดมีความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความชอบด้วยกฎหมายในการทำงาน อำนาจใดก็ตามหากดำเนินการโดยขาดการตรวจสอบได้แล้วจะมีแนวโน้มในการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบและไม่เป็นธรรม[46] คำว่า Accountability หมายถึงความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบสามารถตรวจสอบได้ ภาระความรับผิดชอบในการเปิดเผยข้อมูลแก่อีกบุคคลหนึ่งหรือหลายๆ คน และอาจแปลความได้ว่าเป็นการตรวจสอบถ่วงดุล หรืออาจมองในแง่ของการควบคุมการใช้อำนาจโดยวิธีการทางการสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งการตรวจสอบนั้นอาจเป็นการตรวจสอบภายในคือ ภายในองค์กรเองหรือจะเป็นการตรวจสอบจากภายนอกองค์กรก็ได้ สำหรับการตรวจสอบโดยบุคคลหรือหน่วยงานอื่นนี้เป็นการนำแนวคิดการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) มาใช้เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐในทางอาญาเกิดความโปร่งใส (Transparency)[47] และการตรวจสอบนี้อาจแบ่งได้เป็นการควบคุมก่อนการดำเนินการหรือควบคุมหลังการดำเนินการก็ได้[48] ตัวอย่างของหลักสามารถตรวจสอบได้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ประชาชนสามารถขอเข้าตรวจดูการดำเนินการได้ที่ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการในแต่ละองค์กรของรัฐ นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำการจัดซื้อจัดจ้างก็สามารถเข้าตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ได้ สำหรับตัวอย่างในกฎหมายที่ใกล้เคียงกับหลักดังกล่าว เป็นต้น สำหรับเรื่องของกระบวนการยุติธรรมแล้วหลักสามารถตรวจสอบได้มักจะมีการกล่าวถึงในเรื่องของกลไกการตรวจสอบอำนาจการสอบสวนอำนาจการฟ้องร้องและอำนาจการดำเนินคดีอื่นๆ เพื่อเป็นการประกันความยุติธรรมในกระบวนการดังกล่าวให้มากขึ้น[49] เช่น ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยกำหนดให้พนักงานอัยการต้องส่งสำนวนสั่งไม่ฟ้องไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทำการตรวจสอบ หรือในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้มี

---

[46] คณิต ณ นคร ข (2551). **ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ.** หน้า 49.

[47] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2552). **หลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่.** หน้า 187.

[48] เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์. (ม.ป.ป.). แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์. สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2553, จาก **http://www.drmanage.com/images/pulldown_1253695845/Chapter_7.pdf.**

[49] คณิต ณ นคร ข หน้าเดิม.

ผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวนเป็นผู้ตรวจสอบถ่วงดุลกับพนักงานสอบสวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงในการให้เสรีภาพและการสั่งกักขัง[50] เป็นต้น

7) แนวความคิดว่าด้วยอำนาจในการยุติคดีอาญา

โดยทั่วไปแล้วเมื่อเกิดคดีขึ้นหากผู้เสียหายไม่ฟ้องคดีเองทางเดินของคดีจะต้องดำเนินไปสู่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล หากมองในแง่รูปแบบแล้วคดีอาญาสามารถยุติได้หลายรูปแบบซึ่งพอที่จะแบ่งได้ คือ

(1) การยุติในชั้นศาล ซึ่งเกิดจากการตัดสินของผู้พิพากษาในชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ในกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกา หรือการตัดสินในชั้นฎีกาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือที่เรียกว่าได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องแล้ว[51] หรือได้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นศาลได้ เช่นที่ Supreme Court of Western Australia ที่เรียกว่าการประชุมคดีอาญา (Criminal Case Conferencing)[52]

(2) การยุติในชั้นพนักงานอัยการ ด้วยคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี[53] ในกรณีนี้คดีอาญาเป็นอันยุติถ้าผู้เสียหายไม่นำความไปฟ้องเองอีกครั้งภายในอายุความ

(3) การยุติในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงาน กรณีที่ผู้เสียหายเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือผู้มีตำแหน่งข้างต้นได้ทำการเปรียบเทียบแล้วตามแต่กรณีและตามกฎหมายอื่น ถือได้ว่าคดีอาญาเลิกกันอันทำให้คดีอาญาเป็นอันยุติไป[54]

(4) ไม่ว่าคดีจะอยู่ในชั้นใดเมื่อมีเหตุดังต่อไปนี้แล้ว ก็ถือได้ว่าคดีอาญาได้ยุติลง คือ ผู้กระทำผิดได้ตายลง เมื่อได้มีการถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกันโดยถูกต้องตาม

---

[50] อุทัย อาทิเวช. "การถ่วงดุลการใช้อำนาจขังชั่วคราวของผู้พิพากษาไต่สวนฝรั่งเศส: ที่มาของผู้พิพากษาแห่งเสรีภาพและการกักขัง (Le juge des libertés et de la détention). " อ้างถึงใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2552). **ยืนหยัดบนหลักนิติธรรม.** หน้า 261 - 268.

[51] ยกตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย มาตรา 39(4).

[52] ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. (2551). "การไกลเกลี่ยในประเทศออสเตรเลีย." อ้างถึงใน สรวิศ ลิมปรังษี. (2551). **กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.** หน้า 45.

[53] ยกตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย มาตรา 142 และมาตรา 143.

[54] ยกตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย มาตรา 37 พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 มาตรา 102 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 55 เป็นต้น.

กฎหมายในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น เมื่อคดีขาดอายุความ และเมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ[55]

จากที่กล่าวมาข้างต้นอาจถือได้ว่าคดีอาญาที่เกิดขึ้น สามารถยุติได้ในทุกระดับชั้นไม่ว่าจะเป็นชั้น ศาล พนักงานอัยการ หรือในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน และเจ้าพนักงาน โดยอาจยุติได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยไม่ต้องอาศัยดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด เช่น ตาม (4) ข้างต้น แต่ในบางกรณีคดีอาญาจะยุติได้ก็โดยอาศัยการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เช่น ตาม (1) (2) และ (3) เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงผู้มีอำนาจในการยุติคดีอาญาจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้มีอำนาจในการยุติคดีอาญาคือพนักงานอัยการฝ่ายเดียว เพราะศาลเองก็มีอำนาจในการยุติคดีอาญาได้เช่นกัน นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทำการเปรียบเทียบคดีบางประเภทก็มีอำนาจยุติคดีโดยเด็ดขาดไม่ต้องขอความเห็นชอบในขั้นสุดท้ายจากกพนักงานอัยการได้เช่นกัน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ผู้มีอำนาจในการยุติคดีอาญานั้นได้แก่ ศาล พนักงานอัยการ พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานทั้งนี้ตามที่กฎหมายของประเทศนั้นๆ จะกำหนด

8) แนวความคิดเกี่ยวกับความผิดอาญาโดยแท้

ความผิดในทางอาญาตามกฎหมายไทยนั้นสามารถแยกประเภทความผิดต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ที่ต่างกัน เช่น แบ่งตามความร้ายแรงของโทษก็จะแยกเป็นอุกฉกรรจ์ ความผิดทั่วไปและความผิดลหุโทษ หากแบ่งตามลักษณะความผิดอาจแยกได้เป็นความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้ เป็นต้น การแบ่งประเภทความผิดอาญาแบบนี้จะใช้สิ่งที่ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร เรียกว่าคุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut) มาเป็นสิ่งชี้วัด หากความผิดใดมีคุณธรรมทางกฎหมายมุ่งคุ้มครองถึงประโยชน์ที่เป็นส่วนรวม (Universal rechtsgut) ต้องถือว่ามหาชนหรือรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหาย ความผิดประเภทนี้เป็นความผิดที่ไม่สามารถยอมความได้ และไม่อาจทำการไกล่เกลี่ยหรือทำให้ยุติได้ในชั้นก่อนฟ้อง ส่วนความผิดอาญาประเภทที่คุณธรรมทางกฎหมายมุ่งจะคุ้มครองประโยชน์เอกชน (Individual rechtsgut) ก็จะต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าผลของการกระทำความผิดนั้นก่อนให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนหรือสังคมมากกว่ากัน ถ้าสังคมส่วนรวมได้รับความเสียหายมากว่าก็ถือว่ามีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนรัฐต้องเข้าไปมีส่วนพิทักษ์คุณธรรมทางกฎหมายนี้ หากผลกระทำความผิดส่งผลกระทบต่อเอกชนโดยตรงมากว่ารัฐก็จะปล่อยให้เป็นสิทธิของผู้เสียหายเองว่าจะเอาโทษผู้กระทำผิดหรือไม่ รัฐมีหน้าที่เพียงคอยให้ความช่วยเหลือให้ความประสงค์ของผู้เสียหายได้รับการตอบสนองเท่านั้นความผิดประเภทนี้จึงเป็น

---

[55] ยกตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย มาตรา 39(1) (2) (5) (6) (7).

ความผิดที่สามารถยอมความได้[56] อย่างไรก็ตามความผิดที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้นั้นก็ถือว่าเป็นความผิดอาญาโดยแท้

มีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าความผิดอาญาบางฐานไม่ได้เป็นความผิดอาญาโดยแท้ เช่นความผิดที่กฎหมายบางประเทศ เช่น ประเทศไทยกำหนดให้เป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีโทษน้อย นักวิชาการกลุ่มนี้มองว่าความผิดลหุโทษส่วนมากไม่มีความเป็นอาชญากรรม (Crime) โดยมองว่าความผิดเหล่านี้เป็นความผิดในทางปกครอง (Administrative offense) เสียมากกว่า ความผิดประเภทนี้ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันได้แยกออกจากความผิดทางอาญาแล้วนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายเป็นกฎหมายว่าด้วยการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบมีมาตรการบังคับที่คล้ายคลึงกับโทษปรับในทางอาญาแต่เป็นการลงโทษที่เรียกว่าพินัยที่ภาษาเยอรมันเรียกว่า Geldbusse ซึ่งแนวคิดว่า Geldbusse จะมีผลกระทบในแง่ของการแปลกแยกจากสังคมที่น้อยกว่าโทษปรับทางอาญา หรืออาจกล่าวได้ว่าในกรณี Geldbusse มักจะไม่ได้รับการตำหนิในแง่ของจริยศาสตร์สังคม (Kein Sozialethisches Unwerturteil)[57] ทั้งนี้ยังมีแนวคิดอีกว่าหากการกระทำความผิดลหุโทษยังเป็นความผิดอาญาที่ต้องลงโทษทางอาญาแล้วในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมันกำหนดไว้ว่าศาลเท่านั้นที่มีอำนาจลงโทษทางอาญาได้ เมื่อมีการเปลี่ยนโทษนี้เป็นความผิดที่ฝ่าฝืนระเบียบแยกออกจากกฎหมายอาญา ทำให้เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะยุติคดีอาญาได้ด้วยการลงพินัย (Geldbusse) ซึ่งทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินคดีประเภทนี้มากขึ้น สำหรับกรณีความผิดลหุโทษในประเทศไทยที่กำหนดให้เป็นความผิดที่มีโทษอาญาและเจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบได้ ซึ่งต่างกับประเทศสหพันธรัฐเยอรมันนั้น ท่านศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ท่านให้ความเห็นไว้ว่าอาจเป็นเพราะมีความเข้าใจกันว่าความผิดลหุโทษแท้จริงแล้วไม่ใช่ความผิดอาญาแต่เป็นความผิดในทางปกครอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และมาตรา 38 จึงให้อำนาจเจ้าพนักงานในการยุติคดีอาญาได้[58]

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดจากนักวิชาการบางท่านที่มองว่าการกระทำความผิดที่เป็นความผิดที่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Deviance) ความผิดที่ขัดศีลธรรมอันดีหรือละเมิดกฎระเบียบและความผิดอาญาที่ไม่มีผู้เสียหาย (Victimless Crime) ไม่ควรใช้มาตรการลงโทษทางอาญามาลงโทษกับความผิดเหล่านี้ เพราะโทษทางอาญานั้นสมควรใช้กับผู้ที่ละเมิดคุณธรรมทางกฎหมายอย่างร้ายแรงเท่านั้น หากกำหนดความผิดเล็กน้อยเป็นโทษทางอาญาทั้งหมดแล้วจะเกิดสิ่งที่เรียกว่า

---

[56] สุภัทรา กรอุไร. (2543). **การประนอมข้อพิพาททางอาญา.** หน้า 9 – 10.

[57] ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2551). **การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา** (รายงานการวิจัย). หน้า 229 – 230.

[58] คณิต ณ นคร ค (2551). **กฎหมายอาญาภาคทั่วไป.** หน้า 136 – 145.

ปัญหากฎหมายอาญาเฟ้อ (Over-Criminalization) เพราะสังคมเต็มไปด้วยกฎระเบียบที่มีโทษทางอาญา แต่ไม่ได้มีการบังคับอย่างทั่วถึง จึงมีความพยายามที่จะเสนอให้ใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษทางอาญา เช่น วิธีการเพื่อความปลอดภัย การทำงานบริการสังคม เป็นต้น[59]

2.2 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทย

เมื่อกล่าวถึงการไกล่เกลี่ยคดีในประเทศไทยแล้ว ก็มีประวัติและพัฒนาการที่ยาวนานพอๆ กับประวัติศาสตร์รัฐไทย ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการไกล่เกลี่ยคดีโดยเฉพาะคดีอาญาโดยจะแยกเป็น 3 ช่วงเวลา คือ ช่วงการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในอดีต การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในปัจจุบัน และความพยายามจะพัฒนาการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้ดียิ่งขึ้นในอนาคต โดยกล่าวได้ ดังนี้

2.2.1 สภาพสังคมไทยกับการจัดการความขัดแย้งและการไกล่เกลี่ยคดีภายในชุมชนโดยปราศจากการจัดการโดยรัฐ

ในที่นี้จะกล่าวถึงสภาพสังคมไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันและการจัดการความขัดแย้งในชุมชนโดยชุมชนเองซึ่งไม่มีอำนาจรัฐเข้าไปร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ ในอดีตการก่อตัวของชุมชนในสังคมไทยเป็นการก่อตั้งบ้านเรือนรวมกันเป็นกลุ่มหลายหลังคาเรือนตามที่ต่างๆ เช่น ตามลำน้ำ ตามที่ลุ่มน้ำ ตามที่ดอน หรือตามหนองน้ำ เป็นหมู่บ้าน และมักมีการตั้งชื่อหมู่บ้านตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ เช่น บ้านแม่ทาอยู่ลุ่มน้ำแม่ทา บ้านดอนผึ้ง บ้านหนองเสือ เป็นต้น[60] สภาพสังคมไทยส่วนใหญ่เป็นสังคมชาวบ้านหรือสังคมชนบท (Folk Society) มีวิถีชีวิตในลักษณะสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้นในชุมชน ยึดถือระบบเครือญาติเหนียวแน่น นับถือระบบอาวุโส วิถีชีวิตของผู้คนเป็นลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน รักพวกพ้องมีความเป็นหมู่คณะ[61] มีสำนึกความเป็นชุมชนสูง โดยมีวัดหรือสถานที่สำคัญทางศาสนาเป็นศูนย์รวมจิตใจ ดังจะสังเกตได้จากชาวบ้านในหมู่บ้านมักร่วมแรงร่วมใจกันทำกิจกรรมต่างๆ เช่น การทำบุญร่วมกัน ผ้าป่าสามัคคี การร่วมกันพัฒนาศาลาและที่สาธารณะประจำหมู่บ้านเป็นต้น ผู้คนในสังคมไทยรักความสงบ ไม่ชอบเป็นความ เน้นการให้อภัยและการปล่อยวางมากกว่าการแก้แค้นและการรักษาสิทธิ

---

[59] อรรถชัย วงศ์อุดมมงคล. (2548). **การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษทางอาญา: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดบางประเภท.** หน้า 20 -27.

[60] เชาวน์วัศ สุดลาภา. (2529). **ศาลหมู่บ้าน สถาบันทางสังคมเพื่อระงับความขัดแย้งในหมู่บ้าน.** หน้า 10 - 11.

[61] แหล่งเดิม. หน้า 12 – 21.

ต่อมาเมื่อมีความเจริญทางด้านวัตถุมากขึ้นสังคมเริ่มมีความซับซ้อนกลายเป็นสังคมเมืองมากขึ้นความสัมพันธ์กันในชุมชนที่แน่นแฟ้นเหมือนในสังคมชนบทอาจลดลง[62]ในบางชุมชนอาจเป็นเพราะเหตุแห่งสภาพของชุมชน เช่น บางชุมชนมีลักษณะห้องเป็นแบบปิด สมาชิกในชุมชนใช้ชีวิตเร่งรีบ มีโอกาสพบปะกันน้อย การเอารัดเอาเปรียบกันมีมากกว่าสังคมชนบท[63] แต่อย่างไรก็ตามวิถีชีวิตในด้านอื่นๆของชุมชนยังคงมีอยู่ เช่นการช่วยเหลือเกื้อกูลถ้อยทีถ้อยอาศัยเป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในชุมชนชาวเมืองบางชุมชนก็ยังคงมีลักษณะความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นอยู่ เช่น ชุมชนแออัดเป็นต้น นอกจากนี้ในปัจจุบันชุมชนในชนบทส่วนใหญ่ก็ยังคงความมีวิถีชีวิตแบบชนบทข้างต้นได้อย่างสมบูรณ์แม้จะมีความเจริญทางวัตถุเข้าไปในชุมชนบ้าง แต่ชุมชนชนบทก็สามารถปรับตัวคงความเป็นชุมชนอยู่ได้จนถึงทุกวันนี้

สำหรับการจัดการความขัดแย้งในชุมชนโดยเฉพาะชุมชนในชนบทนั้น หากเป็นความขัดแย้งในระดับชาวบ้านในชุมชนและไม่มีความรุนแรง มักมีการจัดการความขัดแย้งนอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักอันเป็นกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการเสมอ โดยจะมีผู้นำที่ได้รับการเคารพนับถือในชุมชนทั้งผู้นำตามธรรมชาติที่ไม่ได้มีตำแหน่งจากทางการ เช่น ผู้หลักผู้ใหญ่ ผู้สูงอายุในหมู่บ้าน เป็นต้น หรือบางครั้งอาจเป็นผู้มีตำแหน่งจากทางการเช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เป็นต้น ทำการไกล่เกลี่ยคดี[64]โดยอาจมีการบริหารจัดการกันเองภายในหมู่บ้านตั้งเป็นกฎของหมู่บ้าน ซึ่งบางครั้งมาตรการลงโทษที่กำหนดภายในหมู่บ้านหรือชุมชนอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายของบ้านเมืองแต่สมาชิกในชุมชนจำต้องปฏิบัติตามและมีสภาพบังคับตลอดจนมีการบังคับที่เด็ดขาดกว่าโทษตามกฎหมายบ้านเมืองก็มี เช่น หากมีการทะเลาะวิวาทกันในหมู่บ้านจะปรับผู้ที่ทะเลาะวิวาทหมัดละ 500 บาท ซึ่งแท้จริงแล้วหมู่บ้านไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะปรับ หรือหากผู้ใดละเมิดกฎของหมู่บ้านข้อใดจะลงโทษด้วยการตัดน้ำ ตัดไฟ ซึ่งการตัดน้ำตัดไฟเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายและละเมิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[65] บางชุมชน เช่น ชุมชนชาวม้ง จะมีการจัดการควบคุมรักษาความสงบเรียบร้อยและการอำนวยความเป็นธรรมในระบบตระกูลแซ่เพราะชาวม้งจะมีระบบตระกูลที่ใช้นามสกุลเป็นแซ่ เช่น แซ่วาง แซ่จาง เป็นต้น ตระกูลแซ่เหล่านี้จะมีกฎของตระกูลที่มีสภาพบังคับที่เข้มแข็งมาก เช่น หากใครค้ายาเสพติดจะถูกขับไล่ออกจาก

---

[62] ถาวร เสนเนียม. (2531). **การประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้านในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประนอมข้อพิพาท.** หน้า 2.

[63] เชาวน์วัศ สุดลาภา. เล่มเดิม. หน้า 5.

[64] ถาวร เสนเนียม. เล่มเดิม. หน้า 1 - 2.

[65] พร บัวบุตร, ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 12 ตำบลทุ่งแล้ง อำเภอลอง จังหวัดแพร่, สัมภาษณ์, 15 เมษายน 2553.

ตระกูลและขับไล่ออกจากหมู่บ้าน เป็นต้น[66] สิ่งเหล่านี้เป็นการจัดการภายในชุมชนโดยเฉพาะชุมชนชนบทซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศที่ยังคงมีการดำเนินการกันอยู่ในปัจจุบัน การดำเนินการแก้ไขข้อขัดแย้งในชุมชนนี้การที่จะมีประสิทธิภาพหรือไม่มีปัจจัยที่มีความสำคัญหลายประการนั่นคือ ประสิทธิภาพของผู้นำชุมชนในการจัดการความขัดแย้งและความน่าเชื่อถือของสมาชิกในชุมชน วัฒนธรรมค่านิยมเฉพาะของผู้คนในชุมชนที่ยอมรับต่อกฎระเบียบที่ตั้งขึ้นและการเลือกนำความขัดแย้งมาสู่การไกล่เกลี่ยโดยผู้นำชุมชนแทนการนำไปสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ชุมชนใดที่นิยมแก้ไขความขัดแย้งโดยชุมชนเองจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมและมีส่วนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้จนบางครั้งมักพบว่าผู้คนเกือบทั้งหมดไม่เคยขึ้นศาลเลยก็มี แต่สำหรับบางชุมชนกลับพบว่ามีระบบการจัดการข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทในชุมชนน้อยมากหรือแทบไม่มีเลย โดยเฉพาะชุมชนที่มีความเป็นเมืองมากขึ้นหรือชุมชนที่ผู้นำในชุมชนอ่อนแอหรือสมาชิกในชุมชนขาดจิตสำนึกร่วมกันหรือขาดความสามัคคี เมื่อไม่สามารถจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนได้ภาระจึงเกิดขึ้นที่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและศาลนั่นเอง การทำให้ประสิทธิภาพในการแก้ไขหรือยุติข้อพิพาทในระดับชุมชนบางครั้งอาจจำเป็นต้องใช้กลไกของรัฐเข้าไปดำเนินการหรือกระตุ้นให้มีการดำเนินการ[67]

2.2.2 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในอดีต

ในที่นี้จะกล่าวถึงการที่รัฐเข้าไปดำเนินการจัดการแก้ไขข้อพิพาทหรือไกล่เกลี่ยคดีในชุมชนในสังคมโดยใช้มาตรการของรัฐที่มีอยู่รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งกำหนดหน้าที่เพื่อให้เกิดกลไกการไกล่เกลี่ยคดีโดยเฉพาะคดีอาญาขึ้น ดังนี้

1) สมัยสุโขทัยจนถึงยุคก่อนที่จะมีกฎหมายไกล่เกลี่ยคดีอาญาเป็นลายลักษณ์อักษร

เมื่อกล่าวถึงประวัติศาสตร์ชาติไทยนับตั้งแต่อาณาจักรสุโขทัยที่ถือว่าเป็นอาณาจักรของคนไทยอาณาจักรแรกมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบพ่อปกครองลูก (Patriarchal Ruler)[68] ระบบกฎหมายมีลักษณะเป็นกฎหมายชาวบ้าน[69] เป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากเหตุผลธรรมดาจากสามัญสำนึก ในสมัยดังกล่าวมีระบบอำนวยความเป็นธรรมให้กับราษฎรที่สำคัญความหนึ่งที่มี

---

[66] สามารถ ลอยฟ้า, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, สัมภาษณ์, 10 ตุลาคม 2552.

[67] สมชาย ไตรทิพย์ชาติสกุล, จ่าจังหวัดตาก, สัมภาษณ์, 10 ตุลาคม 2552.

[68] จินดา เพชรมณีวรรณ. (ม.ป.ป.). **พ่อขุนรามคำแหงมหาราช อัครมหากษัตริย์แห่งอาณาจักรสุโขทัย.** หน้า 71 - 75.

[69] แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2551). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย.** หน้า 61.

หลักฐานเขียนไว้ในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชความว่า ที่ประตูเมืองมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ที่ปากประตูเมืองนั้นทั้งสี่ประตูเมือง ราษฎรรายใดผู้ใดใครมีทุกข์ขุ่นข้องหมองใจ มีคดีความหรือเดือดร้อนใจอย่างหนึ่งอย่างใดก็ให้ไปสั่นกระดิ่งนั้น แล้วพ่อขุนรามคำแหงจะเรียกคู่กรณีมาสอบถามแล้วทำการแก้ไขและยุติปัญหา สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่ารูปแบบของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) ของราษฎรมีความสะดวกรวดเร็วอย่างมาก เนื่องจากสุโขทัยเป็นสังคมไม่ซับซ้อนเหมือนสังคมกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจึงทำได้ง่ายโดยเพียงแค่สั่นกระดิ่งเพื่อถวายฎีกาต่อกษัตริย์ แม้ว่าจะมีการพิจารณาจากตุลาการในคดีนั้นมาแล้ว[70] หากไม่พอใจก็สามารถนำความมาสู่การไต่สวนและพิจารณาของกษัตริย์ได้ และการพิจารณาก็เป็นรูปแบบอย่างง่ายๆ ด้วยการที่พ่อขุนรามคำแหงมหาราชจะเรียกมาสอบถามหรืออาจเรียกคู่กรณีมาสอบถามแล้วตัดสินช่วยเหลือปัดเป่าหรือเยียวยาให้เป็นปกติ จนพลเมืองพึงพอใจ กรณีนี้จึงอาจถือได้ว่าเป็นรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดียุคดั้งเดิมของไทยที่รัฐมีบทบาทเข้าไปจัดการ โดยผู้ไกล่เกลี่ยในสมัยสุโขทัยก็คือตัวประมุขแห่งรัฐหรือพ่อขุนนั่นเอง ด้วยความที่มีจุดเด่นในเรื่องของการง่ายต่อการเข้าถึงความยุติธรรม รูปแบบที่เรียบง่าย และผลก็คือทุกฝ่ายพึงพอใจ การถวายฎีกาด้วยการสั่นกระดิ่งและกระบวนการยุติข้อพิพาทของกษัตริย์สมัยสุโขทัยจึงถือได้ว่ามีลักษณะรูปแบบและเป้าหมายเดียวกับการไกล่เกลี่ยคดีโดยเฉพาะคดีอาญาในยุคปัจจุบัน

ยุคต่อมาเป็นยุคกรุงศรีอยุธยาเป็นยุคที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามความเชื่อลัทธิเทวราชา ซึ่งหมายถึงได้ยกกษัตริย์ผู้ปกครองนครเป็นเทพซึ่งมีความเป็นแบบพิธีในการดำเนินการเรื่องต่างๆ สูง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกันในราชการยุคนี้จึงมีความเป็นแบบพิธีสูงไม่ได้เรียบง่ายเหมือนสมัยสุโขทัยอีกต่อไป มีโครงสร้างทางสังคมที่มีระดับชั้นตามระเบียบแบบแผน แยกเป็นกษัตริย์ ขุนนาง ไพร่ และทาส ช่องว่างระหว่างราษฎรกับกษัตริย์ห่างกันมากขึ้น กฎหมายในสมัยอยุธยาจะเป็นกฎหมายที่เรียกว่าคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ซึ่งเชื่อกันว่ามาจากอินเดียและมีพระอัยการต่างๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบสังคมในสมัยนั้น มีพราหมณ์ช่วยพิจารณาตัวบทกฎหมายและดำเนินกระบวนพิจารณาจนได้ข้อเท็จจริงแล้วเสนอผู้พิพากษาตัดสินความ[71] การนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมชั้นสูงสุดคือให้พระมหากษัตริย์ไม่ใช่เรื่องง่ายอีกต่อไป ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตลอดสมัย ไม่ปรากฏว่ากษัตริย์พระองค์ใดได้เคยทรงรับฎีกาจากประชาชน โดยถือว่าทรงมีเสนาบดีทำหน้าที่แทนพระองค์แล้ว[72] จนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์จึงมีประเพณีการถวายฎีกาขึ้นโดย ราษฎรผู้ใดมาตีกลองเพื่อถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ ผู้ที่ถวายฎีกาต้องถูกพระราชอาญา

---

[70] เจริญ ไชยชนะ. (2523). **พ่อขุนรามคำแหงมหาราช.** หน้า 13.

[71] แสวง บุญเฉลิมวิภาส. เล่มเดิม. หน้า 94 -100.

[72] เจริญ ไชยชนะ. เล่มเดิม. หน้า 14.

เฆี่ยนเสียก่อนเพื่อให้แน่ใจว่าได้รับความเดือดร้อนมาจริงๆ[73] ตามแนวคิดความเป็นเทวราชาและกษัตริย์เป็นธรรมราชาดังกล่าว ซึ่งสวนทางกับแนวความคิดการไกล่เกลี่ยคดี ที่มีแนวคิดความเรียบง่ายเป็นกันเองไม่เน้นแบบพิธีที่เป็นทางการ ดังนั้นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของการยุติความขัดแย้งทางอาญาแบบการไกล่เกลี่ยคดีจึงแทบจะไม่มีบัญญัติไว้เลย อาจถือได้ว่าสมัยกรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนมีกฎหมายตราสามดวงเป็นยุคมืดของกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญาเลยก็ได้

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนเริ่มแรกได้มีการใช้ระบบกฎหมายจากสมัยอยุธยามาระยะหนึ่ง จนกระทั่ง เมื่อ พ.ศ. 2347 (จ.ศ. 1166) พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรรมการชำระกฎหมายขึ้นประกอบด้วย อาลักษณ์ 4 คน ลูกขุนศาลแขวง 4 คน และราชบัณฑิต 4 คน รวมเป็น 12 คน ให้เวลาชำระ 3 เดือนแล้วให้เขียนลงในสมุดไทยเป็น 3 ฉบับ เก็บไว้ที่ห้องเครื่อง หอหลวง และศาลหลวงอย่างละฉบับ แต่ละฉบับจะประทับตราพระราชสีห์ ตราพระคชสีห์ และตราบัวแก้ว เรียกว่ากฎหมายตราสามดวง[74] โดยในยุคนี้เป็นยุคที่พยายามจะพัฒนาระบบกฎหมายไทยให้มีรูปแบบทัดเทียมกับต่างชาติให้มากขึ้น ดังนั้นจุดเน้นของบทบัญญัติโดยเฉพาะกฎหมายตราสามดวงจะพยายามบัญญัติให้การตัดสินคดีเป็นลักษณะของคดีความที่มีรูปแบบและเป็นทางการเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น พระไอยการลักษณภญาน เป็นรูปแบบว่าด้วยลักษณะพยาน พระไอยการลักษณตระลาการ บัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความ เช่น การชี้สองสถาน คือ การให้คู่ความมาพบกันต่อหน้าศาล แล้วศาลจะรับฟังความโจทก์และจำเลย ถ้าความที่โจทก์และจำเลยให้การตรงกันก็หมดประเด็น เป็นที่มาของคำว่าชี้สองสถานในปัจจุบัน เป็นต้น ดังนี้ การดำเนินการในรูปแบบของการยุติคดีหรือการไกล่เกลี่ยคดีในชั้นเจ้าพนักงานมีบัญญัติให้เห็นน้อยมาก อย่างไรก็ตามมีกฎหมายในรัชกาลที่ 3 ฉบับหนึ่งที่พอจะมีลักษณะของการยุติคดีโดยเจ้าพนักงานหรือการไกล่เกลี่ยได้ เรียกว่ากฎหมายลักษณะโจร 5 เส้น ที่กำหนดให้เกณฑ์ราษฎรให้ระงับการปล้นสะดม ให้ปราบโจรด้วยตนเอง ในขั้นแรกกำหนดไว้ว่า ถ้าเกิดเรื่องตีชิงวิ่งราวเมื่อใดให้ประชาชนใกล้เคียงในระยะ 3 เส้น 15 วา ต้องช่วยกันจับกุมให้ได้ภายใน 3 วัน ถ้าผู้ร้ายหนีต้องช่วยกันติดตาม ถ้าหนีเข้าหมู่บ้านใด หมู่บ้านนั้นต้องติดตามตัว ชาวบ้านหมู่บ้านเดิมกลับบ้านเรือนของตนได้ แต่เจ้าหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องตามจับจนได้ ถ้าจับไม่ได้เป็นผิด ต้องช่วยกันใช้ทรัพย์[75] สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานและชาวบ้านในการดำเนินการทางอาญา

---

[73] สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. (2549). **บันทึกเรื่องการปกครองของไทยสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์.** หน้า 113.

[74] แหล่งเดิม. หน้า 81 – 82.

[75] แหล่งเดิม. หน้า 102.

กับผู้กระทำผิดด้วยตนเองอันเป็นส่วนหนึ่งของจุดเริ่มต้นแห่งแนวคิดการไกล่เกลี่ยและยุติคดีอาญาโดยเจ้าพนักงาน

หากจะฟังว่าการถวายฎีกาและการตัดสินคดีที่ถวายฎีกาถือเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ในสมัยที่มีกฎหมายตราสามดวงนี้ ได้มีนายบุญศรีทูลเกล้าฯ ถวายฎีการ้องทุกข์เรื่องนางป้อมภรรยาตน และภายหลังนั้นต่อมาก็มีฎีกาอีกเป็นอันมาก แต่ในระยะนั้นไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับการถวายฎีกาจนกระทั่งมีการวางระเบียบการถวายฎีกาในเวลาต่อมาคือ พ.ศ. 2457 เมื่อมีการถวายฎีกาพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้เป็นประมุขแห่งรัฐจะมีอำนาจในการเรียกสอบถามและให้ความช่วยเหลือให้ความเป็นธรรม บางกรณีเป็นกรณีพิพาทการช่วยเหลือต้องมีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและตัดสินเพื่อยุติข้อพิพาท[76] กรณีนี้นับได้ว่าเป็นต้นแบบของแนวคิดการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทยในเวลาต่อมา

2) พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114[77]

หลังการปฏิรูประบบกฎหมายจากกฎหมายตราสามดวงเป็นกฎหมายสมัยใหม่ในยุครัตนโกสินทร์ พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ถือเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่มีการบัญญัติถึงการไกล่เกลี่ยโดยเจ้าพนักงานอย่างชัดเจน โดยที่มาบัญญัติไว้ในหมวดที่ 6 ว่าด้วยการเปรียบเทียบความหัวเมืองมีบัญญัติไว้ 2 มาตรา ซึ่งกล่าวถึงผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย 2 ตำแหน่ง คือ กำนัน และนายแขวง(นายอำเภอ) มาตรา 27 เป็นเรื่องของอำนาจที่กำนันจะเปรียบเทียบความ ซึ่งมีใจความว่า “ความแพ่งแลความวิวาทเล็กน้อย กำหนดโดยทุนทรัพย์ฤาเบี้ยปรับไหมไม่เกิน 20 บาท และเปนความ ซึ่งไม่มีโทษหลวงเหล่านี้เกิดขึ้นในตำบลใด ถ้าโจทย์มาร้องฟ้องต่อกำนัน ก็ให้กำนันนายตำบลนั้น มีอำนาจที่จะเรียกตัวจำเลย แลพยานมาไต่ถาม แลเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตามสมควร โดยไม่ต้องไปร้องฟ้องยังโรงศาลก็ได้” ซึ่งอาจแปลความได้ว่าในคดีแพ่งและคดีอาญาเล็กๆน้อยๆ ที่ทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 20 บาท ซึ่งไม่ใช่ความผิดอาญาแผ่นดินได้เกิดขึ้นที่ตำบลใด ถ้าโจทก์นำความมาร้องต่อกำนัน ให้กำนันมีอำนาจเรียกตัวจำเลยและพยานมาไต่สวน แล้วดำเนินการเปรียบเทียบ ถ้าคู่ความยอมรับการเปรียบเทียบให้คดีเป็นอันเลิกกัน และมาตรา 28 เป็นเรื่องของอำนาจนายแขวงหรือนายอำเภอที่จะเปรียบเทียบความ บัญญัติไว้ว่า “ความชนิดที่ได้ว่ามาในมาตราก่อนนั้น ถ้ากำนันนายตำบลเปรียบเทียบไม่ตกลงได้ก็ตาม ฤาเป็นคดีซึ่งทุนทรัพย์ ฤาเบี้ยปรับไหมแต่ 20 บาทขึ้นไปจน 40 บาท อันพ้นอำนาจที่กำนันจะเปรียบเทียบได้เหล่านี้ ถ้าคู่ความฝ่ายใด

---

[76] ปริญญา บุญชู. (2533). **พนักงานอัยการกับงานประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน.** หน้า 13.

[77] พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114. (2438, 19 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 12, ตอนที่ 42. หน้า 398.

พอใจจะให้เปรียบเทียบให้เปนที่แล้วต่อกัน ก็ให้นายแขวงมีอำนาจที่จะเรียกคู่ความแลพยานมาไต่ถามแลเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตามสมควรก็ได้" ซึ่งอาจแปลความได้ว่าถ้าคดีในมาตรา 27 ไม่สามารถตกลงกันได้หรือเป็นคดีแพ่งและคดีอาญาเล็กๆน้อยๆ ที่ทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับเกิน 20 บาทแต่ไม่เกิน 40 บาท ซึ่งไม่ใช่ความผิดอาญาแผ่นดินที่คู่ความประสงค์จะให้นายอำเภอเปรียบเทียบ ก็ให้นายอำเภอทำการเปรียบเทียบเมื่อทุกฝ่ายพอใจให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน และให้นายอำเภอมีอำนาจที่จะเรียกคู่ความและพยาน มาไต่สวนและเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันก็ได้

ส่วนผลแห่งการยอมความหรือไม่ยินยอมตามเปรียบเทียบจะมีผลอย่างไรนั้น มาตรา 29 ได้บัญญัติผลแห่งการนี้ไว้ว่า "ในการเปรียบเทียบนี้ ถ้าโจทย์จำเลยยอมกัน ตามคำเปรียบเทียบให้ความนั้นเป็นแล้วต่อกันโจทย์ฤาจำเลย จะเอาคดีเรื่องนั้นไปรื้อร้องฟ้องยังโรงศาล ต่อไปอีกไม่ได้ ถ้าหากว่าโจทย์ฤาจำเลย ไม่ยอมตามคำเปรียบเทียบ ก็ให้กำนันนายแขวงบอกโจทก์จำเลย ให้ไปร้องฟ้องว่ากล่าวกันตามโรงศาล" ซึ่งอาจแปลความได้ว่า ถ้าคู่ความยินยอมตามคำเปรียบเทียบแล้วให้คดีเป็นอันเลิกกัน ผู้ใดจะนำเรื่องนั้นไปฟ้องศาลไม่ได้ แต่ถ้าคู่ความไม่ยินยอมตามคำเปรียบเทียบให้กำนันหรือนายอำเภอตามแต่กรณีแจ้งคู่ความให้ไปฟ้องร้องว่ากล่าวกันต่อศาลต่อไป

ส่วนผลแห่งการที่คู่ความยินยอมตามคำเปรียบเทียบแล้วไม่ทำตามจะมีผลประการใดนั้น มาตรา 30 บัญญัติไว้ว่า "ถ้าโจทย์จำเลย ยอมตามคำเปรียบเทียบแล้ว แลภายหลังฝ่ายใดไม่กระทำตามยอมนั้นให้กำนันนายแขวง ขออำนาจศาลแขวง ซึ่งได้บังคับคดีท้องที่ตำบลนั้นบังคับคู่ความฝ่ายนั้น ให้กระทำตามยอมนั้นได้ทุกประการ" ซึ่งอาจแปลความได้ว่า ถ้าคู่ความยอมตามคำเปรียบเทียบแล้ว ภายหลังคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยอมทำตามยอมนั้นให้กำนันหรือนายอำเภอขออำนาจศาลแห่งท้องที่ให้บังคับตามยอมนั้นได้ทุกประการ

3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116[78]

เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เปลี่ยนแปลงตำแหน่งนายแขวงเป็นนายอำเภอได้มีการบัญญัติให้อำนาจนายอำเภอมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยโดยแยกชัดเจนระหว่างคดีแพ่งและคดีอาญาซึ่งต่างกับพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ที่บัญญัติให้มีการไกล่เกลี่ยทั้งทางแพ่งและอาญา โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 บัญญัติเรื่องการไกล่เกลี่ยหรือการเปรียบเทียบทางแพ่งไว้ใน ข้อ 3 ของมาตรา 55 ในส่วนของอำนาจกรมการอำเภอไว้ว่า "ความแพ่ง กำหนดทรัพย์ไม่เกิน 1,000 บาทซึ่งเกิดขึ้นในจังหวัด อำเภอนั้นก็ดี หรือจำเลยอยู่ในอำเภอนั้นก็ดีถ้าโจทย์มาร้องต่อกรมการอำเภอๆ มีอำนาจที่จะ

---

[78] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116. (2440, 30 พฤษภาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 14, ตอนที่ 9. หน้า 105 - 130.

หมายเรียกจำเลยแลพยานมาพิจารณาแลเปรียบเทียบให้เปนที่แล้วต่อกันโดยปรองดองได้ ตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ถ้าทั้ง 2 ฝ่ายยินยอมตามคำเปรียบเทียบแล้วความเรื่องนั้นเปนสำเร็จเด็จขาด ฝ่ายใดจะไปรื้อร้องฟ้องอีกไม่ได้ ถ้าฝ่ายใดได้ยินยอมตามคำเปรียบเทียบแล้ว มิกระทำตามที่ยอม กรมการอำเภอมีอำนาจ ที่จะเอาตัวผู้นั้นไปส่งศาล แลขอให้ศาลบังคับตามยอมทุกประการ ต่อคู่ความทั้งสองฝ่ายหรือแต่ฝ่ายใด ไม่ยินยอมตามคำเปรียบเทียบ จึงให้กรมการอำเภอ ยกเลิกคะดีเรื่องนั้นให้ไปร้องฟ้องกันยังโรงศาลตามกระบิลเมือง" บทบัญญัติดังกล่าวได้รวมเอามาตรา 28 - 30 แห่งพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ในการเปรียบเทียบหรือไกล่เกลี่ยความแพ่งไว้ด้วยกัน แต่สิ่งที่มีการเน้นย้ำเพิ่มขึ้นคือการบัญญัติสภาพแห่งผลดีที่มีการเปรียบเทียบแล้วว่าให้เป็นเด็ดขาด คู่ความจะรื้อร้องฟ้องกันอีกไม่ได้ อันถือเป็นหลักการสำคัญของการไกล่เกลี่ยคดีในเวลาต่อมา

ส่วนการดำเนินการกับความผิดที่มีโทษทางอาญานั้นได้มีบัญญัติไว้ในส่วนของ การไต่สวนคะดีมีโทษหลวง ตามข้อ 4 ของมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"ผู้ใดต้องหาว่าเปนโจรผู้ร้ายหรือเปนผู้กระทำความผิด ต้องระวางโทษหลวง ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือพลตระเวรแลผู้หนึ่งผู้ใด จับมาส่งต่อกรมการอำเภอหรือว่ากรมการอำเภอสั่งให้จับในเวลาสืบสวนการโจรผู้ร้ายก็ดี กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะบังคับเรียกพยาน แลบังคับให้โจทย์แลพยานสาบาล เบิกความเอาหลักฐานในคะดีเรื่องนั้น ถ้ากรมการอำเภอเห็นมีมลฑิณข้อพิรุธในผู้ต้องหา ก็ให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปยังผู้ว่าราชการเมือง พร้อมด้วยถ้อยคำสำนวนที่ได้ไต่สวนนั้น ถ้ากรมการอำเภอเห็นว่า ผู้ต้องหาปราศจากมลฑิณในความที่กล่าวหานั้น ก็มีอำนาจที่จะสั่งให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาเสียได้แต่ต้องส่งถ้อยคำสำนวน ในการที่ได้ไต่สวนและคำชี้แจงเนื้อเห็นเปนเหตุ ซึ่งได้สั่งให้ปล่อยนั้นไป ให้ผู้ว่าราชการเมืองทราบด้วยเหมือนกัน

แต่อำนาจที่ว่ามาในข้อนี้ ให้มีเฉพาะตำแหน่งนายอำเภอ"

ข้อ 4 ของมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เป็นการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานคือตัวนายอำเภอมีดุลยพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่ได้ว่าผู้ต้องหาที่จับตัวมาได้มีข้อพิรุธหรือไม่ถ้าพบว่าไม่มีพิรุธหรือไม่มีมลฑิณก็สามารถสั่งปล่อยตัวผู้ต้องหาได้ อันเป็นการยุติคดีอาญาโดยนายอำเภอ ในมาตรานี้ได้แยกออกจากการเปรียบเทียบความแพ่งซึ่งเดิมพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 บัญญัติไว้ในแต่ละมาตราด้วยกัน ดังนั้นรูปแบบของการยุติคดีอาญาจึงไม่มีปัจจัยความยินยอมของคู่กรณีเข้ามาเกี่ยวข้องหากจะมองข้อ 4 แห่งมาตรา 55 นี้เป็นรูปแบบของการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ยก็ดูจะไม่ชัดเจนมากนัก

4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

เมื่อได้มีการแก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ใน พ.ศ. 2457 ความสำคัญของการไกล่เกลี่ยคดีอาญากลับมามีความสำคัญอีกครั้ง โดยมีบัญญัติในมาตรามาตรา 105 แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ไว้ว่า

"ความผิดอย่างใดๆ อันต้องตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น กำหนดเป็นลหุโทษก็ดี ความผิดล่วงละเมิดพระราชบัญญัติภาษีอากร อันเบี้ยปรับกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไม่เกิน 200 บาทก็ดี เมื่อกรมการอำเภอไต่สวนเห็นว่าจำเลยมีพิรุธ ให้กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะเปรียบเทียบให้ตกลงกันได้ ถ้าไม่ตกลงกันได้ก็ดี หรือกรมการอำเภอเห็นว่าโทษของจำเลยเกินกว่าปรับ 200 บาท หรือเป็นโทษทั้งปรับทั้งจำ หรือโทษจำอย่างเดียวก็ดี ก็ให้ส่งคดีเรื่องนั้นไปยังเมือง"

โดยที่มาตรา 105 นี้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าความผิดอาญาสามารถให้กรมการอำเภอหรือนายอำเภอสามารถไกล่เกลี่ยได้ด้วยการเปรียบเทียบ โดยคดีที่สามารถทำการเปรียบเทียบได้คือคดีอาญาทั่วไปที่เป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งหมายถึงคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ[79] และคดีละเมิดภาษีอากรเบี้ยปรับไม่เกิน 200 บาท โดยให้อำนาจนายอำเภอในการเรียกมาไต่สวนและมีดุลยพินิจในการพิจารณาว่ามีความผิดหรือไม่แล้วทำการเปรียบเทียบด้วยการไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันได้ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ส่งคดีนั้นไปยังจังหวัด แต่ข้อด้อยของมาตรานี้คือไม่ได้บัญญัติถึงผลแห่งการยินยอมในกรณีตกลงกันได้ไว้อย่างชัดเจนว่าให้คดีอาญาเลิกกัน จะรื้อร้องฟ้องกันอีกได้หรือไม่ประการใด ปัจจุบันแม้ว่าจะมีบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีคดีอาญาในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 แต่บทบัญญัติมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ก็ยังไม่มีการยกเลิกเพิกถอนแต่อย่างใด

2.2.3 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในปัจจุบัน

เมื่อกล่าวถึงระเบียบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีระเบียบกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติให้ยุติคดีอาญา แทนที่จะต้องนำคดีสู่พนักงานอัยการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อพิสูจน์ความมีผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย ก็สามารถทำให้คดียุติได้โดยการผันคดีออกมาดำเนินการในรูปแบบเฉพาะที่ไม่ต้องให้ศาลพิจารณาคดีตามกระแสหลัก แต่ก็ทำให้คดียุติได้เช่นกันจึงอาจถือได้ว่าการมีกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้ยุติก่อนถึงชั้นศาลนั้นเป็นความพยายามของภาครัฐในการเข้าไปจัดการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชน เป็นการทำงานเชิงรุกและเป็นการสร้างเครื่องมือ

---

[79] ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 102.

ของรัฐในการช่วยให้มีการยุติข้อพิพาททางอาญาลงได้ซึ่งมีทั้งที่เป็นการช่วยด้วยการให้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเองหรืออาจเป็นเพียงการสนับสนุนให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยในชุมชนเองก็มี อย่างไรก็ตามการผันคดีออกมาจากกระแสหลักที่ว่านี้จำเป็นจะต้องมีการพูดคุยกันเสนอความต้องการหรือความประสงค์ของแต่ละฝ่าย โดยมีคนกลางหรือเจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำหน้าที่จัดการให้มีการดำเนินคดีรูปแบบพิเศษเหล่านี้ การดำเนินคดีรูปแบบเหล่านี้จึงมีลักษณะของรูปแบบการไกล่เกลี่ยรูปแบบอยู่ด้วย จึงถือได้ว่าการยุติคดีอาญาเหล่านี้เป็นการดำเนินการในรูปแบบของการไกล่เกลี่ยคดีอาญานั่นเอง ซึ่งสามารถแยกประเภทตามลักษณะของคนกลางที่มาทำการไกล่เกลี่ยได้ ดังนี้

1) การไกล่เกลี่ยโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักนั้น โดยทั่วไปแล้วมักเริ่มต้นที่พนักงานสอบสวนแล้วไปที่พนักงานอัยการ และส่งต่อไปยังศาลทำการพิจารณาพิพากษาคดีในที่สุด ในระหว่างกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักนี้ ก็มีบทบัญญัติให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้เช่น กล่าวได้ ดังนี้

(1) โดยพนักงานสอบสวน

กล่าวคือ พนักงานสอบสวนสามารถทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้คดีอาญายุติได้ตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา 37 คดีอาญาเลิกกันได้ ดังต่อไปนี้

(1) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

(2) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(3) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งเกิดในกรุงเทพมหานครเมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการในตำแหน่งนั้นๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

(4) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว"

จากบทบัญญัติแห่งมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติถึงคำว่า "คดีอาญาเลิกกัน" นั่นหมายถึงการยุติคดีอาญาโดยที่ไม่ต้องดำเนินคดีต่อไปนั่นเอง กรณีนี้ได้กำหนดเงื่อนไขให้คดียุติได้ คือ ตาม (1) นั้นถ้าผู้กระทำผิดได้ชำระค่าปรับในอัตราสูงสุดในคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจมีส่วนช่วยให้คดียุติได้ด้วยการแจ้งเน้นย้ำข้อกฎหมายดังกล่าวให้ผู้กระทำผิดทราบ ถ้าผู้กระทำผิดสมัครใจชำระค่าปรับคดีอาญาก็เป็นอันเลิกกันได้ ซึ่งหลักการนี้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 79 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เช่นกัน ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ในคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว ถ้าผู้ที่ต้องหาว่ากระทำความผิด นำค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นมาชำระก่อนที่ศาล เริ่มต้นสืบพยาน ให้คดีนั้นเป็นอันระงับไป" ซึ่งผลแห่งบทบัญญัติมาตรานี้ใช้คำว่า "คดีเป็นอันระงับ" ซึ่งมีได้ทั้งกรณีคดีก่อนถึงศาลและคดีถึงศาลแล้ว ซึ่งต่างกับผลตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกรณีคดียังไม่ถึงศาลเท่านั้น [80]

ส่วน (2) (3) และ (4) มาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นั้นเป็นการให้บทบาทเจ้าพนักงานซึ่งประกอบด้วย พนักงานสอบสวน นายตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรขึ้นไปหรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการใช้ดุลยพินิจเปรียบเทียบ โดยก่อนที่จะมีการยินยอมให้เปรียบเทียบนี้ย่อมต้องมีการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เปรียบเทียบ ถ้าผู้กระทำผิดยินยอมตามคำเปรียบเทียบและชำระค่าปรับแล้วก็มีผลให้คดีอาญายุติได้ และถือเป็นการหันเหคดีออกจากกระแสหลัก (Diversion) ทำให้ลดคดีอาญาในชั้นศาลได้ อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบข้างต้น แม้จะถูกตรวจสอบโดยพนักงานอัยการตามมาตรา 142 วรรคท้าย ที่บัญญัติไว้ว่า "...แต่ถ้าเป็นความผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน" และมีมาตรา 144 ที่บัญญัติไว้ว่า

"ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง ถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ ถ้าเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจดั่งต่อไปนี้

(1) สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีนั้น แทนการที่จะส่งผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ

(2) เมื่อผู้ต้องหาถูกส่งมายังพนักงานอัยการแล้ว สั่งให้ส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น หรือถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นที่มีอำนาจจัดการเปรียบเทียบให้ก็ได้"

จากบทบัญญัติข้างต้นผู้มีหน้าที่ในการเปรียบเทียบคือพนักงานสอบสวน

---

[80] สมพร พรหมหิตาพร. (2539). **การเปรียบเทียบคดีอาญา.** หน้า 5.

พนักงานอัยการมีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบและสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบซึ่งผลแห่งการนี้คือทำให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน

ในชั้นพนักงานสอบสวนนี้ยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบทหนึ่งที่กำหนดเงื่อนไขให้คดีอาญายุติ คือมาตรา 39(2) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"มาตรา 39 สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป ดังต่อไปนี้

…

(2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย

..."

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้คำว่าคดีความผิดต่อส่วนตัว ซึ่งหมายถึงคดีความผิดอันยอมความได้ในประมวลกฎหมายอาญานั่นเอง หากผู้เสียหายยินยอมถอนคำร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแล้วก็ส่งผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป นั่นก็คือส่งผลให้คดีอาญาเป็นอันยุติ บางครั้งพนักงานสอบสวนจะใช้ช่องทางกฎหมายนี้พยายามเจรจาไกล่เกลี่ยให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาประนอมข้อพิพาทกันหากทั้งคู่ยินยอมตามที่ได้ไกลเกลี่ยแล้วพนักงานสอบสวนก็จัดให้ผู้เสียหายดำเนินการการถอนคำร้องทุกข์เพื่อให้คดีอาญาเป็นอันยุติไป ซึ่งกรณีนี้ก็ถือได้เช่นกันว่าเป็นการทำให้คดีอาญายุติลงโดยเจ้าพนักงาน โดยยุติลงก่อนถึงชั้นศาลซึ่งก่อนที่จะมีการถอนคำร้องทุกข์ก็ย่อมต้องมีการเจรจาพูดคุยไกล่เกลี่ยกันระหว่างผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือพนักงานสอบสวนเพื่อเสนอความต้องการของแต่และฝ่าย หากตกลงกันได้ก็ย่อมนำไปสู่การถอนคำร้องทุกข์ในที่สุด ดังนั้นในขั้นตอนของการเจรจาที่มีพนักงานสอบสวนเป็นคนกลางในการสื่อสารนั้นย่อมเป็นลักษณะหนึ่งของรูปแบบการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) รวมอยู่ด้วย

(2) โดยพนักงานอัยการ

การยุติคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการมี 2 ประการ ประการแรก คือ ตามระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532[81] เป็นการออกระเบียบเพื่อให้สอดคล้องกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาท

---

[81] คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา และสำนักงานศาลยุติธรรม. (2551). **เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "กระบวนการยุติธรรมตาม ป.วิ. อาญาใหม่และการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นสอบสวน" ระหว่างวันที่ 27 – 28 กันยายน 2551 ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 7 อาคารสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.** หน้า 1 - 2.

ของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ซึ่งให้อำนาจพนักงานอัยการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งหรือทางอาญาประเภทความผิดที่เป็นความผิดที่ยอมความได้ โดยมีวิธีการดำเนินงานคือ เมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประสงค์จะให้พนักงานอัยการทำการประนอมข้อพิพาทให้ยื่นคำร้องต่อหัวหน้าพนักงานอัยการในกรณีส่วนกลางหรือต่ออัยการจังหวัดในกรณีส่วนภูมิภาค และให้จัดลงในสารบบประนอมข้อพิพาท (สคช.3) ไว้เป็นหลักฐาน หากหัวหน้าพนักงานอัยการหรืออัยการจังหวัดเห็นสมควรทำการประนอมข้อพิพาท ก็ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบทำหนังสือเชิญคู่กรณีอีกฝ่ายมาสอบถามความประสงค์หากคู่กรณีไม่ยินยอมก็ให้จดแจ้งเหตุผลลงในสารบบแล้วแจ้งผู้ร้องทราบ ถ้าคู่กรณียินยอมตกลงตามที่พนักงานอัยการประนอม ถ้าเป็นความแพ่งให้พนักงานอัยการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นหนังสือ ถ้าเป็นความอาญาให้จัดทำบันทึกการยอมความแล้วอ่านให้คู่กรณีฟัง จากนั้นให้คู่กรณีลงลายชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยานสองคน แล้วให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบลงชื่อในฐานะผู้ทำการประนอมข้อพิพาท แล้วนำเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการหรืออัยการจังหวัดให้ความเห็นชอบ นอกจากนั้นให้นำข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 มาบังคับโดยอนุโลม

ส่วนการยุติคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการอีกประเภทหนึ่งนั่นคือการใช้ดุลยพินิจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ แม้ว่าอำนาจการสั่งคดีด้วยการสั่งไม่ฟ้องจะเป็นไปตามมาตรา 141 วรรคสองและมาตรา 143(1) ที่บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา 141 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างใด ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้องให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้องและให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้สั่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหามา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ ให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา"

"มาตรา 143 เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดั่งกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดั่งต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องต่อไป..."

กรณีตามกฎหมายที่บัญญัติข้างต้นการใช้ดุลยพินิจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเป็นดุลยพินิจที่กว้างขวางมากของพนักงานอัยการเพราะไม่ได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิพิจารณาความอาญาโดยละเอียดว่าคดีอย่างไรควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง โดยส่วนใหญ่แล้วจะมาจากการที่พนักงานอัยการได้พิจารณาจากสำนวนแล้วเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่มีความผิดหรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องร้องผู้ต้องหา ซึ่งระเบียบวิธีปฏิบัติในรายละเอียดจะกำหนดไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547[82] แต่คดีอาญาบางลักษณะที่มีพยานหลักฐานชัดเจนว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดชัดเจนและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่มีเหตุผลอื่นที่พนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องผู้กระทำผิดเป็นจำเลยต่อศาล เช่น เพื่อกันผู้กระทำผิดบางคนไว้เป็นพยาน[83] การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุผลอย่างหลังนี้เป็นดุลยพินิจการยุติคดีโดยพนักงานซึ่งทำให้คดีหันเห (Diversion) ไปจากกระแสหลักเช่นกัน กล่าวคือ แทนที่คดีที่มีผู้กระทำผิดจะถูกฟ้องและเข้าสู่สารบบของศาลแต่พนักงานอัยการเห็นว่าคดีนั้นถ้าฟ้องไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง[84] เมื่ออัยการสูงสุดเห็นชอบแล้วก็ให้มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีได้ เช่นกรณีหญิงท้องมีลูกต้องดูแลอีก 3 คน ไม่มีรายได้เลยไปขโมยซาลาเปาจากร้านสะดวกซื้อไปให้ลูกรับประทาน เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าคดีดังกล่าวหากฟ้องผู้ต้องหาไปก็อาจทำให้เด็กอีก 3 คน ไม่มีผู้ดูแลหรือไม่เกิดประโยชน์ต่อทารกในครรภ์ ก็อาจพิจารณาใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องตามข้อนี้ได้

นอกจากนี้มาตรา 39(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นยังให้สิทธิผู้เสียหายในการถอนคำร้องทุกข์ในเมื่อคดีอยู่ในชั้นพนักงานอัยการได้อีก ซึ่งผลก็คือเมื่อผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์แล้วก็มีผลทำให้คดีอาญายุติไปเช่นกัน

---

[82] อัยการผู้ช่วยรุ่นที่ 13. (2548). ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2550, จาก **http://app1347.4t. com/crime.htm**.

[83] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 79.

[84] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 78.

(3) โดยศาล

โดยปกติแล้วเมื่อคดีขึ้นสู่ศาล ศาลจะดำเนินกระบวนพิจารณาพิสูจน์ความมีผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยได้ แต่ในชั้นศาลนั้นคดีอาญาก็สามารถยุติได้โดยช่องทางก่อนที่จะไปถึงการติดสินคดีได้ ซึ่งตามกฎหมายมีบัญญัติไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก การถอนคำร้องทุกข์ในชั้นศาลตามมาตรา 39(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประการที่สอง คือการถอนฟ้อง และประการที่ 3 คือการยอมความกัน ซึ่งทั้งสามประการนี้ ผลก็คือทำให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป ซึ่งก็คือคดีอาญาเป็นอันยุติไป นั่นเอง เฉพาะการถอนฟ้อง และการยอมความนั้นมีบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"มาตรา 35 คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลังเมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลยไว้ ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้อง ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น จะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้าน ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย"

ตามมาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาระบุว่าการถอนฟ้องในคดีทั่วๆไป และการยอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือคดีความคิดอันยอมความได้นั้นถ้าเป็นการถอนฟ้องแล้วเข้าเงื่อนไขที่ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องได้อีก[85] หรือการยอมความที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วก็มีผลให้คดีอาญายุติได้โดยไม่ต้องมีการสืบพยานและพิจารณาพิพากษาแต่อย่างใด ทั้งนี้ตามมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำนักงานศาลยุติธรรมได้อาศัยช่องทางของคดีอาญาที่ยอมความได้แล้วเป็นอันยุติข้างต้น ไปบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการ การไกล่เกลี่ย

---

[85] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 36 บัญญัติว่า "คดีอาญาซึ่งได้ถอนฟ้องไปจากศาลแล้ว จะนำมาฟ้องอีกหาได้ไม่ เว้นแต่จะเข้าอยู่ในข้อยกเว้นต่อไปนี้

(1) ถ้าพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีอาญาซึ่งไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวไว้แล้วได้ถอนฟ้องคดีนั้นไป การถอนนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่

(2) ถ้าพนักงานอัยการถอนคดีซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัวไป โดยมิได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้เสียหาย การถอนนั้นไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่

(3) ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีอาญาไว้แล้วได้ถอนฟ้องคดีนั้นเสีย การถอนนี้ไม่ตัดสิทธิพนักงานอัยการที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่ เว้นแต่คดีซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัว."

ข้อพิพาท ชื่อว่า ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544[86] โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบระเบียบนี้คือ สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม มีสาระสำคัญดังนี้

ก. ประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้คือคดีแพ่งหรือคดีอื่นที่อาจระงับข้อพิพาทได้ด้วยการตกลงกันของคู่ความ ซึ่งรวมถึงคดีอาญาที่สามารถยอมความได้ด้วย[87]

ข. ผู้ประนีประนอม ได้แก่ ผู้พิพากษา ข้าราชการศาลยุติธรรม บุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ประนีนอมกัน โดยการไกล่เกลี่ยนั้นอาจไกล่เกลี่ยได้โดยองค์คณะของผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรืออาจมีการไกล่เกลี่ยโดยผู้ประนีประนอมข้างต้นซึ่งผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้ง

ค. การไกล่เกลี่ยจะกระทำด้วยวิธีใด ณ วันเวลา และสถานที่ใด ให้เป็นไปตามผู้ประนีประนอมกำหนด แต่ผู้ประนีประนอมจะต้องแจ้งให้คู่ความทุกฝ่ายทราบถึงการดำเนินการไกล่เกลี่ยที่คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมิได้เข้าร่วมให้คู่ความฝ่ายนั้นทราบด้วย

ง. ในการไกล่เกลี่ยต่อหน้าคู่ความ ถ้าผู้ประนีประนอมเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย ผู้ประนีประนอมอาจอนุญาตให้เฉพาะแต่ตัวคู่ความทั้งสองฝ่ายหรือเพียงแต่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอยู่ในการประชุมการไกล่เกลี่ยก็ได้ ซึ่งเป็นหลักการที่ว่าในกรณีจำเป็นอาจทำการประนีประนอมลับหลังอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้

จ. เมื่อกระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงให้ผู้ประนีประนอมแจ้งผลของการไกล่เกลี่ยให้ศาลทราบเพื่อดำเนินการต่อไปโดยเร็ว แต่ถ้าเป็นการตกลงระงับข้อพิพาทเพียงบางส่วนหรือตกลงรับข้อเท็จจริงบางประการ และยินยอมให้นำข้อตกลงเช่นว่านั้นไปใช้อ้างอิงในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ ก็ให้ผู้ประนีประนอมจัดทำบันทึกข้อตกลงและแจ้งให้ศาลทราบด้วย

ฉ. เว้นแต่คู่ความจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น คู่ความและบุคคลที่เกี่ยวข้องตกลงที่จะเก็บรักษาความลับของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการไกล่เกลี่ย และตกลงที่จะไม่นำข้อเท็จจริงและการดำเนินการในการไกล่เกลี่ยไปใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนพิจารณาใดๆ ของศาล ไม่ว่าในสำนวนคดีที่ทำการไกล่เกลี่ยหรือคดีอื่น หรือในกระบวนพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งข้อเท็จจริงที่ว่านี้หมายความรวมถึง การติดต่อระหว่างคู่ความ หรือ

---

[86] สำนักงานศาลยุติธรรม. (2545). ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544. สืบค้นเมื่อ 18 ตุลาคม 2552, จาก **http://www.library.coj.go.th/rabieb/show.php?Idmain=10&&Title=การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท&&page=**.

[87] พศิลักษมิ์ ทองเจริญ. (2550). **ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท.** หน้า 2.

ข้อเท็จจริงใดๆ เกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ย ข้อเท็จจริงที่เป็นเนื้อหาหรือรายละเอียดแห่งการเจรจาตกลงในกระบวนการไกล่เกลี่ย ความเห็นหรือข้อเสนอใดๆ ซึ่งได้เสนอโดยคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งในกระบวนการไกล่เกลี่ยความเห็นหรือข้อเสนอใดๆ ซึ่งได้เสนอโดยผู้ประนีประนอม

ช. ผู้ประนีประนอมต้องเตรียมการไกล่เกลี่ยก่อนทำการไกล่เกลี่ยเสมอต้องช่วย เหลือสนับสนุนการเจรจาระหว่างคู่ความ แนะนำแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อการยุติข้อพิพาท ต้องไม่ออกความเห็นในลักษณะใดๆ ที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เว้นแต่คู่ความจะได้ตกลงกันให้ผู้ประนีประนอมออกความเห็นเช่นว่านั้น และต้องไม่ข่มขู่ บังคับ หรือใช้อิทธิพลในทางใดๆ อันอาจกระทบกระเทือนต่อความสมัครใจในการระงับข้อพิพาทของคู่ความ

ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 นี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการที่ศาลยุติธรรมจะใช้เป็นเครื่องมือในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาอันเป็นความผิดที่ยอมความได้ในชั้นศาล

2) การไกล่กลี่ยโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ได้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก

กฎหมายของประเทศไทยก็มีบัญญัติให้เจ้าหน้าที่รัฐอื่นที่ไม่ใช่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล สามารถทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ตามกฎหมายเฉพาะ ดังนี้

(1) โดยคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า

"มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

…

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

…"

"มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค" ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงคมนาคม เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการและเลขานุการ"

"มาตรา 62 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ และในการนี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือ

คณะอนุกรรมการ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการเปรียบเทียบได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบหรือเงื่อนไขประการใดๆ ให้แก่ผู้ได้รับมอบหมายตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้

ภายใต้บังคับของบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งในการสอบสวนถ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมายังคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้มีอำนาจเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

เมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังกล่าวจะพบว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยและยุติคดีอาญาเองหรือมอบหมายให้เจ้าพนักงานอื่นกระทำการก็ได้ด้วยการเปรียบเทียบคดีที่มีความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นี้ หากผู้กระทำผิดยินยอมตามคำเปรียบเทียบและชำระเงินค่าปรับแล้ว ผลทางกฎหมายก็คือ คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน โดยมีผลเหมือนกับมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยอำนาจที่กฎหมายให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสามารถทำการเปรียบเทียบได้นี้เป็นอำนาจในการมีดุลยพินิจหันเหหรือผันคดีออกจากกระแสหลักได้ ซึ่งทำได้ด้วยการที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือพนักงานสอบสวนตามแต่กรณีทำการเจรจากับผู้กระทำผิด ซึ่งถือเป็นการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทอย่างหนึ่งด้วย

(2) โดยคณะกรรมการและเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการควบคุมดูแลด้านการสาธารณสุข[88]ซึ่งได้บัญญัติความผิดและโทษทางอาญาไว้ด้วย โดยที่มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 85 ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

(1) ในเขตกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนกรมตำรวจ

(2) ในเขตจังหวัดอื่นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด

---

[88] กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ ก (2547). **คู่มือการเปรียบเทียบปรับและการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานเจ้าหน้าที่.** หน้า 219.

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบ

สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ด้วย

เมื่อได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป"

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่าความผิดที่มีโทษทางอาญาที่ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทุกฐานความผิดนอกจากจะสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องหาตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักได้แล้วยังสามารถหันเหหรือผันคดีออกไปดำเนินการในลักษณะการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยการเปรียบเทียบได้กรณีนี้สามารถแยกแยะประเภทของการเปรียบเทียบได้ตามระดับของโทษ กล่าวคือ ประเภทแรก คดีที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับนั้น ผู้มีอำนาจในการเป็นผู้ดำเนินการเปรียบเทียบคือ คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีซึ่งมีองค์ประกอบตามบทบัญญัติข้างต้นหรือจะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายเป็นผู้เปรียบเทียบก็ได้ ส่วนประเภทที่สองคือคดีที่มีโทษสูงกว่าคดีประเภทแรกข้างต้น กรณีนี้ผู้ที่สามารถทำการเปรียบเทียบได้คือคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเท่านั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย ไม่มีอำนาจทำการเปรียบเทียบ โดยมูลเหตุจูงใจในการทำการเปรียบเทียบคือผู้มีหน้าที่ในการดำเนินคดีผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องหาซึ่งก็คือคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีและเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ซึ่งดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะมีความเห็นว่าควรเปรียบเทียบนี้เป็นดุลยพินิจที่กฎหมายให้อำนาจไว้เป็นดุลยพินิจในการตัดสินใจหันเหหรือผันคดีออกจากกระแสหลัก การเปรียบเทียบในที่นี้หมายถึงการเปรียบเทียบปรับ ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหามีหน้าที่ต้องเสียค่าปรับตามที่ผู้เปรียบเทียบได้เปรียบเทียบ เมื่อได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งถือว่าคดีอาญาได้ยุติลงโดยที่ไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลแต่อย่างใด

(3) โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน

พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 บัญญัติไว้ว่า

"มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

…

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

…"

"มาตรา 22 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา"

พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 นี้เป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวได้ สาเหตุก็เนื่องมาจากมีผู้กระทำผิดเกี่ยวกับบัตรประชาชนในความผิดเล็กน้อยวันหนึ่งมีปริมาณมาก หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนและบัตรของอำเภอหรือท้องถิ่นจะส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนทำคดีทุกราย จะเป็นภาระแก่พนักงานสอบสวนเป็นอย่างมากทั้งที่ความผิดเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนที่มีโทษปรับสถานเดียวนั้นเป็นความผิดเล็กน้อยเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น ความผิดฐานไม่ขอมีบัตรใหม่ภายใน 60 วันนับแต่บัตรเดิมหมดอายุ[89] ไม่แสดงบัตรเมื่อเจ้าพนักงานตรวจบัตรขอตรวจ[90] เป็นต้น จึงเป็นการบัญญัติให้มีการหันเหหรือผันคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักด้วยการไกล่เกลี่ยให้คดีอาญาให้ยุติในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ทำบัตรประจำตัวประชาชนเลย ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและเป็นการช่วยลดคดีเข้าสู่สารบบของพนักงานสอบสวนและของศาลได้อีกด้วย

(4) โดยเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 บัญญัติเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีไว้ ดังนี้

"มาตรา 102 ภายในบังคับแห่งมาตรา 102 ทวิ ถ้าบุคคลใดจะต้องถูกฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้ และบุคคลนั้นยินยอมและใช้ค่าปรับ หรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกันตามที่อธิบดีจะเห็นสมควรแล้ว อธิบดีจะงดการฟ้องร้องเสียก็ได้ และการที่อธิบดีงดการ

---

[89] พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526, มาตรา 11 วรรคสอง.

[90] พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526, มาตรา 17.

ฟ้องร้องเช่นนี้ให้ถือว่าเป็นอันคุ้มผู้กระทำผิดนั้น ในการจะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดอันนั้น

ในกรณีความผิดเกี่ยวกับอากรเล็ก ๆ น้อย ๆ จะออกกฎกระทรวงมอบอำนาจให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับ และงดการฟ้องร้องก็ได้

ในกรณีที่อธิบดีเป็นสมควรที่จะฟ้องบุคคลใดฐานกระทำหรือยื่นคำสำแดงหรือบันทึกเรื่องราวซึ่งเป็นความเท็จหรือเป็นความไม่บริบูรณ์ หรือเป็นความชักพาให้ผิดหลงในรายการใด ๆ หรือฐานหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงด้วยประการใด ๆ บรรดาการเสียอากรตามจำนวนที่ควรต้องเสีย หรือการกำกัดหรือการห้าม ให้อธิบดีบันทึกความเห็นว่า เป็นเพราะเหตุใดจึงควรฟ้องผู้กระทำผิด”

“มาตรา 102 ทวิ สำหรับความผิดตามมาตรา 27 มาตรา 31 มาตรา 36 และมาตรา 96 และความผิดตามมาตรา 5 มาตรา 5 ทวิ และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2480 ถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่จะเปรียบเทียบและงดการฟ้องร้อง และการที่คณะกรรมการงดการฟ้องร้องเช่นนี้ให้ถือว่าเป็นอันคุ้มกัน ผู้กระทำผิดนั้นในการที่จะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดอันนั้น”

พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมศุลกากรในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา โดยเป็นกรณีที่บุคคลที่จะถูกฟ้องคดีอาญาตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยินยอมใช้ค่าปรับ หรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บนหรือให้ประกันตามที่อธิบดีเห็นสมควรแล้ว ผลทางกฎหมายนั้น บทบัญญัติให้คำว่า “เป็นอันคุ้มผู้กระทำผิดนั้น ในการจะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดนั้น” ซึ่งหมายถึงเป็นการคุ้มครองมิให้นำคดีไปฟ้องร้องอีก จึงมีผลเป็นอย่างเดียวกับคดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือคดีอาญาได้ยุติลง

กรณีอำนาจอธิบดีในการใช้ดุลยพินิจใช้ค่าปรับ หรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกัน และงดการฟ้องร้องซึ่งเป็นอำนาจที่ถือว่าได้ให้กับเจ้าพนักงานอย่างหลากหลายนอกจากการเปรียบเทียบที่ต้องใช้ค่าปรับอย่างเดียวตามกฎหมายที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ นั่นคือความหลากหลายในแง่ของการทำความตกลง ทำทัณฑ์บนหรือการให้ประกันนี้จะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้เจ้าพนักงานมีทางเลือกในการที่จะดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก หรือจะทำการหันเหหรือผันคดีออกมาดำเนินการตามเครื่องมือข้างต้นแล้วทำให้คดีอาญายุติด้วยการงดฟ้องร้อง อันเป็นการช่วยลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ต้องอาศัยกิจกรรมการเจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้กระทำความผิดเพื่อนำมาประกอบการใช้ดุลยพินิจของตน ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการหันเหคดีเพื่อยุติคดีอาญาด้วยการไกล่เกลี่ยหรือ

ประนอมข้อพิพาทดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 กรณีความผิดข้างต้นนี้หากเป็นความผิดเล็กๆน้อยๆ ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2497) ซึ่งออกตามความในมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ได้มอบอำนาจพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีอำนาจเปรียบเทียบปรับ และงดการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับอากรเล็กๆน้อยๆ เฉพาะรายที่อัตราโทษปรับอย่างสูงไม่เกินกว่า 1 หมื่นบาท[91] ได้ และนอกจากนี้หากเป็นคดีที่มีโทษปรับสูงมากถ้าราคาของกลางรวมค่าอากรเกินกว่า 400,000 บาท คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมศุลกากร ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือผู้มีอำนาจทำการไกล่เกลี่ยแล้วทำการเปรียบเทียบและงดฟ้องร้องได้ ซึ่งผลก็เหมือนกับคดีอาญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั่นเอง

3) การไกล่กลี่ยโดยองค์กรอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ

องค์กรอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทยเท่าที่รวบรวมได้มี ดังนี้

(1) การระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการหมู่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ซึ่งระเบียบนี้ได้เสนอโดยสำนักอัยการสูงสุดหรือกรมอัยการในขณะนั้น[92]ซึ่งกรมอัยการในสมัยนั้นสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นการมอบอำนาจให้คณะกรรมการหมู่บ้านในพื้นที่ชนบทได้มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยและยุติคดีโดยให้ปฏิบัติหน้าที่ประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรในหมู่บ้านนั้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้[93]

ก. คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา โดยคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ คือ คดีแพ่งที่มีข้อพิพาททุกประเภทและคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้

ข. คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาท

ค. ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่าย หนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน

---

[91] สมพร พรหมหิตาธร. เล่มเดิม. หน้า 63.

[92] อุดม รัฐอมฤต. (2548). **บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์.** หน้า 126.

[93] กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง. (2550). **คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปี 2550.** หน้า 231 - 233.

ง. ขั้นตอนสามารถทำได้โดยคู่กรณีมาแจ้งความประสงค์จะให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาทให้ผู้ใหญ่บ้านทราบ ผู้ใหญ่บ้านจะแจ้งคู่กรณีมาทำบันทึกยินยอมให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาท จากนั้นผู้ใหญ่บ้านจะนัดหมายคณะกรรมการหมู่บ้านมาประนีประนอมข้อพิพาท โดยสอบถามข้อเท็จจริงจากคู่กรณีหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เชิญผู้เกี่ยวข้องมาสอบถาม ตรวจสอบเอกสาร วัตถุหรือสถานที่เกี่ยวข้องตามความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

จ. เมื่อคณะกรรมการหมู่บ้านได้ข้อเท็จจริงแล้วให้ประนีประนอมข้อพิพาทโดยอาศัยหลักกฎหมาย หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี

ฉ. การประนีประนอมข้อพิพาทให้กระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณี

ช. ถ้าคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ให้ยุติการประนีประนอม แล้วแจ้งคู่กรณีทราบแล้วรายงานนายอำเภอท้องที่ทราบ ถ้าตกลงกันได้ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้น 4 ฉบับ มอบให้คู่กรณีฝ่ายละฉบับ 1 ฉบับเก็บไว้ที่คณะกรรมการหมู่บ้าน อีก 1 ฉบับให้ผู้ใหญ่บ้านนำส่งอำเภอท้องที่

ซ. ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ข้าราชการตำรวจยศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไปภายในเขตอำเภอและพนักงานอัยการ ให้คำแนะนำปรึกษา ตลอดจนร่วมกันช่วยเหลือสนับสนุนในการฝึกอบรมให้ความรู้แก่คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตท้องที่

เมื่อพิจารณารูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีของคณะกรรมการหมู่บ้านแล้วจะพบหลักการที่สำคัญคือ หลักการไกล่เกลี่ยต้องยึดหลักกฎหมายและจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ และอีกหลักการที่สำคัญและเป็นจุดเด่นของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแบบนี้ คือ การไกล่เกลี่ยโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณีนั่นเอง มีข้อมูลจากกรมการปกครองระบุว่าการประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในปัจจุบันยังมีใช้อยู่ โดยในปีงบประมาณ 2551 (เดือนตุลาคม 2550 - กันยายน 2551) มีเรื่องเข้าสู่การประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 11,262 เรื่อง ในจำนวนนี้สามารถตกลงได้ถึง 10,764 เรื่อง[94] ส่วนประจำปีงบประมาณ 2552 คือเดือนตุลาคม 2551 ถึงเดือนกันยายน 2552 พบว่านายอำเภอและฝ่ายปกครองได้ทำการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทยทั้งทางแพ่งและทางอาญาในลักษณะของการเปรียบเทียบความแพ่งในหน้าที่ของนายอำเภอ การประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านทั้งทางแพ่งและทางอาญาและการ

---

[94] บันทึกสรุปผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2551 (เดือนตุลาคม 2550 – กันยายน 2551) ส่วนอำนวยความเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง.

ระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการจำนวนรวมกันถึง 19,477 เรื่อง คิดเป็นจำนวนทุนทรัพย์และค่าสินไหมทดแทนจำนวน 92,657,278 บาท ในจำนวนนี้สามารถคิดเป็นคดีอาญาได้ 2,684 เรื่อง คิดเป็นค่าสินไหมทดแทนจำนวน 2,729,230 บาท[95] เมื่อพิจารณาจากสถิติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหากไม่มีเครื่องมือการหันเหหรือผันคดีโดยการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการหมู่บ้านดังกล่าวแล้ว ศาลอาจต้องมีหน้าที่ในการรับพิจารณาคดีเหล่านี้แทน ซึ่งจะเป็นภาระของศาลในการรับพิจารณาคดีและเป็นภาระของเรือนจำในการรับนักโทษที่เกิดจากคดีเหล่านี้มากขึ้นก็ได้ การประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านนี้จึงถือเป็นการระงับข้อพิพาททางอาญาอีกรูปแบบหนึ่งที่ทำโดยบุคคลที่มีหน้าที่ในชุมชนซึ่งมีกฎหมายให้บทบาทหน้าที่[96]

(2) การระงับข้อพิพาทโดยตุลาการหมู่บ้าน

ผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันตุลาการหมู่บ้านคนสำคัญคือนายเชาวน์วัศ สุดลาภา ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัด ได้ทำการจัดตั้งระบบตุลาการหมู่บ้านขึ้นในพื้นที่จังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบุรีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบุรีตามลำดับในระหว่างปี พ.ศ. 2524-2531 โดยจัดตั้งเป็นศาลหมู่บ้าน (Compromise House) ซึ่งถือเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชน โดยใช้ลักษณะพื้นฐานของประชาชนทางสังคมที่มีอยู่คือ ขนบธรรมเนียมประเพณีของผู้คนในสังคมมาประยุกต์และมีลักษณะใกล้เคียงกับการระงับข้อพิพาทโดยผู้นำหมู่บ้านของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ซึ่งจะได้กล่าวในบทที่ 3 โดยที่ศาลหมู่บ้านมีลักษณะ ดังนี้

ก. ศาลหมู่บ้านจะมีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา โดยคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ คือ คดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้และคดีแพ่งเกี่ยวกับครอบครัว มรดก ชายชู้ ที่ดิน ละเมิด ผิดสัญญา และคดีแพ่งอื่นๆ[97]

ข. องค์ประกอบของศาลหมู่บ้านประกอบด้วยตุลาการหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้มีอายุ 30 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านอยู่ในหมู่บ้านนั้นๆ จำนวนหมู่บ้านละ 3-7 คนทั้งนี้ตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร มาจากการเลือกตั้งในที่ประชุมราษฎรในหมู่บ้านโดยวิธีเปิดเผย

---

[95] บันทึกสรุปผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2552 (เดือนตุลาคม 2551 – กันยายน 2552) ส่วนอำนวยความเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง.

[96] อุดม รัฐอมฤต. เล่มเดิม. หน้า 43.

[97] เชาวน์วัศ สุดลาภา. เล่มเดิม. หน้า 94.

มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี โดยบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกมักเป็นบุคคลที่เป็นผู้นำทางความคิดที่ได้รับการเชื่อถือจากคนในหมู่บ้าน[98]

ค. เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นในหมู่บ้านและศาลหมู่บ้านมีอำนาจไกล่เกลี่ยได้ให้ตุลาการเลือกกันเองกำหนดตุลาการจำนวน 3 คนทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยให้มีการลงสารบบคดีและบันทึกการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทไว้[99]

ง. หน่วยราชการที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตหมู่บ้านนั้นมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการของศาลหมู่บ้านและให้ผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมาย เช่น พนักงานอัยการและผู้พิพากษา ให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ตุลาการหมู่บ้าน[100]

ผลการดำเนินงานของศาลหมู่บ้านจังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบุรีในช่วงเวลาที่นายเชาวน์วัศ สุดลาภา เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีความตื่นตัวจัดตั้งศาลหมู่บ้านขึ้นเกือบทุกหมู่บ้านภายในจังหวัด และมีผลงานการไกล่เกลี่ยคดีได้เป็นจำนวนมากพอสมควร กล่าวคือในรอบปีงบประมาณ 2527 ศาลหมู่บ้านจังหวัดกำแพงเพชรได้ทำการไกล่เกลี่ยคดีจำนวน 525 คดี แยกเป็นคดีแพ่งจำนวน 297 คดี และคดีอาญาจำนวน 288 คดี และสามารถตกลงกันได้จำนวน 500 คดี ตกลงกันไม่ได้จำนวน 25 คดี ส่วนศาลหมู่บ้านจังหวัดเพชรบุรีในรอบปีงบประมาณ 2528 ได้ทำการไกล่เกลี่ยคดีจำนวน 71 คดี แยกเป็นคดีแพ่งจำนวน 30 คดี และคดีอาญาจำนวน 41 คดี และสามารถตกลงกันได้จำนวน 69 คดี ตกลงกันไม่ได้จำนวน 2 คดี[101] จึงนับได้ว่าการดำเนินงานศาลหมู่บ้านของทั้ง 2 จังหวัดสามารถช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมและช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามเมื่อนายเชาวน์วัศ สุดลาภา ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวแล้วภายหลังระบบศาลหมู่บ้านได้ซบเซาลงจนถึงปัจจุบัน

(3) การระงับข้อพิพาทโดยทนายความ

ทนายความก็มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นกัน สภาทนายความได้จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสภาทนายความขึ้น และได้ออกระเบียบศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสภาทนายความ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2547 ขึ้น โดยนายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายกสภาทนายความในเวลานั้น ได้ประกาศไว้ ณ วันที่ 27 สิงหาคม 2547 โดยมีจุดประสงค์ในการพยายาม

---

[98] แหล่งเดิม. หน้า 224.

[99] แหล่งเดิม. หน้า 225.

[100] แหล่งเดิม. หน้า 225.

[101] แหล่งเดิม. หน้า 160 - 161.

หันเหหรือผันคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเพื่อช่วยลดปริมาณขึ้นสู่ศาลยุติธรรมให้น้อยลง และช่วยให้คู่สามารถยุติข้อพิพาทด้วยความเข้าใจที่ดีต่อกัน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้[102]

ก. ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคือทนายความผู้ผ่านการอบรมความรู้เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทของสำนักงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นทนายความผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และได้รับการแต่งตั้งจากผู้อำนวยการศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสภาทนายความ

ข. ข้อพิพาทที่จะได้รับการไกล่เกลี่ยต้องเป็นข้อพิพาทที่เป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่หรือความรับผิดชอบในทางแพ่งหรือทางอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และเป็นข้อพิพาทที่ผู้ร้องเป็นผู้ยากไร้และไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือคดีที่สำนักงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสภาทนายความรับไกล่เกลี่ยให้ ทั้งนี้ข้อพิพาทที่จะเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ยนี้จะเป็นข้อพิพาทที่ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลแล้วหรือไม่ก็ได้

ค. ข้อพิพาทจะเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยโดยทนายความนี้เกิดจากคู่กรณีต้องแสดงความประสงค์ให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยตามแบบที่กำหนด เมื่อศูนย์ไกล่เกลี่ยได้รับสำนวนข้อพิพาทแล้ว ให้ผู้อำนวยการศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจากทำเนียบทนายความผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ โดยมีจำนวนตามที่เห็นสมควร

ง. การปฏิบัติหน้าที่ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง ไม่มีอคติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและต้องให้ความเป็นธรรมต่อคู่กรณีเสมอกัน โดยกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยจะไม่ผูกมัดคู่กรณีในภายหลังจากมีการยกเลิกการเจรจา และจะนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยไปกล่าวอ้างหรืออ้างอิงในคดีใดๆ มิได้ยกเว้นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการปฏิบัติผิดสัญญาประนีประนอมยอมความ

จ. การไกล่เกลี่ยที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยยุติการไกล่เกลี่ยและให้คู่กรณีลงลายมือชื่อรับทราบการยุติการไกล่เกลี่ย หากการไกล่เกลี่ยคู่กรณีสามารถทำความตกลงกันได้ หากเป็นข้อพิพาทที่ฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยอาจแนะนำให้คู่กรณีไปทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล หรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความนอกศาล โดยให้คู่กรณีผู้เป็นโจทก์ถอนฟ้องคดีได้ แต่ทั้งนี้ในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องให้คำแนะนำพร้อมชี้แจงข้อดีข้อเสียให้คู่กรณีรับทราบและให้เป็นไปด้วยความสมัครใจของคู่กรณี หากข้อพิพาทนั้นเป็นข้อพิพาทที่ยังมิได้ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ให้ผู้ไกลเกลี่ยทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน โดยให้แจ้งคู่กรณีทราบถึงผลตามกฎหมายของสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวด้วย

---

[102] เอกสารคัดสำเนาจาก ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สภาทนายความ.

ฉ. ผู้ไกล่เกลี่ยอาจยุติการไกล่เกลี่ยได้ ถ้าเห็นว่าคู่กรณีไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือให้ข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จ เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งบอกเลิกการไกล่เกลี่ย หรือใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีโดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ไกล่เกลี่ยทราบก่อน เมื่อผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ที่จะทำการไกล่เกลี่ยต่อไป หรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่กรรมและไม่มีทายาทร้องขอเข้ามาในคดี ภายในเวลาที่ผู้ไกล่เกลี่ยกำหนดซึ่งไม่เกิน 90 วัน นับจากวันที่ทราบว่าคู่กรณีฝ่ายนั้นถึงแก่กรรม

2.2.4 ความพยายามในการพัฒนาการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

ได้มีความพยายามที่จะพัฒนาการไกล่เกลี่ยคดีอาญาเพื่อให้มีการหันเหคดีออกจากกระแสหลักด้วยการพยายามผลักดันให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญาก่อนถึงชั้นศาลมาบังคับใช้อยู่หลายฉบับด้วยกัน ซึ่งบางฉบับมีระยะเวลาก่อตัวของแนวคิดการตรากฎหมายในเรื่องนั้นๆ ในประเทศไทยมานานมากจนถึงปัจจุบันยังไม่ผ่านรัฐสภาตราเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้จริง ซึ่งสามารถรวบรวมได้ ดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. ....[103]

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีความพยายามที่จะเสนอกฎหมายให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ โดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... ซึ่งมีแนวคิดในการผันคดีออกจากระบบงานยุติธรรมกระแสหลัก (Diversion) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) คดีอาญาที่สามารถไกล่เกลี่ยได้ คือ

ก. คดีความผิดอันยอมความได้

ข. คดีความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ

ค. คดีความผิดที่กระทำโดยประมาท ยกเว้นคดีความผิดตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ตามที่ได้รับอนุมัติจาก ก.ต.ช.

ง. คดีความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี ตามรายการที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้ โดย คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) อาจกำหนดบัญชีความผิดเงื่อนไขหรือความร้ายแรงเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงตามที่ได้รับอนุมัติจาก ก.ต.ช.

---

[103] สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2552). ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2552, จาก **http://www.oja.go.th/law/Lists/law/DispForm. aspx?ID=147**.

(2) ดำเนินการไกล่เกลี่ยในรูปแบบของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในระดับสถานีตำรวจ โดยมีหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นประธาน หัวหน้างานป้องกันและปราบปราม ผู้แทนประชาชนในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจระดับสถานีตำรวจเป็นกรรมการ หัวหน้างานสอบสวนเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

(3) การไกล่เกลี่ยทำได้ในเมื่อการสอบสวนยังไม่เสร็จ คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ อีกฝ่ายหนึ่งยินยอมให้พนักงานสอบสวนบันทึกคำร้องและคำยินยอมของคู่กรณีทุกฝ่ายเสนอต่อคณะกรรมการ

(4) การดำเนินการตามกระบวนการไกล่เกลี่ย ไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่จะทำการสอบสวนต่อไปจนกว่าจะได้รับแจ้งว่าการไกล่เกลี่ยเป็นผลสำเร็จและคู่กรณีได้ปฏิบัติตามข้อตกลงสมบูรณ์แล้ว

(5) ถ้าคดีใดมีการไกล่เกลี่ยและคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแขวง ไม่ให้นำบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องและการผัดฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับ

(6) การให้ความยินยอมของผู้ต้องหาในการไกล่เกลี่ย ให้ถือเป็นเหตุอายุความในการฟ้องร้องสะดุดหยุดลง

(7) มีขั้นตอนของการป้องกันการกระทำความผิดโดยมีการไกล่เกลี่ยก่อนคดีเกิด ในกรณีที่มีผู้ร้องขอต่อเจ้าพนักงานตำรวจว่าจะมีผู้ใดจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภยันตรายแกบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมข้อมูลและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ พลตำรวจเอกบุญศรี หุ่นสวัสดิ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะ เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2550 และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ 60/2550 วันที่ 24 ตุลาคม 2550 อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแต่อย่างใด

2) ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ....[104]

ได้มีความพยายามในการผันคดีด้วยวิธีการชะลอการฟ้องมาหลายครั้งและเป็นระยะเวลากว่า 10 ปี[105] ซึ่งหน่วยงานที่พยายามผลักดัน คือ สำนักงานอัยการสูงสุด ล่าสุดได้มีการ

---

[104] สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2552). ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2552, จาก **http://www.oja.go.th/law/Lists/law/DispForm.aspx?ID=136.**

[105] ปิยะณัฐ วัชราภรณ์, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2552.

เสนอร่าง พระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... ซึ่งผ่านการตรวจพิจารณาจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว มีนายเจริญ จรรย์โกมล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมพวกเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 14 พฤษภาคม 2552 โดยมีเหตุผลความจำเป็นเป็นแนวคิดในการนำเสนอ คือ การชะลอการฟ้องเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดในคดีความผิดต่อส่วนตัว หรือเป็นคดีที่เป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงที่รู้สึกสำนึกในการกระทำความผิดของตน ได้ดำเนินการชดใช้เยียวยาแก่ผู้เสียหาย หรือการทำการใดๆ เพื่อบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้นจนผู้เสียหายไม่ติดใจที่จะดำเนินคดีต่อไป จึงไม่มีความจำเป็นที่จะฟ้องร้องต่อศาลอีก ทั้งจะทำให้ผู้กระทำผิดและผู้เสียหายได้มีการให้อภัยต่อกันเพื่อความสงบสุขของสังคมโดยส่วนรวม ซึ่งอาจทำได้ด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยกันระหว่างผู้เสียหาย ผู้ต้องหาและพนักงานอัยการเพื่อหาข้อสรุปในเงื่อนไขในการชะลอการฟ้องก็ได้ กรณีนี้ถือเป็นแนวคิดการหันเหหรือการผันคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักแนวคิดหนึ่งและเป็นไปตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) เป็นการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมและลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลและทำให้ผู้กระทำความผิดจะได้ไม่มีมลทินติดตัวไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ไม่ให้ใช้การชะลอการฟ้องกับกรณีดังต่อไปนี้

ก. ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างระยะเวลารอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ ถูกจำคุก กักขัง กักกัน หรือควบคุมเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมายอื่น

ข. ความผิดที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว

ค. ความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย

ง. ความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย

จ. ความผิดที่เปรียบเทียบได้ตามกฎหมาย

(2) กำหนดให้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี โดยความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกดังกล่าวหากมีโทษปรับด้วยโทษปรับนั้นต้องไม่เกิน 1 แสนบาท พนักงานอัยการอาจพิจารณาให้มีการชะลอการฟ้องได้ หากมีเหตุ ดังนี้

ก. ผู้ต้องหาไม่เคยได้รับการชะลอการฟ้อง กักขัง กักกัน หรือได้รับโทษจำคุกหรือรอการลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษมาก่อน

ข. ผู้ต้องหารับสารภาพและร้องขอให้มีการชะลอการฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องต่อศาล

ค. ผู้เสียหายทุกคนยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

(3) กำหนดให้ศาลทำหน้าที่ควบคุมการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการ โดยให้ศาลพิจารณาสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

ก. อนุญาตให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง ในกรณีที่เห็นด้วยพนักงานอัยการ โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไข และระยะเวลาการคุมความประพฤติได้ตามที่เห็นสมควร

ข. ยกคำร้องและส่งสำนวนคืนให้พนักงานอัยการ เพื่อออกคำสั่งฟ้องและดำเนินการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรฟ้องคดีผู้ต้องหา

(4) มีการกำหนดเงื่อนไขการคุมความประพฤติ ผู้ต้องหาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง สามารถทำได้ในลักษณะให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติ การให้กระทำกิจการบริการสังคม การฝึกงานอาชีพ เป็นต้น

(5) กำหนดให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมความประพฤติจนครบจำนวนระยะเวลาชะลอการฟ้องแล้ว โดยให้ถือว่าคำสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวเป็นที่สุด และห้ามผู้เสียหายที่ให้ความยินยอมให้ชะลอการฟ้องนำคดีนั้นมาฟ้องร้องอีก

แนวคิดการชะลอการฟ้องได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างมากจากนักวิชาการและได้ทำการศึกษาวิจัย โดยผลการวิจัยมีความเห็นว่าที่คดีที่มีโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือห้าปีควรอยู่ในข่ายที่จะเข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้อง นอกจากนี้ยังได้เสนอให้มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติในการชะลอการฟ้องด้วย เช่น การชำระเงินให้แก่รัฐหรือการบริจาคเงินให้กับองค์กรการกุศลแทนค่าปรับ การส่งมอบใบอนุญาตขับขี่หรือใบอนุญาตพกพาอาวุธให้แก่พนักงานอัยการเป็นระยะเวลาหนึ่งในกรณีความผิดตามกฎหมายจราจรหรือกฎหมายอาวุธปืน กระทำการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยไม่มีค่าตอบแทนโดยมีกำหนดระยะเวลา การเข้าร่วมโครงการอบรมหรือสัมมนาต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขตัวผู้กระทำผิดเองและเป็นประโยชน์ต่อสังคม เป็นต้น[106] ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวคิดการสนับสนุนให้มีกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้องใช้บังคับในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าหากมีแล้วจะมีส่วนช่วยสนับสนุนงานของพนักงานอัยการในการช่วยในการแก้ฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับเข้าสู่สังคมได้และช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและช่วยลดจำนวนนักโทษในเรือนจำได้มาก แต่น่าเสียดายที่กฎหมายดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติจนออกมาเป็นพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องใช้บังคับได้ ซึ่งก็ต้องรอจังหวะเวลาที่เหมาะสมและอาศัยความพยายามในการผลักดันอย่างต่อเนื่องต่อไป

3) กระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice)

แนวความคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมชุมชน หากเป็นเรื่องของคดีอาญาแล้ว ถือเป็นรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาอีกรูปแบบหนึ่งที่มีการหันเหคดี (Diversion) ออกจากกระแสหลัก ซึ่งมีนักวิชาการต่างให้ความหมายไว้ ดังนี้

---

[106] อุดม รัฐอมฤต. เล่มเดิม. หน้า 142.

Roman and group ได้ให้ความหมายของคำว่ากระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ว่า หมายถึง "มาตรการหรือยุทธวิธีในการลดและป้องกันอาชญากรรมโดยวิธีการดังกล่าวมีลักษณะที่สร้างหรือเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วน ขณะที่แนวนโยบายแบบยุติธรรมชุมชนจะให้ความสำคัญกับการเผชิญหน้าอาชญากรรมและการกระทำผิดด้วยวิธีการเชิงรุกแก้ปัญหาทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลในการป้องกัน ควบคุม ลด และเยียวยาความรุนแรงที่เกิดจากอาชญากรรมโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างและรักษาความปลอดภัย ความเข้มแข็งมีชีวิตชีวา และความยุติธรรมของชุมชน รวมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน"[107]

Karp and Clear ได้นิยามคำว่ายุติธรรมชุมชนไว้ว่า"ยุติธรรมชุมชนหมายถึง การป้องกันอาชญากรรมในรูปแบบต่างๆ และกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานทั้งหลายในระบบยุติธรรมทางอาญาแบบดั้งเดิม ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของรูปแบบหรือกิจกรรมนั้นๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของยุติธรรม"[108]

วันชัย รุจนวงศ์ ได้ให้ความหมายของคำว่ายุติธรรมชุมชนว่าเป็นวิธีการเชิงกลยุทธในการป้องกันและลดการเกิดอาชญากรรมโดยการสร้างเสริมความเป็นหุ้นส่วนร่วมกับชุมชน[109]

ดังนั้น คำว่ากระบวนการยุติธรรมชุมชนตามความเห็นของผู้เขียนจึงหมายถึง วิธีการใดๆ ในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนโดยไม่พึ่งกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยเน้นให้บทบาทเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการเป็นเจ้าของคดี

แนวคิดและหลักการของกระบวนการยุติธรรมชุมชน คือ เป็นกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการในระดับรากหญ้า ชุมชนต้องเป็นองค์ประกอบหลักในการมีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วน ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหามากกว่าการเอาชนะกันทางคดี เป็นการลดการผลักความรับผิดชอบให้สถาบันหรือลดการพึ่งพิงกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก มีกิจกรรมหลักๆ คือ การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมและความไร้ระเบียบของชุมชน แก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์ เยียวยาความเสียหายและส่งคืนผู้กระทำผิดสู่ชุมชน มีลักษณะเชิงรุก มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การสร้างพลังความเข้มแข็งในชุมชน รักษาความปลอดภัย อำนวยความยุติธรรมระดับชุมชน และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนโดยที่กิจกรรมสำคัญของกระบวนการ

---

[107] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ง เล่มเดิม. หน้า 34.

[108] อภิรัชศักดิ์ รัชนีวงศ์. (2550). "มุมมองที่ว่าด้วยยุติธรรมชุมชน." อ้างถึงใน สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มติดตามและประเมินผล. (2550). **การประเมินผลโครงการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนในจังหวัดนำร่อง 17 จังหวัด.** หน้า 65.

[109] อภิรัชศักดิ์ รัชนีวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 66.

ยุติธรรมชุมชน ที่ปฏิบัติกันอยู่ เช่น การป้องกันอาชญากรรมของชุมชน กิจการตำรวจชุมชน ทนายชุมชน อัยการชุมชน ศาลชุมชน การบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นต้น[110]

สำหรับในประเทศไทยแล้ว มีความพยายามของภาครัฐในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการข้อขัดแย้งขึ้นในชุมชนด้วยการสร้างกระบวนการยุติธรรมชุมชนขึ้นโดยกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม โดยที่กระทรวงยุติธรรมนั้นได้จัดทำโครงการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน เป็นการดำเนินการให้มีกระบวนการยุติธรรมในระดับชุมชนให้สามารถระงับข้อพิพาทได้ในระดับชุมชนเป็นความพยายามหนึ่งในการหันเหหรือการผันคดีออกจากกระแสหลักในลักษณะของการไกล่เกลี่ยและยุติข้อพิพาทโดยยึดชุมชนเป็นศูนย์กลาง เป็นการเยียวยาและเสริมพลังให้ชุมชน และเป็นการคืนคนดีสู่ชุมชนโดยมีแนวคิดให้คนในชุมชนเป็นหุ้นส่วนของกระบวนการยุติธรรมชุมชน ภายใต้ยุทธศาสตร์ "ยุติธรรมถ้วนหน้า ประชามีส่วนร่วม" มีเครือข่ายยุติธรรมชุมชนซึ่งมาจากบุคคลในชุมชนนั้นเป็นบุคลากรในการขับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรมชุมชน และจัดให้มีศูนย์ยุติธรรมชุมชนขึ้นในชุมชน ในระยะเริ่มแรกมีการดำเนินงานระบบยุติธรรมชุมชนในจังหวัดนำร่อง 17 จังหวัด 36 ชุมชน[111] ได้แก่กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี ระยอง ฉะเชิงเทรา สุรินทร์ ชัยภูมิ ขอนแก่น มหาสารคาม เชียงใหม่ ลำพูน น่าน พิษณุโลก กำแพงเพชร ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุราษฎร์ธานี และตรังในปี พ.ศ. 2549 มีหน่วยรับผิดชอบ คือ คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนซึ่งมี ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ รองปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นหัวหน้าโครงการ คณะกรรมการอำนวยการพัฒนาสำนักงานยุติธรรมจังหวัดและเครือข่ายยุติธรรมชุมชน คณะอนุกรรมการพัฒนาเครือข่ายยุติธรรมชุมชน โดยทำการฝึกอบรมประชาชนให้นำรูปแบบแนวคิดของยุติธรรมชุมชนไปใช้ในการป้องกัน แก้ไขฟื้นฟู ไกล่เกลี่ย และเยียวยาปัญหาต่างๆในชุมชนของตนเอง[112] นอกจากนี้ สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ได้มีโครงการอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ก.ช.)[113] ฝึกอบรมและผลิตอาสาสมัครบุคลากรเข้าไปเป็นผู้อาสาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน อันเป็นส่วนช่วยส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมชุมชนของกระทรวงยุติธรรมอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตามในส่วนของกระบวนการยุติธรรมชุมชนนี้ ยังไม่มีระเบียบ

---

[110] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย งเล่มเดิม. หน้า 34 - 37.

[111] สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มติดตามและประเมินผล. (2550). **การประเมินผลโครงการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนในจังหวัดนำร่อง 17 จังหวัด.** หน้า 67.

[112] กระทรวงยุติธรรม คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน. (2550). **ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมสมานฉันท์.** หน้า คำนำ.

[113] สำนักงานศาลยุติธรรม. (2548). อาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ก.ช.). สืบค้นเมื่อ 18 ตุลาคม 2552, จาก **http://www.coj.go.th/adro/sub/vcm/index.php**.

กฎหมายรองรับการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเหมือนหน่วยส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมหน่วยอื่น เช่น คณะกรรมการหมู่บ้านของกระทรวงมหาดไทยมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 บัญญัติฐานแห่งอำนาจไว้เป็นต้น ซึ่งกระบวนการยุติธรรมชุมชนนี้จะต้องมีการพัฒนาให้มีการดำเนินการให้เต็มรูปแบบในโอกาสต่อไป

2.3 นายอำเภอ

หัวข้อก่อนหน้านี้ได้กล่าวถึงแนวคิดในการยุติคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องและการยุติคดีอาญาในประเทศไทยสำหรับหัวข้อนี้จะกล่าวถึงผู้มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทยสถาบันหนึ่ง คือสถาบันนายอำเภอ ผู้เขียนได้พยายามค้นคว้าการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของต่างประเทศเพื่อค้นหาผู้ที่มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่มีสถานะและหน้าที่เหมือนนายอำเภอของประเทศไทย ก็ยังไม่พบแต่อย่างใด ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของสังคมไทยที่เป็นผลมาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองและสภาพสังคมไทยโดยเฉพาะ จึงอาจเปรียบได้กับระบบการไกล่เกลี่ยคดีโดยบารังไกย์ที่เป็นลักษณะเฉพาะของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป ซึ่งต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงประวัติความเป็นมา บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จำเป็นต่อการนำไปศึกษาถึงความเหมาะสมในการให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ดังนี้

2.3.1 ประวัติความเป็นมาของนายอำเภอ

คำว่านายอำเภอตามหลักฐานที่บันทึกไว้มีการกล่าวถึงครั้งแรกในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงปฏิรูประบบราชการไทยเมื่อ พ.ศ. 2435 จากสมุหนายก สมุหกลาโหมเป็นกระทรวง 12 กระทรวง และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นเสนาบดี(รัฐมนตรีว่าการ)กระทรวงมหาดไทยพระองค์แรก กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ(พระราชอิสริยยศในขณะนั้น) ได้ทรงจัดระบบการปกครองส่วนภูมิภาคขึ้นเพื่อรวบรวมอำนาจจากหัวเมืองต่างๆ ให้อยู่ภายใต้การปกครองของกรุงรัตนโกสินทร์ (Centralization) โดยจัดตั้ง “ระบบเทศาภิบาล” ขึ้น โดยแบ่งการปกครองเป็นมณฑล (รวมหลายจังหวัด) เมือง(จังหวัด) อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116[114] ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อหน่วยการปกครองที่เรียกว่า

---

[114] คณะทำงานจัดทำหนังสือวิชาการมหาดไทย 100 ปี. (2535). **100 ปี มหาดไทย.** หน้า 95 - 98.

"แขวง" เป็น "อำเภอ" ตำแหน่งผู้ปกครองแขวงซึ่งแต่เดิมเรียกว่า "นายแขวง"[115] ได้เปลี่ยนเป็น "นายอำเภอ" ถือศักดินา 600 ไร่ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอนั้น[116] อาจถือได้ว่าระบบเทศาภิบาลของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 เป็นจุดเริ่มต้นของคำว่านายอำเภอก็ได้ โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ให้นายอำเภอซึ่งมาจากนายแขวงเดิม เป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวดูแลหน่วยการปกครองหน่วยรองจากจังหวัดและเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการเมือง(จังหวัด) มีหน้าที่รับนโยบายจากรัฐบาล มณฑล เมืองมาปฏิบัติและแจ้งแก่ราษฎรในพื้นที่ ปกครองท้องที่ รักษาความสงบเรียบร้อย บำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ราษฎร นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เกี่ยวกับคดีอีก เช่น เป็นพนักงานคุมขังนักโทษ ไต่สวนคดีอาญาในเบื้องต้น[117] เป็นพนักงานชันสูตร[118] นอกจากนี้กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอไว้ในคราวทรงแถลงถึงวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในส่วนของอำเภอให้บรรลุผลสำเร็จไว้ 5ประการ คือ[119]

"1) ท้องที่หลายตำบล ซึ่งรวมเป็นอำเภอหนึ่งนี้ จะให้มีกรมการต่างหูต่างตาผู้ว่าราชการเมือง คอยตรวจตราแบบแผน ที่จัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลให้เป็นไปได้จริง และมิให้มีเหตุขัดข้องหรือให้เสื่อมทรามประการใด และให้กรมการอำเภอนี้เป็นที่ปรึกษาหารือของกำนันพันทนายบ้านทั้งปวงในจังหวัดอำเภอนั้น ในการที่จะรักษาความปรองดองเรียบร้อยในตำบลและหมู่บ้านทั้งปวงในอำเภอนั้นประการหนึ่ง

2) จะให้กรมการอำเภอนี้ช่วยกับกำนัน ในการที่จะระงับคดีเล็กน้อย อันไม่จำเป็นจะต้องส่งโรงศาลให้สำเร็จแก่กันไปโดยสะดวก ไม่ให้ราษฎรได้ความลำบาก โดยจำต้องมาฟ้องร้องว่ากล่าวกัน เป็นสำนวนยืดยาวป่วยการทำมาหากิน ประการหนึ่ง

---

[115] พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 หมวดที่ 6 ว่าด้วยการเปรียบเทียบความหัวเมือง อำนาจนายแขวงที่จะเปรียบเทียบความ มาตรา 28 บัญญัติว่า "ความชนิดที่ว่ามาในมาตราก่อนนั้น ถ้ากำนันนายตำบลเปรียบเทียบไม่ตกลงได้ก็ตาม ฤาเปนคดีซึ่งทุนทรัพย์ ฤาเบี้ยปรับไหมแต่ 20 บาทขึ้นไปจน 40 บาท อันพ้นอำนาจ ที่กำนันจะเปรียบเทียบได้เหล่านี้ ถ้าคู่ความฝ่ายใดพอใจจะให้เปรียบเทียบ ให้เป็นที่แล้วต่อกัน ก็ให้นายแขวงมีอำนาจที่จะเรียกคู่ความแลพยาน มาไต่ถามแลเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตามสมควร ก็ได้."

[116] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาตรา 34 บัญญัติว่า "พนักงานบังคับ แลรักษาราชการต่างๆในอำเภอ 1 นั้น ให้มีตำแหน่งกรมการอำเภอดังนี้ คือ นายอำเภอคน 1 ถือศักดินา 600 ไร่ เปนผู้บังคับรับผิดชอบในราชการบรรดามีในอำเภอทั่วไป...."

[117] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 114, มาตรา 34.

[118] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 114, มาตรา 47.

[119] คณะทำงานจัดทำหนังสือที่ระลึกงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทยประจำปี 2527. (2527). **คนมหาดไทย.** หน้า 74.

3) จะให้กรมการอำเภอนี้ เป็นพนักงานเก็บภาษีอากรในท้องที่ให้เป็นยุติธรรมตามข้อบังคับพิกัดท้องตรา ประการหนึ่ง

4) จะให้กรมการอำเภอนี้ เป็นผู้ทำบริคณฑ์สัญญากรมธรรม์รูปพรรณในการกู้ยืมซื้อขายทั้งปวงในจังหวัดอำเภอนั้น ประการหนึ่ง

5) จะให้กรมการอำเภอ เป็นพนักงานตรวจตราไต่สวนเอาตัวโจรผู้ร้าย ในจังหวัดอำเภอนั้น ประการหนึ่ง

จากคำแถลงดังกล่าวพบว่ากรมการอำเภอหรือนายอำเภอยังมีหน้าที่ในบทบาทของ (Restorative justice) คือมีหน้าที่ระงับคดีเล็กน้อยโดยที่ไม่ต้องส่งถึงศาล เพื่อลดผลกระทบในทางทำมาหาได้ของราษฎรและเป็นการสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม เก็บภาษีบำรุงท้องที่ หน้าที่อำนวยความเป็นธรรมทางแพ่ง หน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้าย และนอกจากนี้ อำเภอยังเปรียบเสมือน “กระโถนท้องพระโรง” ด้วยกล่าวคือหากเรื่องใดไม่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ก็เป็นหน้าที่ของอำเภอหรือนายอำเภอต้องดำเนินการ[120] ทั้งนี้เป็นการอุดช่องว่างความเป็นเจ้าภาพดำเนินการโดยการกำหนดให้หน้าที่เป็นของนายอำเภอ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้กำหนดวิธีการสรรหานายอำเภอด้วยการที่ผู้ว่าราชการเมือง (จังหวัด) เป็นผู้เลือกสรรและเสนอต่อข้าหลวงเทศาภิบาล(ผู้ปกครองมณฑล) เป็นผู้แต่งตั้ง 1 คนจากที่เสนอมา 3 คนแล้วให้รายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ โดยที่คุณสมบัตินายอำเภอได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว ดังนี้[121]

1) เป็นเพศชาย

2) ตั้งบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่อำเภอนั้น หรือเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วต้องย้ายไปตั้งบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่อำเภอนั้น

3) ต้องเป็นผู้เคยรับราชการ เป็นมูลนาย หรือเป็นคฤหบดี

4) ต้องเป็นคนในบังคับไทย

ต่อมาเมื่อมีการตั้งโรงเรียนมหาดเล็กขึ้น การคัดเลือกบุคคลเป็นนายอำเภอก็ได้มาจากผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนมหาดเล็กและผ่านการฝึกงานเป็นมหาดเล็กรายงานมาแล้วเป็นนายอำเภอ มีปลัดอัยการ และปลัดธุรการคอยช่วยเหลือนายอำเภอ กล่าวคือให้ปลัดอัยการมีหน้าที่ในการไต่สวนเปรียบเทียบถ้อยความ และให้ปลัดธุรการบังคับบัญชาอย่างอื่นนอกจากถ้อยความหรือคดีความนั่นเอง ต่อมากรมพระยาดำรงราชานุภาพพบว่าระบบผู้ช่วยเหลือนายอำเภอแบบปลัดอัยการและปลัดธุรการมีอุปสรรคในการบริหารราชการ จึงได้มีการปรับปรุงด้วยการจัดตั้ง

---

[120] แหล่งเดิม. หน้า 77.

[121] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 114, มาตรา 34.

ปลัดขวาและปลัดซ้ายคอยช่วยเหลือนายอำเภอและปลัดขวาดูแลงานทั้งคดีและธุรการจะขึ้นเป็นนายอำเภอแทนเมื่อตำแหน่งนายอำเภอว่างลง ส่วนปลัดซ้ายนั้นให้ปฏิบัติหน้าที่ที่ว่าการอำเภอคอยทำหน้าที่แทนปลัดขวาเมื่อปลัดขวาไปตรวจท้องที่[122] เมื่อมีการจัดตั้งระบบปลัดขวา ปลัดซ้ายขึ้นในแต่ละมณฑลแล้ว การแต่งตั้งนายอำเภอจะใช้การแต่งตั้งจากปลัดขวา และเมื่อปลัดขวาขึ้นไปเป็นนายอำเภอ ปลัดซ้ายก็จะรับตำแหน่งปลัดขวาแทน[123] ต่อมามีการปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ใน พ.ศ. 2457 โดยใช้ชื่อว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยิ่งทำให้บทบาทของนายอำเภอเด่นชัดขึ้นโดยมีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนเพิ่มมากขึ้นแทบจะทุกด้าน เช่น หน้าที่ด้านการศึกษาการสาธารณสุขการทำนา การค้าขาย การทำไม้ การคมนาคม โดยนายอำเภอ มีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการอำเภอ มีความรับผิดชอบในราชการบรรดามีในอำเภอทั่วไป ปลัดอำเภอ เป็นผู้ช่วยราชการนายอำเภอ อาจกล่าวได้ว่าช่วงดังกล่าวนายอำเภอมีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ราษฎรแทบจะทุกด้านแม้ด้านนั้นๆ จะมีกระทรวงต่างๆ ดูแลแล้วก็ตาม เช่น การทำนาก็มีกระทรวงเกษตราธิการดูแลอยู่แล้ว แต่ไม่พ้นความรับผิดชอบของนายอำเภอผู้เป็นหัวหน้าราชการในอำเภอนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จึงบัญญัติให้นายอำเภอรับผิดชอบเรื่องดังกล่าวด้วย

ต่อมาได้มีกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาปรับรูปแบบการปกครองของไทยจาก มลฑลเทศาภิบาล เมือง แขวง ตำบล หมู่บ้าน เป็น การปกครอง 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อำเภอหรือนายอำเภอถือเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค[124] เป็นหน่วยงานรองจากจังหวัด ภายหลังจากมีการจัดระบบการปกครองดังกล่าวทำให้กระทรวง กรมต่างๆ ได้มีหน่วยงานสาขาของตนในส่วนภูมิภาคมากขึ้น ประกอบกับได้มีการผลักดันให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลใน พ.ศ. 2537 ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ด้านต่างๆ ของนายอำเภอมากขึ้น เช่น การทำนาก็มีเกษตรอำเภอจากกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบโดยตรง การศึกษามีสำนักงานเขต

---

[122] คณะทำงานจัดทำหนังสือที่ระลึกงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2527. เล่มเดิม. หน้า 70.

[123] พระยาราชเสนา. (ม.ป.ป.). "เลือกสรรข้าราชการเข้าประจำหน้าที่." อ้างถึงใน สุจิตต์ วงษ์เทศ. (บรรณาธิการ). (2545). **ศิลปวัฒนธรรมฉบับพิเศษ เทศาภิบาล พระนิพนธ์สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ.** หน้า 252.

[124] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 บัญญัติว่า
"ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้
(1) จังหวัด
(2) อำเภอ."

พื้นที่การศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบ เป็นต้น ทำให้บทบาทของนายอำเภอในฐานะผู้รับผิดชอบได้แคบลง ทำให้นายอำเภอยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบหลักเหลือเพียงงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เช่น การทะเบียนและบัตรซึ่งเป็นงานของกรมการปกครองโดยตรง งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ปัจจุบันแม้ว่าจะมีหน่วยงานโดยเฉพาะช่วยแบ่งเบาภาระของนายอำเภอมาแต่เดิม แต่เวลานี้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ประกอบกับกฎหมายเฉพาะงานในหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ มักจะบัญญัติหรือแต่งตั้งให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเสมอ[125] ซึ่งแสดงให้เห็นว่านายอำเภอยังคงได้รับการยอมรับและมีบทบาทอยู่ในสังคมปัจจุบัน ซึ่งบทบาทและหน้าที่ของนายอำเภอในปัจจุบันจะได้อธิบายในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

2.3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

ปัจจุบันนายอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับอำนวยการ ระดับต้นสำหรับอำเภอเล็ก และระดับอำนวยการ ระดับสูงสำหรับอำเภอใหญ่[126] สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย[127] มีกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับที่ระบุอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่อธิบายอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอได้อย่างชัดเจนที่สุดซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจหน้าที่นายอำเภอในการดำเนินการในพื้นที่อำเภอในแทบจะทุกเรื่อง โดยหน้าที่หลักจะเป็นการปกครองท้องที่ พัฒนา และรักษาความสงบเรียบร้อย การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งและคดีอาญา นอกจากนี้นายอำเภอยังมีหน้าที่อื่นๆ อีก เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การป้องกันโรคร้าย การพัฒนาการคมนาคม การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและที่สาธารณประโยชน์ การส่งเสริมอาชีพ และการส่งเสริมการศึกษา[128] เป็นต้น โดยจัดการปกครองเป็นตำบลและหมู่บ้านมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่เป็นผู้ช่วยเหลือดำเนินการ ซึ่งในที่นี้หน้าที่ในการ

---

[125] ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 19 ให้นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น.

[126] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 46.

[127] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 62 วรรคสอง.

[128] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, มาตรา 83 ถึง มาตรา 132.

ไกล่เกลี่ยคดีอาญาเป็นหน้าที่สำคัญของการศึกษาของผู้เขียนสำหรับวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ระบุอำนาจหน้าที่ของนายอำเภออย่างชัดเจน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ให้นายอำเภอหัวหน้าผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคในอำเภอ นอกจากนี้ยังมีบทบาทและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

1) เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการสังกัดราชการส่วนภูมิภาคในอำเภอนั้นและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ[129]

2) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้นายอำเภอดำเนินการ

3) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

4) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่ง คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการมอบหมายในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี[130]

5) กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล[131]และเทศบาลตำบล[132]ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) เป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[133]

7) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

8) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม

9) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

10) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ

---

[129] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 62 วรรคแรก.

[130] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 65.

[131] พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 90 – 92.

[132] พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 71 วรรคสอง.

[133] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 18 และ มาตรา 2(17)(ฎ).

11) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม[134]

12) เป็นผู้บังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ในการปกครองท้องที่

13) ป้องกันภยันตรายของราษฎร และรักษาความสงบในท้องที่ ป้องกันอัคคีภัย แก้ไขข้าวยากหมากแพง รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ป้องกันโรคร้าย บำรุงการทำนาค้าขาย ป่าไม้และทางไปมาต่อกัน บำรุงการศึกษา จัดเก็บภาษีอากร[135]

14) เปรียบเทียบความแพ่งและความอาญาบางประเภท[136]

15) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 เป็นต้น

16) เป็นนายทะเบียน ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น นายทะเบียนอาวุธปืนตาม พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช 2478 เป็นต้น

นอกจากหน้าที่ข้างต้นแล้ว ยังมีงานตามนโยบายของรัฐบาลหรือหน่วยเหนืออื่นที่มอบหมายเน้นหนักโดยเฉพาะอีกเช่นการปราบปรามยาเสพติดการแก้ไขปัญหาความยากจน การปกป้องสถาบันสำคัญของชาติ เป็นต้น

2.3.3 นายอำเภอกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานายอำเภอ เข้าไปมีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ดังนี้

1) เป็นผู้มีอำนาจสืบสวน

ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้บัญญัติให้นายอำเภอเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่[137] ซึ่งมีอำนาจในการสืบสวนการกระทำผิดอาญาภายในเขต

---

[134] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 52/2.

[135] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, มาตรา 83 – 109.

[136] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 61/2 และมาตรา 61/3.

[137] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2(17)(ฎ).

อำนาจ คือภายในเขตอำเภอนั้น[138] โดยที่อำนาจการสืบสวนซึ่งหมายถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อจะทราบรายละเอียดแห่งความผิด[139] อำนาจสืบสวนของนายอำเภอซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอาจแยกได้ ดังนี้[140]

(1) อำนาจการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิด ตามมาตรา 2(10) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(2) อำนาจการจับกุมผู้กระทำความผิด ตามมาตรา 78 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3) อำนาจการค้นตามมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แม้ว่าคนทั่วไปจะมองว่าผู้ใช้อำนาจสืบสวนจะเป็นตำรวจ อย่างไรก็ตามนายอำเภอก็ใช้อำนาจสืบสวนอยู่เสมอ ส่วนมากมักจะเกิดในหลายกรณี เช่น บางพื้นที่ที่นายอำเภอเห็นว่ามีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้น นายอำเภอได้แจ้งให้ตำรวจดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดแต่ตำรวจไม่ดำเนินการหรือดำเนินการแต่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ ดังที่อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี ห้วงปี 2551 มีชาวบ้านร้องเรียนไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีว่ามีรถบรรทุกดินหนักเกินกฎหมายกำหนดวิ่งผ่านทางหลวงชนบท ทำให้ถนนเสียหาย ต้องการให้เจ้าหน้าที่จับกุมดำเนินคดี อำเภอไทรน้อยได้มีหนังสือแจ้งสถานีตำรวจภูธรไทรน้อยดำเนินการจับกุม แต่สถานีตำรวจภูธรไทรน้อยกลับรายงานว่าได้ดำเนินการจับกุมแล้วแต่เป็นการจับกุมในข้อหาไม่จัดให้มีวัสดุป้องกันของร่วงหล่นตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ให้จับกุมฐานบรรทุกหนักเกินกว่ากฎหมายกำหนด นายอำเภอจึงดำเนินการจับกุมผู้กระทำผิดฐานบรรทุกน้ำหนักเกินกว่ากฎหมายกำหนดเอง[141] หรืออาจเป็นกรณีที่นายอำเภอมีนโยบายเป็นพิเศษที่จะดำเนินการกับเรื่องใดโดยเฉพาะ เช่น กรณีอำเภอแม่สอดห้วงปี พ.ศ. 2544 – 2545 นายสามารถ ลอยฟ้า นายอำเภอแม่สอด

---

[138] กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ ข (2549). **คู่มือการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง.** หน้า 99.

[139] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2(10).

[140] กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ ข หน้าเดิม.

[141] บันทึกประจำวันของสถานีตำรวจภูธรไทรน้อย ลงวันที่ 26 กันยายน 2551 คดีอาญาที่ 393(ส) /2551 บัญชีของกลางลำดับที่ 159/2551.

มีนโยบายในการปราบปรามยาเสพติดในเขตอำเภอ ได้ดำเนินการจับกุมผู้กระทำผิดฐานเสพและค้ายาเสพติดด้วยตนเอง[142] เป็นต้น

2) เป็นผู้มีอำนาจสอบสวน

มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้นายอำเภอในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นพนักงานสอบสวนการกระทำความผิดในเขตจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร[143] ซึ่งหมายถึงถ้าเป็นจังหวัดต่างๆ นอกจากกรุงเทพมหานครแล้ว นายอำเภอเป็นพนักงานสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงในเขตอำเภอตน อย่างไรก็ตาม แม้ว่านายอำเภอจะมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง แต่นายอำเภอไม่อาจทำการสอบสวนคดีอาญาทั้งปวงได้เหมือนตำรวจเพราะได้มีนโยบายของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนายอำเภอและตำรวจ(ก่อนที่หน่วยงานตำรวจจะแยกไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยกำหนดหน้าที่ในการสอบสวนของนายอำเภอและตำรวจขึ้น 2 ฉบับ คือ

(1) ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 กำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองซึ่งนายอำเภอเป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองอยู่ด้วยนั้น มีอำนาจสอบสวนฝ่ายเดียวเพียงคดี 10 ประเภทนี้เท่านั้น คือ คดีอาญาในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย กฎหมายว่าด้วยโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ กฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน กฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยประถมศึกษา แต่ถ้าเป็นความผิดอาญาซึ่งผู้กระทำผิดกรรมเดียว แต่เป็นความผิดหลายบท ถ้าบทใดหรือหลายบทในกรรมนั้นเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นนอกจากความผิดทั้ง 10 ประเภทนี้ด้วย ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นผู้สอบสวน[144] จากข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยนี้ ส่งผลให้คดีอาญาโดยปกติทั่วไปนายอำเภอและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองจะสอบสวนคดีได้ก็ต่อเมื่อเป็นความผิดอาญา 10 ประเภทข้างต้นเท่านั้น ตามข้อเท็จจริงคดีอาญาทั้ง

---

[142] สามารถ ลอยฟ้า, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, สัมภาษณ์, 10 ตุลาคม 2552.

[143] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 บัญญัติว่า “ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป มีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาซึ่งได้เกิดหรืออ้างหรือเชื่อว่าได้เกิดภายในเขตอำนาจของตน หรือผู้ต้องหามีที่อยู่ หรือถูกจับภายในเขตอำนาจของตนได้.”

[144] กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ ข เล่มเดิม. หน้า 130.

10 ประเภทนี้เกิดขึ้นน้อยมากเมื่อเทียบกับคดีอาญาประเภทอื่นจะมีก็แต่เพียงความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชนเท่านั้นที่เกิดขึ้นค่อนข้างบ่อย แต่ความผิด 2 ประเภทนี้มักเป็นความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานและเจ้าพนักงานกระทำการโดยทุจริตอันเป็นกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท กรณีจึงเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจทำการสอบสวน ดังนั้นคดีอาญา 10 ประเภทนี้ที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองจึงน้อยมาก

(2) ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 แม้ว่านายอำเภอจะสอบสวนคดีด้วยตนเองได้แค่คดีอาญา 10 ประเภท อย่างไรก็ตามนายอำเภอก็อาจมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาประเภทอื่นๆ ได้โดยอาศัยอำนาจการควบคุมการสอบสวนตามข้อ 12.5แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

" ข้อ 12.5 ในกรณีที่นายอำเภอเห็นเป็นการสมควรจะให้พนักงานสอบสวนในอำเภอมาชี้แจงพร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำ เร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม

ถ้านายอำเภอเห็นว่าการดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะไม่ได้ผล นายอำเภอมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวนโดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร ร่วมทั้งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวหรือจะสั่งเปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่านายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของอำเภอ การที่จะสั่งการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้กับการตำรวจภูธรจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรหรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรให้เป็นอันงด เว้นแต่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมตำรวจ"

จากข้อ 12.5 แห่งข้อบังคับนี้ทำให้นายอำเภอสามารถอำนวยความเป็นธรรมทางอาญาให้กับประชาชนในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจทำการสอบสวนโดยไม่เป็นธรรมหรือคดีที่นายอำเภอเห็นสมควรจะเข้าไปอำนวยความเป็นธรรมได้ทุกคดี ด้วยการมีคำสั่งเข้าควบคุมการสอบสวน กรณีนี้นายอำเภอจะเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งพนักงานอัยการต่อไป ผู้ที่จะเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวนี้ได้ก็มีแต่เพียงผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่านั้น เครื่องมือการควบคุมการสอบสวนนี้ถือเป็นเครื่องมือสำคัญของนายอำเภอในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการสอบสวนของตำรวจ แต่โดยทั่วไปแล้วนายอำเภอมักจะไม่ใช้อำนาจนี้บ่อยครั้งนักเพราะการใช้อำนาจควบคุมการสอบสวนอาจมีผลให้เกิด

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับตำรวจ ในทางจิตวิทยาการถูกควบคุมการสอบสวนถือเป็นเรื่องเสียเกียรติหรือที่เรียกว่าเป็นการหักหน้ากัน อาจไม่ก่อให้เกิดผลดีในความร่วมมือกันในการปฏิบัติราชการในพื้นที่ในระยะยาว เช่น กรณีการควบคุมคดีฆ่าเผาแรงงานชาวพม่า 6 ศพที่พื้นที่ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เมื่อปี พ.ศ. 2545 ของนายอำเภอแม่สอด จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จนนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองกับตำรวจในพื้นที่[145]

เพื่อเป็นการอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่อันเกิดจากการควบคุมคดีของนายอำเภอในเวลาเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขปัญหาด้วยการสั่งการเป็นนโยบายให้นายอำเภอเข้าควบคุมคดีที่กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายเน้นหนักและประสงค์จะพิทักษ์ผลประโยชน์ของประเทศชาติในเรื่องนั้นๆ ทุกคดี เช่น หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่ มท 0207/ว981 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2532 เรื่อง การควบคุมการสอบสวนคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ โดยสั่งการให้นายอำเภอเข้าควบคุมคดีที่พนักงานฝ่ายปกครองได้จับกุมหรือร่วมจับกุมการกระทำผิดในคดีเกี่ยวกับป่าไม้และทรัพยากรของชาติอื่นๆ โดยใช้อำนาจตามข้อ 12.5 แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ทุกคดี[146] จึงส่งผลบังคับให้นายอำเภอต้องเข้าควบคุมคดีป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติที่พนักงานฝ่ายปกครองจับกุมหรือร่วมจับกุมทุกคดี และกรณีดังกล่าวมักเกิดขึ้นบ่อยในพื้นที่ที่มีการลักลอบตัดไม้ทำลายป่ามาก เช่น จังหวัดตาก จังหวัดลำปาง[147] เป็นต้น อย่างไรก็ตามมีสถิติของกรมการปกครองที่บันทึกไว้เกี่ยวกับผลงานสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองและนายอำเภอในรอบปีงบประมาณ 2551 (เดือนตุลาคม 2550 - กันยายน 2551) ว่าได้ดำเนินการทั่วประเทศรวมเป็น 184,844 คดี โดยแบ่งเป็นอยู่ระหว่างสอบสวน 49,725 คดี ส่งพนักงานอัยการแล้ว 135,119 คดี[148]

3) เป็นผู้มีหน้าที่ชันสูตรพลิกศพ

ตามมาตรา 150 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติไว้ใจความว่า ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการ

---

[145] สมชาย ไตรทิพย์ชาติสกุล, จ่าจังหวัดตาก, สัมภาษณ์, 10 ตุลาคม 2552.

[146] กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ ข เล่มเดิม. หน้า 242 – 243.

[147] สามารถ ลอยฟ้า, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, สัมภาษณ์, 10 ตุลาคม 2552.

[148] บันทึกสรุปผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2551 (เดือนตุลาคม 2550 – กันยายน 2551) ส่วนอำนวยความเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง.

ตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ให้พนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไปเป็นผู้ชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนและแพทย์นั้น กรณีนี้ข้อ 3(1) แห่งข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ชันสูตรพลิกศพของพนักงานฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่ร่วมชันสูตรพลิกศพในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครด้วย[149] โดยที่หน้าที่ดังกล่าวเป็นภารกิจในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของตำรวจในกรณีมีการวิสามัญฆาตกรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำความผิดหรือผู้ถูกจับในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

4) เป็นผู้มีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีอาญา

อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งจะศึกษาคืออำนาจหน้าที่การไกล่เกลี่ยคดีอาญาซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาตั้งแต่ครั้งแรกเริ่มมีตำแหน่งนายอำเภอโดยจะเห็นได้จากมีการระบุไว้ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ที่ได้กล่าวโดยละเอียดมาแล้วในบทที่ 2 จนกระทั่งถึงปัจจุบันอำนาจหน้าที่นี้ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 61/3 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

2.3.4 ความสำคัญของนายอำเภอกับบทบาทการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

จากข้อ 2.1 และ 2.2 ที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าในชุมชนนั้นมีการจัดการความขัดแย้งของผู้คนในชุมชนอยู่แล้วซึ่งมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลระดับหนึ่ง ต่อมาภาครัฐเริ่มเข้าไปมีบทบาทในการช่วยจัดการความขัดแย้งขึ้นในชุมชนเพื่อให้การจัดการความขัดแย้งในชุมชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น นายอำเภอก็เป็นสถาบันของรัฐสถาบันหนึ่งที่เข้าไปมีบทบาทในการช่วยชุมชนในการจัดการข้อขัดแย้งโดยเฉพาะข้อขัดแย้งที่เป็นความผิดอาญา จึงมีคำถามว่าเหตุใดนายอำเภอต้องเข้าไปมีบทบาทในการจัดการข้อขัดแย้งในชุมชน ซึ่งในที่นี้เน้นที่ความขัดแย้งที่เป็นความผิดทางอาญาหรือที่เรียกว่าการไกล่เกลี่ยคดีอาญา คำตอบคือ มีหลายเหตุผลที่สนับสนุนความชอบธรรมให้นายอำเภอเป็นผู้สมควรมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ดังนี้

1) เมื่อครั้งปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435 เมื่อครั้งมีตำแหน่งนายอำเภอใหม่ๆ กรมพระยาดำรงราชานุภาพผู้ซึ่งมีส่วนสำคัญในการปฏิรูประบบราชการครั้งนั้นได้ทรงแถลงถึงวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงหน่วยบริหาร

---

[149] กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ ข เล่มเดิม. หน้า 170.

ราชการส่วนภูมิภาคในส่วนของอำเภอให้บรรลุผลสำเร็จไว้ 5 ประการ โดยประการหนึ่งนั้นทรงแถลงไว้ว่า[150] "จะให้กรมการอำเภอนี้ช่วยกับกำนัน ในการที่จะระงับคดีเล็กน้อย อันไม่จำเป็นจะต้องส่งโรงศาลให้สำเร็จแก่กันไปโดยสะดวก ไม่ให้ราษฎรได้ความลำบาก โดยจำต้องมาฟ้องร้องว่ากล่าวกัน เป็นสำนวนยืดยาวป่วยการทำมาหากิน" สิ่งนี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ชัดว่าเจตนารมณ์ของผู้ก่อตั้งตำแหน่งนายอำเภอโดยองค์ปฐมเสนาบดีแห่งกระทรวงมหาดไทยนั้นมีความประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือ จะให้นายอำเภอเป็นกลไกสำคัญในการผันคดี (Diversion) ออกจากกระแสหลัก นั่นคือคดีเล็กๆ น้อยๆ สมควรให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยดีกว่านำคดีขึ้นสู่ศาล เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร ไม่ต้องเสียเวลาทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยการนำตัวเองไปเป็นความในศาล ซึ่งตรงกับภาษิตจีนที่กล่าวกันว่า "เป็นความกัน กินขี้หมาดีกว่า" นั้นหมายความว่าไม่ใช่เรื่องดีเลยที่จะเป็นความกันในศาลอีกทั้งยังเป็นการช่วยให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์กันในสังคมชุมชนที่นายอำเภอทำการไกล่เกลี่ยคดีด้วย

2) นายอำเภอเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่มีที่ตั้งอยู่ในชุมชนระดับอำเภอและมีแขนขาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล หรือแม้กระทั่งคณะกรรมการหมู่บ้าน และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีผู้บริหารและสมาชิกสภาเป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนทุกชุมชน ดังนั้นนายอำเภอเป็นจุดกระทบระหว่างราชการส่วนกลางกับประชาชน จึงอาจถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง ประชาชนจึงสามารถเข้าถึงความยุติธรรม (Access to justice) ได้ง่ายโดยผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในชุมชนมาสู่นายอำเภอให้นายอำเภอทำการไกล่เกลี่ยซึ่งอาจไกล่เกลี่ยเองหรือมอบหมายปลัดอำเภอคนใดทำการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งเป็นการง่ายกว่าการฟ้องศาลเพราะที่ตั้งของศาลจะมีเฉพาะในตัวจังหวัดหรือตัวอำเภอใหญ่เท่านั้น ถ้าถามชาวบ้านมักมีชาวบ้านจำนวนไม่มากที่รู้จักพนักงานอัยการหรือผู้พิพากษา แต่ชาวบ้านแทบทุกคนจะรู้จักกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ[151] เพราะเครือข่ายเหล่านี้มีอยู่เต็มพื้นที่ในอำเภอนั้น เช่น ในหมู่บ้านหนึ่งๆ โดยปกติแล้วจะมีเครือข่ายเหล่านี้ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านจำนวน 1 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองจำนวน 2 คน[152] สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน[153] คณะกรรมการหมู่บ้าน

---

[150] คณะทำงานจัดทำหนังสือที่ระลึกงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2527. เล่มเดิม. หน้า 74.

[151] วัฒนา เที้ยวพันธ์, นายอำเภอคลองลาน, สัมภาษณ์, 11 ตุลาคม 2552.

[152] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, มาตรา 9.

[153] พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 45.

คนอื่นๆ อีก 2 – 10 คน เป็นอย่างน้อย[154] นอกจากนี้ยังอาจมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันอีก ดังนั้นในหมู่บ้านหนึ่งๆ จะมีเครือข่ายของฝ่ายปกครองอย่างน้อย 7 – 15 คน ซึ่งถือว่ามีจำนวนมากพอที่จะครอบคลุมและรู้จักชาวบ้านในหมู่บ้านได้เกือบทุกคน จึงเป็นการง่ายที่นายอำเภอจะเข้าถึงและจัดการความขัดแย้งของราษฎร หรือราษฎรจะเข้าถึงและขอความช่วยเหลือจากนายอำเภอในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้

3) ด้วยความที่นายอำเภอมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนันและแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นเครือข่ายของฝ่ายปกครองทั่วเทศมีถึง 294,988 คน[155] ข้าราชการฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ส่วนภูมิภาคจำนวน 7,573 คน (ผู้ว่าราชการจังหวัด 75 คน รองผู้ว่าราชการจังหวัด 171 คน ปลัดจังหวัด 75 คน นายอำเภอ 877 คน และปลัดอำเภอ 6,375 คน)[156] และสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนจำนวน 20,983 คน[157] เมื่อมีเครือข่ายมากเช่นนี้ จึงเป็นผลดีในแง่ของความสะดวกรวดเร็วในการหาข้อมูลประกอบการไกล่เกลี่ยคดี เช่น สภาพครอบครัว ประวัติ อุปนิสัยของคู่กรณี ความรุนแรงของความขัดแย้งในคดี เพราะนายอำเภอสามารถหาข้อมูลได้จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนได้โดยง่าย และเป็นการง่ายที่นายอำเภอจะเชิญผู้นำชุมชนหรือผู้ที่คนในชุมชนเคารพนับถือมาร่วมในการไกล่เกลี่ยเพื่อให้การไกล่เกลี่ยสำเร็จได้โดยง่ายขึ้น ด้วยเหตุที่คนในชุมชนมักเกรงใจผู้นำชุมชนเหล่านี้ และผู้นำชุมชนเหล่านี้ได้รับค่าตอบแทนจากกรมการปกครองจึงถือเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอในอันที่นายอำเภอจะสั่งการซึ่งผู้นำชุมชนเหล่านี้ต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและการนำตัวผู้ที่นายอำเภอต้องการมาพบและไกลเกลี่ยที่อำเภอ ซึ่งสามารถทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหมายเรียก เหล่านี้น่าจะเป็นจุดแข็งที่นายอำเภอจะเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้สำเร็จลงได้

---

[154] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 28 ตรีวรรคแรก บัญญัติว่า

"ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน."

[155] ปิยะ ปิจนำ, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ สำนักปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2552.

[156] สัญชัย พัฒนวิชัย, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2552.

[157] วราดิศร อ่อนนุช, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักอำนวยการกองอาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2552.

4) นายอำเภอเป็นพนักงานสอบสวนและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2(17)(ฎ) และมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและมีอำนาจในการเปรียบเทียบตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจาณาความอาญาอันถือเป็นรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาประเภทหนึ่ง นั่นหมายความว่ากฎหมายได้ให้ความไว้วางใจพนักงานสอบสวนในการผันคดีได้ นายอำเภอซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญาจึงได้รับความไว้วางใจให้ทำการเปรียบเทียบคดีได้เช่นกัน เหล่านี้เป็นคุณสมบัติพื้นฐานในการที่นายอำเภอจะทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยทั่วไปได้

5) มาตรา 52/1(2) ประกอบ มาตรา 61/1(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้อำเภอโดยนายอำเภอมีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม ถือเป็นการมอบอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางให้กับนายอำเภอในอันที่จะทำให้อำเภอในเขตอำนาจของตนปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง หรือกฎหมายอื่นๆ จากเจตนารมณ์แห่งกฎหมายข้างต้นจึงมีความชอบธรรมที่นายอำเภอจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาซึ่งถือเป็นการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างหนึ่ง

6) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงมหาดไทยไว้ในมาตรา 30 ว่า

"กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องที่ การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัยและการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย"

และข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545[158] บัญญัติไว้ว่า

"ให้กรมการปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความเป็นธรรม การปกครองท้องที่ การอาสารักษาดินแดน และการ

---

[158] กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545. (2545, 9 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 119, ตอนที่ 103 ก. หน้า 183 - 184.

ทะเบียนเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคง ปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

...

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย สืบสวนสอบสวนคดีอาญาในหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง และอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน

...

(10) อำนวยการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอ

..."

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง อันเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของนายอำเภอแล้วจะพบว่ามีภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้นการที่นายอำเภอจะมีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาจึงถือเป็นการเหมาะสมและถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จตามภารกิจอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับประชาชนที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติไว้

7) มีข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อำนวยความเป็นธรรมของนายอำเภอและฝ่ายปกครองที่มีส่วนช่วยมิให้คดีขึ้นไปสู่ศาล คือ มีผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอประจำปีงบประมาณ 2551 คือเดือนตุลาคม 2550 ถึงเดือนกันยายน 2551 พบว่านายอำเภอและฝ่ายปกครองได้ทำการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทยทั้งทางแพ่งและทางอาญาในลักษณะของการเปรียบเทียบความแพ่งในหน้าที่ของนายอำเภอ การประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านทั้งทางแพ่งและทางอาญาและการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการจำนวนรวมกันถึง 12,634 เรื่อง คิดเป็นจำนวนทุนทรัพย์และค่าสินไหมทดแทนจำนวน 62,251,717 บาท ในจำนวนนี้สามารถคิดเป็นคดีอาญาได้ 2,530 เรื่อง คิดเป็นค่าสินไหมทดแทนจำนวน 2,603,602 บาท[159] จากข้อมูลข้างต้นย่อมแสดงให้เห็นว่านายอำเภอก็มีส่วนช่วยไกล่เกลี่ยคดีอาญาและช่วยให้คดีอาญายุติลงได้โดยไม่ต้องขึ้นสู่ศาลในแต่ละปีมีจำนวนพอสมควร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อศาลและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยมาก กล่าวคือมีส่วนช่วยยุติคดีไม่ให้

---

[159] บันทึกสรุปผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2551 (เดือนตุลาคม 2550 – กันยายน 2551) ส่วนอำนวยความเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง.

ล้นศาลและช่วยลดจำนวนนักโทษในเรือนจำได้ จึงเป็นสิ่งที่ดีและสมควรที่นายอำเภอจะมีหน้าที่และมีส่วนช่วยในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่เกิดขึ้นในท้องที่และชุมชน

DPU

บทที่ 3
การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในต่างประเทศ

รูปแบบต่างๆ ของการยุติคดีอาญาก่อนถึงชั้นศาลอันเป็นรูปแบบที่เป็นผลของแนวคิดการผันคดีหรือการเปลี่ยนเส้นทางของคดี (Diversion) แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) แนวคิดการไกล่เกลี่ยคดีโดยคนกลาง (Mediation) และแนวคิดอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นั้น จะมีประโยชน์มากในการใช้ศึกษาเปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทย อย่างไรก็ตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เน้นศึกษาการยุติคดีอาญาโดยนายอำเภอ ซึ่งนายอำเภอเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะเฉพาะของสังคมไทยที่มีประวัติศาสตร์มาจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ระบุไว้เฉพาะ การจะค้นคว้าหาบุคคลในตำแหน่งที่มีบทบาทและหน้าที่ดังเช่นนายอำเภอในประเทศไทยนั้นหาได้ยาก ที่จะใกล้เคียงที่สุดน่าจะเป็น ตำแหน่ง Sheriff ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ทำหน้าที่ปราบปรามผู้ร้ายอย่างนายอำเภอ[1] เป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยในเมืองที่เรียกว่า County[2] และถือเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Agencies) หน่วยงานหนึ่งซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป แต่หน้าที่การปราบปรามผู้ร้ายนี้เป็นเพียงหน้าที่หนึ่งในหลายๆ หน้าที่ของนายอำเภอในประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่ด้านอื่นๆ อีก เช่น การเป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญา การปกครองท้องที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การจะค้นคว้าหาบทบาทของนายอำเภอในการไกล่เกลี่ยและยุติคดีอาญาในต่างประเทศเพื่อนำมาสนับสนุนแนวคิดบทบาทการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอของประเทศไทยนั้นจึงเป็นเรื่องยาก แต่สาระสำคัญของการให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญานั้น ถือเป็นการยุติหรือการไกล่เกลี่ยคดีโดยคนกลาง (Mediator) ดังนั้นการค้นคว้าศึกษาเรื่องการไกล่เกลี่ยยุติคดีอาญาโดยคนกลางในต่างประเทศจึงเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอในประเทศไทยได้ ซึ่งในที่นี้จะศึกษาเฉพาะประเทศออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธรัฐเยอรมัน และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

---

[1] So Sethaputra. (2005). **New Model English – Thai Dictionary.** p. 739.

[2] Bryan A. Garner. (Eds). (2001). **Black's Law Dictionary.** p. 1381.

การศึกษาในแต่ละประเทศข้างต้นจะทำการศึกษา 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรกจะศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักซึ่งศึกษาถึงโครงสร้างของระบบกฎหมาย ระบบศาล และอธิบายขั้นตอนการดำเนินคดีอาญากระแสหลักในประเทศนั้นๆ ซึ่งจะเริ่มตั้งแต่การเกิดคดีจนกระทั่งถึงชั้นศาลที่คดียุติแล้วนำเข้าสู่กระบวนการบังคับโทษ เหตุที่ต้องมีการศึกษากระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักก่อนนี้จะทำให้ทราบถึงระบบทางเดินแห่งคดีอาญาในประเทศนั้นๆ และทำให้การศึกษาการไกล่เกลี่ยคดีอาญาซึ่งได้เบนออกจากระบบทางเดินหลักแห่งคดีว่าออกมาจากขั้นตอนใด ส่วนไหนของระบบคดีอาญากระแสหลักของประเทศนั้นๆ ซึ่งทำให้เข้าใจง่ายและเห็นภาพได้ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามการอธิบายกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในแต่ละประเทศนั้น เป็นเพียงการอธิบายขั้นตอนโดยสรุปเพื่อให้เห็นภาพคร่าวๆ เท่านั้น ไม่ได้ลงลึกในรายละเอียดแต่อย่างใด ซึ่งการลงลึกในรายละเอียดประเด็นดังกล่าวยังไม่มีความจำเป็นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แต่อย่างใด แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาในรายละเอียดและลงลึกในประเด็นที่สองหรือประเด็นหลังก็คือศึกษารูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในแต่ละประเทศเหล่านี้ ว่ามีแนวคิดรูปแบบ วิธีการการดำเนินการอย่างไร แม้กระทั่งศึกษาถึงกรณีศึกษาหรือกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้น เพื่อจะได้นำไปปรับใช้และพัฒนาการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศไทยต่อไป ในการนี้เฉพาะสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เท่านั้นที่ได้มีการศึกษาไปถึงโครงสร้างทางการปกครองและลักษณะสังคมด้วย เพราะจะได้นำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับสภาพสังคมไทยในการศึกษาความเหมาะสมในการนำรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในระดับหมู่บ้านของประเทศนี้ไปปรับใช้กับสังคมไทย โดยจะนำเสนอประเด็นข้างต้นเป็นรายประเทศไป ดังนี้

3.1 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศออสเตรเลีย

3.1.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)[3] ใช้ระบบกฎหมายตามแบบอังกฤษ คือระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Common Law)[4] ปกครองในรูปแบบรัฐรวมมีรัฐบาลกลางและแบ่งเป็นรัฐในเครือจักรภพออสเตรเลีย 6 รัฐกับ 2 มณฑล ดังนั้นระบบกฎหมายและระบบศาลจะมีทั้ง 2 ระดับคือระดับรัฐและระดับประเทศโดยจะกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

---

[3] Stellar Sydney education and migration centre. (2005). Australia. Retrieved November 18, 2009, from **http://stellar.igetweb.com/index.php?mo=3&art=26206**.

[4] Geofferey Sawer. (1968). **The Australian and the law.** pp. 11 – 12.

1) ระดับรัฐ นั้นจะประกอบด้วยศาลชั้นต้นที่เรียกว่า State Magistrates' Court เป็นศาลท้องถิ่นซึ่งมีผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่คดี (Justice of the peace) เป็นผู้พิจารณาพิพากษาและบริหารจัดการคดีจะรับพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาเล็กๆน้อย ไม่มีคณะลูกขุนเป็นองค์ประกอบในกระบวนพิจารณาแต่อย่างใด ในรัฐเซาท์ออสเตรเลีย รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย และรัฐนอร์ทเทิร์นเทอริทอรี่เรียกว่า ศาลท้องถิ่นหรือ Local Courts รัฐนิวเซาท์เวลเรียกว่า Small Dept Court และรัฐทาสมาเนียเรียกว่า Court of Requests และในบางรัฐมีศาลที่พิจารณาคดีอาญาเล็กน้อยๆ เรียกว่า Court of Petty Sessions ศาลในระดับสูงขึ้นไปเป็นศาลระดับกลางคือ State Intermediate Courts ซึ่งรับพิจารณาคดีใหญ่ขึ้นจะมีคณะลูกขุนในการพิจารณา ศาลระดับนี้อาจเรียกว่า District Court, County Court หรือ Court of General Sessions ก็มี ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา และรับอุทธรณ์คดีอาญาของศาล State Magistrates' Court ด้วย แต่ในดินแดนหรือมณฑลออสเตรเลียนแคพิทอลเทร์ทอรีจะไม่มีศาลชั้นกลางนี้ นอกจากนี้ยังมีศาลสูงสุดแห่งรัฐ (The Supreme Courts of the States) ที่รับอุทธรณ์หรือฎีกาคดีของศาลล่างแต่จะจำกัดจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาท ซึ่งศาลทั้ง 3 ระดับนี้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ[5]

2) ระดับสหพันธรัฐ เหนือศาลสูงสุดแห่งรัฐจะมีศาลสูงแห่งออสเตรเลีย (The High Court of Australia) ซึ่งจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งเครือจักรภพมีหน้าที่พิจารณาคดี 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ประเภทแรกทำหน้าที่ริเริ่มรับพิจารณาคดีที่สำคัญและกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ประเภทที่สองคือทำหน้าที่รับพิจารณาคดีอุทธรณ์จากศาลสูงสุดแห่งรัฐที่มีจำนวนทุนทรัพย์สูงและมีความสำคัญสูง และองค์กรสูงสุดในการพิจารณาคดีของประเทศออสเตรเลีย คือคณะกรรมการองคมนตรี (The Judicial Committee of the Privy Council) ที่มีสำนักงานอยู่ที่กรุงลอนดอนประเทศอังกฤษ ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาอาวุโสที่คัดจากประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ[6] จะรับพิจารณาคดีของรัฐเท่านั้น[7]

ส่วนกระบวนพิจารณาคดีอาญาของประเทศออสเตรเลียนั้นสามารถกล่าวโดยสรุปได้ ว่า เนื่องจากประเทศออสเตรเลียแบ่งการปกครองออกเป็นระบบรัฐรวม อำนาจและความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาจะเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐที่ต้องดำเนินการ โดยประเภทของคดีอาญานั้นแบ่งได้เป็นคดีอาญาร้ายแรง คดีอาญาเบา และคดีอาญาโทษเล็กๆ น้อยๆ ในคดีอาญาอุกฉกรรจ์ จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดีทั่วไป (Superior Courts) ที่จะต้องมี

---

[5] David P. Derham, Francis K. H. Maher and Peter L. Waller. (1977). **An introduction to law.** pp. 16 – 19.

[6] David P. Derham, Francis K. H. Maher and Peter L. Waller. Op.cit. pp. 19 - 20.

[7] Geofferey Sawer. Op.cit. p. 31.

คณะลูกขุนพิจารณา ส่วนคดีอาญาที่ไม่ใช่คดีอุกฉกรรจ์ จะอยู่ในอำนาจศาลแขวงไม่ต้องมีคณะลูกขุนมีเพียงผู้พิพากษาพิจารณาคดีเท่านั้นหรือที่เรียกว่า (Magistrates' Courts) โดยขั้นตอนการเริ่มคดีนั้นเริ่มจากผู้ต้องสงสัยถูกจับและถูกนำไปไปยังที่ทำการของตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมแล้วทำการแจ้งข้อกล่าวหา ในคดีร้ายแรงจะมีการถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือก่อนถูกฟ้อง จากนั้นก็เข้าสู่กระบวนการสืบสวนสอบสวนก่อนการพิจารณาของศาลที่เรียกว่า Pre-trial decision making ทำเป็นสำนวนซึ่งทำโดยตำรวจ และนำไปสู่ขั้นตอนการฟ้องจำเลยต่อศาล โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำเรื่องขึ้นสู่ศาลในที่นี้โดยปกติคือตำรวจ แต่ในบางคดีและเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของสหพันธรัฐอธิบดีอัยการหรืออัยการสูงสุด (The Director of Public Prosecutions) จะเข้ามาร่วมในการสอบสวนและฟ้องร้องคดี ในประเทศออสเตรเลียตำรวจจะมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจจะฟ้องคดีหรือจะปล่อยตัวผู้กระทำผิดไปโดยมีเงื่อนไขผ่านกระบวนการ Pre-trial decision making และกระบวนการผันคดีซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไปดังนั้นตำรวจจึงถูกเปรียบเสมือนผู้รักษาประตูสู่กระบวนการพิจารณาทางศาล (Gatekeepers)[8] และในขั้นตอนของตำรวจนี้เองก็สามารถให้ประกันตัวผู้กระทำผิดได้เช่นเดียวกับศาล หากคดีนั้นตำรวจเห็นว่าควรฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาล หากเป็นคดีอาญาประเภทที่อธิบดีอัยการกำหนดว่าควรนำเสนอต่อ Superior Courts ก็จะถูกฟ้องต่อ Superior Courts นอกนั้นจะถูกดำเนินคดีในศาล Magistrates' Courts โดยเข้าสู่กระบวนการรับฟังพยานหลักฐานโดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ว่าคดีให้กับรัฐพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไป ถ้าคดีใดที่จำเลยรับสารภาพ ผู้พิพากษาจะตัดสินไปโดยไม่ต้องมีการสืบพยาน อันทำให้คดีจบได้อย่างรวดเร็ว มีส่วนช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมและลดปริมาณคดีที่ล้นศาลได้ คดีที่จำเลยไม่รับสารภาพก็จะได้รับการสืบพยานต่อไปหากเป็นศาล Superior Courts จะมีการพิจารณาโดยผู้พิพากษาและคณะลูกขุนอีก 12 คน ในบางคดีจำเลยมีสิทธิในการเพิกถอนคดีได้[9] เมื่อศาลเห็นว่ามีการกระทำผิดก็จะพิพากษาลงโทษให้เข้าสู่กระบวนการบังคับโทษต่อไป

---

[8] Mark Findlay, Stephen Odgers and Stanley Yeo. (1999). **Australian Criminal Justice.** p. 100.

[9] U.S. Department of Justice. Office of Justice Program. (2009, November 17). World Factbook of Criminal Justice Systems. Retrieved November 17, 2009, from **http://www. ojp.usdoj.gov/bjs/pub/ascii/ wfbcjaus.txt**.

3.1.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศออสเตรเลีย

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศออสเตรเลียปัจจุบันมีการกล่าวถึงกันมากในฐานะที่เป็นรูปแบบการควบคุมการเกิดคดีอาญาแบบใหม่ (Modern Crime Control Agenda)[10] พบว่ามีการนำไปใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับเด็กและเยาวชนในรูปแบบของการผันคดีหรือการหันเหคดี (Diversion) และปรากฏในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับเด็กและเยาวชนในช่วงคริสตทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา โดยที่เป็นรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยลดการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้ โดยนำมาใช้กับผู้กระทำผิดที่สารภาพและสัญญากับตำรวจและเป็นการเบี่ยงออกมาจากการดำเนินคดีโดยปกติก่อนที่ศาลจะพิพากษา โดยรูปแบบที่นิยมใช้กันในประเทศออสเตรเลียคือ รูปแบบการอบรมตักเตือนโดยตำรวจ และรูปแบบการประชุมกลุ่ม[11]

รูปแบบการอบรมตักเตือนโดยตำรวจที่ใช้อยู่ในประเทศออสเตรเลียแบ่งออกเป็นรูปแบบใหญ่ๆ 2 รูปแบบคือการอบรมตักเตือนอย่างไม่เป็นทางการที่เป็นการตักเตือนอย่างง่ายๆ และอีกรูปแบบหนึ่งคือการอบรมตักเตือนอย่างเป็นทางการซึ่งมีการบันทึกการดำเนินการอบรมตักเตือนอย่างเป็นแบบแผนซึ่งการอบรมตักเตือนโดยตำรวจที่ใช้กันอยู่ในประเทศออสเตรเลียมีอยู่ 3 รูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบแรก เป็นรูปแบบที่นักวิชาการบางคนเรียกว่าการเป็นรูปแบบการหันเหคดีอย่างแท้จริง (True Diversion) เป็นกระบวนการอบรมตัดเตือนที่ผันผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กออกจากคดีตามปกติโดยที่ไม่มีการดำเนินการอย่างอื่นกับผู้กระทำผิดเลย รูปแบบที่สอง เป็นรูปแบบการผันคดีที่ผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กสมัครใจที่จะเข้าโครงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เช่น รับการบำบัดรักษายาเสพติด ศูนย์ให้คำปรึกษา หลังจากผ่านขั้นตอนการตักเตือนอย่างเป็นทางการ เป็นการผันออกจากการดำเนินคดีกระแสหลักเพื่อเข้าไปสู่โครงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม รูปแบบที่สาม รูปแบบนี้นอกจากจะมีการอบรมตักเตือนผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนแล้ว ผู้กระทำผิดยังคงต้องถูกปรับ ถูกให้ทำงานบริการเพื่อสังคม หรือถูกนำเข้าสู่โครงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการอบรมตักเตือนโดยตำรวจ โดยที่รูปแบบนี้โดยปกติแล้วจะเป็นการผันคดีออกจากการดำเนินคดีกระแสหลัก แต่ผู้กระทำผิดบางรายอาจไม่ได้รับสิทธินี้เนื่องจากเขาได้กระทำผิดในข้อหาเดิมหรือความผิดเดิม จากการสำรวจและศึกษาพบว่าทั้ง 6 รัฐและ 2 ดินแดน ของออสเตรเลีย ใช้การผันคดีในคดีอาญาที่เด็กและเยาวชนกระทำผิดทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและ

---

[10] Mark Findlay, Stephen Odgers and Stanley Yeo. Op.cit. p.76.

[11] Kenneth Polk, Christine Adler, Damon Muller and Katherine Rechtman. (2003). **Early Intervention : Diversion and Youth Conferencing – A national profile and review of current approaches to diverting juveniles from the criminal justice system.** p. vii.

ไม่เป็นทางการผสมกัน และมีแนวโน้มที่จะดำเนินการในรูปแบบของการอบรมตักเตือนแบบเป็นทางการมากขึ้น[12]

พัฒนาการที่น่าสนใจของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับเด็กและเยาวชนในประเทศออสเตรเลียนั่นคือกระบวนการประชุมกลุ่มสำหรับเด็กและเยาวชน (Juvenile Conferencing) ซึ่งเริ่มใช้ในคราวคริสตทศวรรษที่ 1990 และแพร่หลายในปี ค.ศ. 2002 กระบวนการประชุมกลุ่มสำหรับเด็กและเยาวชนนี้จึงเป็นรูปแบบที่กำหนดโดยกฎหมายที่เชื่อมโยงกับการอบรมตักเตือนโดยตำรวจ (Police Cautioning) โดยที่กระบวนการประชุมกลุ่มสำหรับเด็กและเยาวชนเป็นกระบวนการที่ต่อจากกระบวนการอบรมตักเตือนโดยตำรวจ โดยมีรูปแบบการดำเนินการคือ จะมีผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน ครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิดผู้กระทำผิด ผู้เสียหายและครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิดผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ผู้จัดการประชุมหรือผู้ประสานงานการประชุมมาอยู่รวมกันและร่วมกันพิจารณาความผิดที่ผู้กระทำผิดได้กระทำลงและผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความความผิด โดยลักษณะของการพูดคุยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเห็นอกเห็นใจและความเข้าใจ และมีแนวคิดที่จะพยายามหลีกเลี่ยงการนำไปสู่การกล่าวหาและดำเนินคดีในศาลให้เกิดความมีมลทินในตัวผู้กระทำผิดซึ่งยังเป็นเด็กและเยาวชน ผู้กระทำผิดได้รับโอกาสที่จะชี้แจงว่าทำไมตนถึงได้กระทำความผิดนั้น และฝ่ายผู้เสียหายมีโอกาสที่จะพูดถึงความเสียหายที่ตนได้รับและเหตุใดถึงได้กระทำผิดต่อตน และถามหาการรับประกันว่าจะไม่มีการกระทำผิดในลักษณะนี้เกิดขึ้นอีก ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่กำหนดความผิดที่ได้กระทำลงนี้และพิจารณาถึงหนทางป้องกันการกระทำผิดเช่นนี้ในอนาคต หลังจากมีการพูดคุยประชุมกันแล้วก็มีการพิจารณาถึงข้อตกลงและการเยียวยา ซึ่งอาจมีการขอขมาทั้งด้วยวาจาและทำเป็นลายลักษณ์อักษร การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนการทำงานให้ผู้เสียหายหรือทำงานเพื่อสังคม การเข้าสู่กระบวนการอบรมปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เป็นต้น[13] กรณีนี้ทำให้คดียุติได้โดยที่ไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาโดยศาล

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศออสเตรเลียนั้นมีวิธีการดำเนินกระบวนการประชุมกลุ่มสำหรับเด็กและเยาวชน (Juvenile Conferencing) อยู่ 3 รูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบแรก เป็นรูปแบบที่เรียกว่า “แบบแวกก้า แวกก้า (Wagga Wagga Model)” รูปแบบนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการและอำนวยความสะดวกในการจัดให้มีการประชุมกลุ่ม ซึ่งมีใช้ในดินแดนออสเตรเลียนแคปิทอลเทอริทอรี่ ดินแดนนอร์ทเทิร์นเทอริทอรี่ และบางส่วนของรัฐแทสมาเนีย

---

[12] Kenneth Polk, Christine Adler, Damon Muller and Katherine Rechtman. Op.cit. pp. vii - viii.

[13] Kenneth Polk, Christine Adler, Damon Muller and Katherine Rechtman. Op.cit. pp. viii - ix.

รูปแบบที่สอง เป็นการรวมเข้าด้วยกันระหว่างกระบวนการอบรมตักเตือน (Cautioning) และกระบวนการประชุมกลุ่ม (Conferencing) ซึ่งดำเนินการจัดให้มีการประชุมกลุ่มโดยองค์กรกระบวนการยุติธรรมแยกต่างหากจากตำรวจ รูปแบบนี้ใช้ในรัฐนิวเซาท์เวลล์ ควีนส์แลนด์ เซาท์ออสเตรเลีย เวสเทิร์นออสเตรเลียและบางส่วนของรัฐแทสมาเนีย และรูปแบบสุดท้าย คือ เป็นการประชุมกลุ่มที่ดำเนินการภายใต้คำสั่งของศาลเด็ก ซึ่งอยู่ในขั้นตอนก่อนการพิพากษาคดี (Pre-sentencing phase) รูปแบบนี้นิยมใช้ในรัฐวิคตอเรีย และดินแดนนอร์ทเทิร์นเทอริทอรี่[14]

เมื่อพิจารณารูปแบบของการหันเหคดีทั้งการอบรมตักเตือน (Cautioning) และกระบวนการประชุมกลุ่ม (Conferencing) เห็นได้ว่าผู้ที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการทั้งสองกระบวนการข้างต้นคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงาน หรือเจ้าหน้าที่ที่ศาลมอบหมาย เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีบทบาทเป็นคนกลางในการประสานและการเจรจาระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหายในทั้ง 2 กระบวนการเพื่อทำให้คดียุติก่อนถึงชั้นศาลหรือก่อนการพิจารณาโดยศาล จึงถือได้ว่ารูปแบบการยุติคดีอาญาทั้งสองรูปแบบนี้ใช้คนกลางในการไกล่เกลี่ยคดี จึงเป็นการไกล่เกลี่ยคดีโดยใช้คนกลางดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 นั่นเอง

นอกจากกระบวนการผันหรือหันเหคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเด็กและเยาวชน แล้วในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยทั่วไปของประเทศออสเตรเลียยังมีกระบวนการหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษหรือไม่ต้องถูกฟ้องในบางข้อหา นั่นคือกระบวนการต่อรองข้อกล่าวหา (Charge Bargaining) และกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) ซึ่งเป็นการดำเนินการโดย ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล ในอันที่จะช่วยเร่งสะสางคดีให้เสร็จโดยเร็วภายใต้ทรัพยากรที่มีจำกัด[15] โดยที่กระบวนการต่อรองข้อกล่าวหา (Charge Bargaining) และกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) เป็นผลจากการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้กระทำผิด ถ้าผู้กระทำผิดรับสารภาพและยอมรับความผิดในข้อหาใดก็นำไปสู่การงดการแจ้งข้อกล่าวหาและงดฟ้องในข้อหานั้นได้[16] กรณีนี้ส่งผลให้การดำเนินคดีอาญาในข้อหาที่ผู้กระทำผิดรับสารภาพไปนั้นยุติในชั้นก่อนชั้นศาลได้ ซึ่งผู้ดำเนินการจัดให้มีการเจรจาต่อรองข้อกล่าวหาและคำรับสารภาพก็คือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งถือเป็นคนกลางในการดำเนินการและมีลักษณะการไกล่เกลี่ยเพื่อให้คดีอาญายุติไปบางส่วนด้วย

---

[14] Kenneth Polk, Christine Adler, Damon Muller and Katherine Rechtman. Op.cit. pp. ix.

[15] Mark Findlay, Stephen Odgers and Stanley Yeo. Op.cit. p. 106.

[16] Mark Findlay, Stephen Odgers and Stanley Yeo. Op.cit. p. 110 - 111.

3.2 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.2.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เคยอยู่ในอาณานิคมของประเทศอังกฤษ มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐรวม มีรัฐบาลกลางและแบ่งเป็นรัฐต่างๆอีก 50 รัฐ ได้รับเอาระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษมาใช้โดยเป็นระบบกฎหมายแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Common Law) ตามแบบประเทศอังกฤษ[17] เหมือนกับประเทศออสเตรเลีย สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบของประเทศสหรัฐอเมริกาพอที่จะแยกได้เป็นหน่วยงาน 4 ประเภท ดังนี้[18]

1) ส่วนบัญญัติกฎหมาย (Legislative bodies) เป็นส่วนที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ที่มีโทษทางอาญา เริ่มตั้งแต่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเมืองและเทศบาล (City and Municipal Government) ระดับมลรัฐ (State Legislatures) และระดับประเทศซึ่งได้แก่สภาคองเกรส (Congress of the United States)

2) หน่วยบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Agencies) หน่วยงานเหล่านี้จะมีหัวหน้าผู้บังคับบัญชารับผิดชอบให้การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม การป้องกันอาชญากรรม จับกุมผู้กระทำความผิด และเป็นหน่วยเริ่มต้นในกระบวนการนำคดีเข้าสู่กระบวนการทางศาลและนำผู้กระทำผิดไปสู่หน่วยงานราชทัณฑ์

3) หน่วยปฏิบัติหน้าที่ทางศาล (Criminal Courts) ผู้ที่ทำหน้าที่ที่ศาลจะประกอบด้วยโจทก์ผู้ฟ้องคดี (Prosecutors) ทนายความ (Defense Attorneys) และศาล (Judges) ซึ่งทำหน้าที่ในการดำเนินคดีให้เป็นตามหลักของสังคมประชาธิปไตย

4) หน่วยงานบังคับโทษ (Correctional Agencies) ซึ่งดำเนินการทางด้านเรือนจำ การคุมประพฤติ และทัณฑ์บนต่างๆ ตามคำสั่งของศาล

นอกจากนี้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกายังได้แยกการดำเนินคดีกับเด็กและเยาวชน (Juvenile Justice Process) แยกออกไปโดยใช้กระบวนการบังคับทางกฎหมาย ศาล และราชทัณฑ์ในรูปแบบเฉพาะอีกด้วย

สำหรับขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นการดำเนินคดีในระบบกล่าวหา[19] เริ่มตั้งแต่การกระทำผิดมาถึงตำรวจหรือผู้ทำหน้าที่บังคับ

---

[17] Garamchai. (1999). Sheriff and Police. Retrieved November 1, 2009, from **http://www.garamchai.com/askadesi/askgov08.htm**.

[18] Peter C. Kratcoski and Donald B. Walker. (1984). **Criminal justice in America.** pp. 11–12.

[19] Peter C. Kratcoski and Donald B. Walker. Op.cit. p. 473.

ใช้กฎหมาย (Law Enforcement Agencies)[20] ไม่ว่าจะด้วยการค้นพบโดยตำรวจเองหรือมีผู้มาแจ้งการกระทำผิดต่อตำรวจ หลังจากนั้นจึงเริ่มกระบวนการสืบสวนแล้วจับกุมผู้กระทำผิดแล้วเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องและการสืบพยานเบื้องต้น (The Preliminary Examination หรือ Preliminary Hearing หรือ Examining Trail) ผ่านพนักงานอัยการซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดฝ่ายบริหารและได้รับการเลือกเข้ามาทำหน้าที่[21] จนกระทั่งเรื่องไปสู่ศาลซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายตุลาการ ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าผู้กระทำผิดให้การรับสารภาพและยินยอมเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติพนักงานอัยการอาจใช้ระบบการชะลอการฟ้องคดีต่อผู้กระทำผิดได้ (The Deferred Prosecution System) โดยคดีที่พนักงานอัยการเห็นสมควรฟ้องคดี เรื่องจะเข้าสู่ศาลชั้นต้น (Trail Courts) ในระบบลูกขุน (Grand Jury) โดยมีผู้พิพากษาทำหน้าที่เหมือนตัวกลาง มีทนายความแต่ละฝ่ายและมีพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของประชาชนหรือรัฐ เมื่อคดีผ่านศาลทั้งศาลชั้นต้นและอาจมีการอุทธรณ์ต่อศาลในระดับสูงขึ้นไป (Appellate Courts) แล้วในที่สุดพบว่าจำเลยได้กระทำผิดและต้องโทษก็จะถูกนำส่งต่อไปยังกระบวนการบังคับโทษต่อไป ถ้าคดีใดเป็นคดีเล็กๆ น้อยๆ (Petty Offences) ก็จะไม่ผ่านศาลในระบบลูกขุน จะนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลสำหรับคดีเล็กๆ น้อยๆ นั้นเลย นอกจากนี้หากคดีนั้นเป็นคดีเด็กและเยาวชน จะแยกออกจากระบบข้างต้นไปสู่กระบวนการสำหรับเด็กและเยาวชนที่ไม่เน้นในการกระทำที่เต็มรูปแบบและไม่เน้นการบันทึกเหมือนคดีทั่วๆ ไป[22]

นอกจากนี้ระบบศาลในประเทศสหรัฐอเมริกายังแยกเป็น 2 ระบบ นั่นคือ[23]

1) ระบบศาลสหพันธรัฐ (Federal Courts) ซึ่งประกอบด้วย (1) ศาลชั้นต้น (District Courts) ที่ตั้งอยู่ตามเมืองต่างๆ มีหน้าที่พิจารณาคดีความผิดตามกฎหมายของสหพันธรัฐ (Federal Laws) (2) ศาลปกครอง (Administrative Courts) ซึ่งพิจารณาคดีเกี่ยวกับค้าของสหพันธรัฐ ความปลอดภัยและการการแลกเปลี่ยนเงินตรา และคดีแรงงานสัมพันธ์ (3) ศาลอุทธรณ์ (Circuit Courts of Appeals) ซึ่งทั้งประเทศมีจำนวน 11 แห่งที่รับอุทธรณ์คดีใน District Courts ในแต่ละมลรัฐ ซึ่งศาลอุทธรณ์แต่ละแห่งจะรับผิดชอบคดีในหลายๆ มลรัฐรวมกันเว้นแต่ศาลอุทธรณ์ภาคที่ 11 ที่รับผิดชอบคดีในเขตกรุงวอชิงตัน ดีซี เท่านั้น และ (4) ศาลสูงสุด (U.S. Supreme Court) มีแห่งเดียวที่รับฎีกาคดีจากศาลอุทธรณ์หรือคดีอื่นๆ ที่กำหนดไว้

---

[20] Rolando V. del Carmen. (2004). **Criminal Procedure Law and Practice.** p. 33.

[21] Otto Triffterer. (1981). "The Pre-Trial Phase (The Police and Prosecution)." In The International Association of Penal Law. **The Criminal Justice System of The Federal Republic of Germany.** p. 33.

[22] Neil C. Chamelin, Vernon B. Fox and Paul M. Whisenand. (1979). **Criminal Justice.** p. chart.

[23] Randall G. Shelden. Op.cit. pp. 203 - 205.

2) ระบบศาลมลรัฐ (State Courts) คดีอาญาและคดีแพ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในระบบศาลมลรัฐนี้ซึ่งประกอบด้วย (1) ศาลที่มีเขตอำนาจจำกัด (Trial Courts of Limited Jurisdiction) คดีอาญาส่วนใหญ่จะได้รับการพิจารณาในศาลนี้ ซึ่งเรียกชื่อต่างๆ กัน ได้แก่ Municipal Courts, City Courts, Magistrate Courts หรือ County Courts ซึ่งเป็นศาลที่พิจารณาคดีความผิดอาญาประเภทเบา คดีจราจร คดีความผิดกฎหมายท้องถิ่น ตลอดจนคดีแพ่งเล็กๆ น้อยๆ (2) ศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป (Trial Courts of General Jurisdiction) ซึ่งจะพิจารณาคดีที่อุทธรณ์จากศาลที่เขตอำนาจจำกัด และพิจารณาคดีอาญาร้ายแรงหรือคดีอาญาเล็กๆน้อยๆที่สำคัญ ซึ่งศาลดังกล่าวนี้อาจเรียกชื่อต่างๆได้แก่ District Courts, Circuit Courts, Superior Courts หรือ Common Pleas Courts (3) ศาลอุทธรณ์หรือศาลสูง (Intermediate Courts of Appeals or State Supreme Courts)ศาลชั้นสูงของแต่ละมลรัฐที่ คอยรับพิจาณาคดีอุทธรณ์จากศาลล่าง ซึ่งเรียกชื่อต่างๆ กันไป ได้แก่ Appeals Courts, Courts of Civil Appeals, Superior Courts, Commonwealth Courts, Courts of Criminal Appeals, Courts of Appeals, Appelate Courts และ Courts of Special Appeals

นอกจากนี้ในขั้นตอนของการสืบสวนจับกุมนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนอกจากตำรวจ (Police) แล้วยังมีอีกหน่วยงานหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย นั่นคือ Sheriff ซึ่งทำหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเหมือนตำรวจ แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งแยกความรับผิดชอบในการทำหน้าที่เดียวกันระหว่าง Police และ Sheriff คือแยกตามลักษณะพื้นที่ กล่าวคือ Sheriff จะทำหน้าที่ในเมืองเล็กหรือในเมืองชนบทที่เรียกว่า County ส่วน Police จะทำหน้าที่ในเมืองที่เรียกว่า City และ Town และทำหน้าที่บังคับใช้และดำเนินคดีอาญาและคดีจราจรที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตน เช่น City Police ส่วนในพื้นที่ของ County จะมี County Sheriff ทำหน้าที่บังคับใช้และดำเนินคดีอาญาทั่วไป ในบางกรณี Sheriff ก็จะทำหน้าที่เกี่ยวกับคดีโดยสนับสนุนการทำหน้าที่ของศาลโดยดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งทุกประเภทที่เกิดขึ้นระหว่างท้องที่แต่ละ County[24] เช่น ในมลรัฐเซาท์แคโรไลนา Sheriff จะมีหน้าที่ในการรับรองบุคคลที่จะไปเป็นอนุญาโตตุลาการในคดีความผิดทางอาญาของเยาวชนที่ผันออกมาจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก[25] เป็นต้น นอกจากนี้ Sheriff ยังทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เรียกว่า

---

[24] Garamchai. (1999). Sheriff and Police. Retrieved November 1, 2009, from **http://www.garamchai.com/askadesi/askgov08.htm**.

[25] The South Carolina Department of Juvenile Justice. (2010). The Community Juvenile/Youth Arbitration Program. Retrieved January 30, 2010, from **http://www.state.sc.us/djj/pdfs/juvenile-arbitration-program.pdf.**

Bailiff ในศาลในการดำเนินการตามคำสั่งศาลด้วย[26] ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้กับปลัดอำเภอผู้ทำหน้าที่ทางศาลหรือปลัดอำเภอฝ่ายคดีของประเทศไทยในอดีต

3.2.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกา

การผันคดีหรือการเปลี่ยนเส้นทางของคดีอาญาในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีได้ทั้งในชั้นเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ชั้นพนักงานอัยการ และชั้นศาล[27] ในที่นี้จะเน้นที่การผันคดีในชั้นก่อนถึงชั้นศาลในลักษณะที่มีการไกล่เกลี่ยกัน โดยที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการไกล่เกลี่ยคดีอาญามีวัตถุประสงค์เบื้องต้นคือ การเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและลดคดีขึ้นสู่ศาลซึ่งจะต้องมีในทุกคดีที่ทำการไกล่เกลี่ย ส่วนแนวคิดหรือวัตถุประสงค์อื่นนั้นอาจแตกต่างกันไปตามสภาพแห่งคดี ในที่นี้จะแยกแยะการไกล่เกลี่ยคดีอาญาออกตามวัตถุประสงค์ของการยุติคดี คือ

1) เพื่อความปรองดองสมานฉันท์หรือการรักษาสัมพันธภาพระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิด กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยคดีในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องอาศัยคนกลางในการช่วยยุติปัญหาความขัดแย้งที่เรียกว่า (Mediation) นั้นได้นำไปใช้ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา ในส่วนของคดีอาญานั้นจะนำไปใช้ในขั้นตอนก่อนฟ้องและก่อนดำเนินกระบวนพิจารณาคดี ซึ่งอาจทำในรูปแบบของการเจรจาโดยศาลซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือพนักงานอัยการก็ได้ ในคดีที่มีความผิดทางอาญา (Misdemeanor) และคู่กรณียินยอมรับการไกล่เกลี่ย เป็นคดีที่หากฟ้องร้องต่อศาลแล้วจะไม่เกิดประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย และมีจุดประสงค์ที่จะรักษาสัมพันธภาพที่ดีต่อกันในสังคมระหว่างคู่ความ การไกล่เกลี่ยคดีอาจทำได้โดยพนักงานอัยการด้วยการให้คู่กรณีได้ตกลงกันเมื่อตกลงกันได้ก็ไม่ต้องมีการฟ้องคดี โดยคดีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดและน่ายกมาอธิบายเพื่อให้เห็นภาพ ก็คือคดีที่ Jeffery Sargent หนุ่มตกงานที่เมาสุราขับรถชนต้นไม้และทรัพย์สินในบ้านของอาจารย์ของตนเอง Cecelia Gustufson ครูที่เกษียณแล้ว และทั้งคู่ก็อยู่บ้านใกล้กันและ Gustufson นั้นเป็นหญิงหม้ายที่อาศัยอยู่บ้านคนเดียว หากพนักงานอัยการจะฟ้อง Sargent ก็คงไม่มีประโยชน์ ดังนั้นการให้ Sargent ไปรับการรักษาการติดสุรา และให้ชดใช้ค่าต้นไม้และทรัพย์สินในบ้านของ Gustufson จะดีกว่าเนื่องจากทั้งสองฝ่ายเป็นเพื่อนบ้านกันและ Gustufson ก็ไม่อยากให้ลูกศิษย์ของตนต้องถูกจำคุก ดังนั้นพนักงานอัยการจึงเชิญทั้งสองฝ่ายมาเจราจาหาข้อยุติด้วยการที่ Sargent ยินยอมไปรับการรักษาอาการติดสุราและยอมชดใช้ค่าเสียหายทางทรัพย์สินข้างต้น ซึ่งทั้งสองฝ่ายยอมรับตามข้อตกลงข้างต้น และได้งดการฟ้อง Sargent เป็นคดีอาญาต่อศาล ทำให้สัมพันธภาพระหว่างกันยังดี

---

[26] George F. Cole. (1995). **The American System of Criminal Justice.** p. 145.

[27] Rolando V. del Carmen. Loc.cit.

อยู่เหมือนเดิมและภายหลัง Gustufson ได้จ้าง Sargent ทาสีบ้านและได้ลดหนี้ชดใช้ค่าเสียหาย และ Sargent ก็ขอผ่อนชำระค่าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายได้อีก[28] นี่คือตัวอย่างของความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยใช้คนกลาง (Mediator) ซึ่งคนกลางในที่นี้คือพนักงานอัยการ และผลแห่งการไกล่เกลี่ยนี้ได้ช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมตลอดจนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้ ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายที่เหมาะสม และทำให้คู่กรณีหรือคู่พิพาทยังสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ กรณีตามตัวอย่างข้างต้นนี้เป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแบบสมัครใจ (Voluntary Mediation) ภายใต้ความยินยอมของศาลและผู้เสียหาย โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ในคดีความผิดที่มีโทษทางอาญาที่คู่กรณีมีความจำเป็นยังคงต้องติดต่อสัมพันธ์กันอยู่ คดีจึงยุติได้ด้วยการที่ผู้กระทำผิดยินยอมเข้ารับการรักษาอาการติดสุรา และชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้เสียหาย

2) เพื่อปรับเปลี่ยนและฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำผิด การไกล่เกลี่ยคดีในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นการผันคดีออกจากการดำเนินคดีอาญากระแสหลักนั้น อีกมุมมองหนึ่งอาจนำมาใช้ภายใต้แนวคิดการให้โอกาสผู้กระทำผิดได้รับการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้เป็นคนดีของสังคมตามแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับคืนสู่สังคม (Rehabilitation) เช่น ในกรณีผู้มีนิสัยดื่มสุราหนักแล้วกระทำความผิด มีแนวคิดว่าการแก้ไขปัญหาด้วยการนำเขามารักษาย่อมดีกว่าการจับกุมดำเนินคดี กรณีนี้อาจเกิดขึ้นหลังจากผู้กระทำผิดถูกจับกุม โดยขั้นตอนการผันคดีนี้มีบทบัญญัติไว้ว่าจะหยุดการดำเนินคดี และไม่มีการฟ้องร้องต่อศาล ถ้าผู้กระทำผิดยินยอมไปรับการรักษาด้วยการให้ยา และเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ให้คำปรึกษา หรือได้ชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายไป โดยรูปแบบของการผันคดีนี้ต้องให้ผู้กระทำผิดสามารถยังคงอยู่ในสังคมได้ มีการคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดคืนผู้เสียหายไป หรือได้จ่ายค่ารักษาพยาบาลให้กับผู้เสียหายในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บ และปรับปรุงนิสัยของผู้กระทำความผิด ย่อมดีกว่าการลงโทษผู้กระทำผิดด้วยการให้จำคุกโดยเฉพาะผู้กระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงครั้งแรกและผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กหรือผู้เยาว์ อย่างไรก็ตามในกรณีที่ผู้กระทำผิดที่ร้ายแรง (Hard-core offenders) ยังจำเป็นต้องลงโทษตามวิธีการกระแสหลัก คือ จำคุก จำกัดที่อยู่ให้กับผู้กระทำผิดเหล่านี้เพื่อเป็นการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดประเภทนี้ไปในตัว[29]

---

[28] Susan M. Leesson and Bryan M. Jhonston. (1988). **Ending it: dispute resolution in America.** pp. 134 - 148.

[29] Peter C. Kratcoski and Donald B. Walker. Op.cit. pp. 304 – 305.

โดยที่กระบวนการผันคดีโดยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิดนี้อาจจัดตั้งเป็นศูนย์รักษาอาการทางกายและทางจิตต่างๆ ของชุมชนซึ่งเรียกว่า Community Diversion Program เช่น ศูนย์บำบัดผู้ติดยาเสพติด ศูนย์รักษาและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้ติดยาเสพติด ศูนย์สุขภาพจิต ศูนย์รับปรึกษาปัญหาครอบครัว และศูนย์ฝึกศิลปาชีพ ยกตัวอย่างเช่น ศูนย์บำบัดผู้ติดยาเสพติดเซ็นหลุยส์ ที่เปิดทำการในปี ค.ศ. 1966 โดยตำรวจ ผลของการดำเนินงานของศูนย์นี้สามารถช่วยลดเวลาของตำรวจในการจัดการกับคดีบนท้องถนนอันมีสาเหตุมาจากการเมาสุราได้ โดยสามารถลดจำนวนคดีได้ถึง 1 ใน 3 ในการดำเนินงานของศูนย์ดังกล่าวในปีแรก อีกตัวอย่างหนึ่งของกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยการผันคดีคือ โครงการก้าวข้ามอย่างมั่นคง(Project Cross Roads) ที่จัดตั้งขึ้นที่ District of Columbia ในปลายทศวรรษที่ 1960 โครงการนี้รับผู้กระทำผิดที่อายุระหว่าง 16 ถึง 25 ปี ที่เป็นการกระทำผิดครั้งแรกและเป็นคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ กลุ่มผู้กระทำผิดที่มีปัญหาสุขภาพและติดสุราและยาเสพติด ส่วนผู้กระทำผิดคดีอาญาร้ายแรงจะไม่รับเข้าสู่โครงการ โดยโครงการนี้จะดำเนินการในการให้คำปรึกษารูปแบบต่างๆ การให้การศึกษาและฝึกอาชีพโดยใช้เวลาทั้งสิ้น 90 วันแล้วจะทำการประเมินผล ผลเป็นที่น่าพอใจก็จะยุติการดำเนินคดีโดยผ่านกระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ ในปี ค.ศ. 1970 ผู้ผ่านการอบรมจากศูนย์นี้จำนวน 750 ราย ในจำนวนนี้มีถึง 467 รายที่ยุติคดี ส่วนที่เหลือก็นำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อดำเนินการตามกระบวนการตามปกติต่อไป[30] จากตัวอย่างการผันคดีข้างต้น การจะทำให้สำเร็จซึ่งการผันคดีได้ย่อมมีผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ 3 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย ผู้กระทำผิดที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหาย ผู้เสียหายคือผู้จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐที่จะต้องมีการยุติการดำเนินคดี และจัดให้มีการรักษาและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำผิดและให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อมีความเกี่ยวข้องของทั้ง 3 ฝ่ายเพื่อให้คดียุติก่อนถึงชั้นศาลนี้ย่อมเข้าลักษณะของการไกล่เกลี่ยตามแนวคิดการไกล่เกลี่ยที่ได้นำเสนอมาในบทที่ 2

3) เพื่อให้ผู้กระทำผิดสามารถอยู่ร่วมกับสังคมหรือชุมชนได้ตามปกติ ในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากการไกล่เกลี่ยโดยใช้เจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแล้วยังมีการไกล่เกลี่ยโดยใช้ชุมชนเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยซึ่งกระบวนการนี้เรียกว่ากระบวนการยุติข้อพิพาทโดยชุมชน (Community Dispute Resolution) เป็นการยุติคดีอาญาขั้นพื้นฐานบางพื้นที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมและศาสนาของชุมชนก็มี เช่น คณะกรรมการไกล่เกลี่ยของเจวิช (Jewish Conciliation Boards) กระบวนการยุติธรรมชุมชนส่วนใหญ่เกิดขึ้นช่วงปี ค.ศ. 1970 เนื่องจากความไม่พึงพอใจกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และความต้องการที่จะรักษาสัมพันธภาพและปทัสถานของผู้คน

---

[30] Randall G. Shelden. Op.cit. p. 414.

ในสังคมและชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่กระบวนการยุติคดีอาญาเป็นแบบสมัครใจและจะได้รับฉันทามติจากชุมชนและดำเนินการโดยชุมชนมากกว่าการดำเนินการโดยรัฐ ซึ่งทำได้ด้วยรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนร่วมกันช่วยแก้ไขปัญหาและยุติความขัดแย้งโดยไม่ต้องใช้รูปแบบขั้นตอนการตัดสินตลอดจนขั้นตอนไต่สวนอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด กระบวนการยุติข้อพิพาทโดยชุมชนบางรูปแบบมีความสัมพันธ์กับศาลและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐเป็นอย่างมาก โดยที่คดีที่มีความผิดทางอาญาบางอย่าง เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่กระทำต่อครอบครัวและชุมชนหรือคดีที่มีโทษทางอาญาเล็กๆ น้อยๆ ที่การชดใช้ค่าเสียหายจะเหมาะสมกว่าการลงโทษ สามารถนำเข้าสู่กระบวนการยุติข้อพิพาทโดยชุมชนได้ หากกระบวนการยุติข้อพิพาทโดยชุมชนไม่สามารถยุติคดีได้ก็สามารถนำคดีกลับคืนสู่การดำเนินคดีอาญากระแสหลักคือนำสู่สำนักงานอัยการหรือสำนักงานดำเนินคดีอาญาแห่งเมือง (The District Attorney 's Office) เพื่อดำเนินคดีต่อไป สำหรับวิธีการไกล่เกลี่ยและการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นจะใช้ผู้ไกล่เกลี่ยอาสาสมัครที่ผ่านการอบรมจากภาครัฐ โดยผู้ไกล่เกลี่ยเหล่านี้จะช่วยให้คู่พิพาทแสวงหาและจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นด้วยตนเอง ถ้าคู่พิพาทไม่สามารถตกลงกันได้ก็จะเสนอหนทางในการแก้ไขปัญหาให้คู่พิพาทได้พิจารณาร่วมกัน มีบ่อยครั้งที่กระบวนการยุติข้อพิพาทโดยชุมชนบางรูปแบบอาจเป็นข้อมูลพื้นฐานให้กับหน่วยงานต่างๆ เช่น อาจใช้เป็นข้อมูลในการรักษาอาการติดสุราของผู้กระทำผิดที่เคยผ่านกระบวนการยุติข้อพิพาทโดยชุมชนมาแล้ว และบางกรณีไปไกลถึงขั้นจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชนเพื่อรับปรึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้โดยสามารถพูดคุยปรึกษากับอาสาสมัครเพื่อเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่ากระบวนการยุติข้อพิพาทโดยชุมชนในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีรูปแบบต่างๆ กันไป แต่ยังคงแนวความคิดร่วมกันคือให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทและร่วมรับผิดชอบและแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาโดยอาสาสมัครซึ่งถือเป็นคนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) ในกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีประเภทหนึ่งนั้นเอง[31]

อย่างไรก็ตามกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือหันเหคดี (Diversion) ในประเทศสหรัฐอเมริกายังพบและเป็นที่นิยมในคดีเยาวชน เพราะการหันเหคดีด้วยการไม่ฟ้องร้องผู้ต้องหาซึ่งเป็นเยาวชนให้ต้องถูกจำคุกนั้น สอดคล้องกับหลักการของการมีกระบวนการยุติธรรมสำหรับเยาวชนที่ต้องการแยกเยาวชนผู้กระทำผิดที่ไม่ใช่ผู้เป็นอันตรายต่อสังคมออกมา โดยให้โอกาสเยาวชนผู้นั้นในการปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมตนเอง ต้องการให้เยาวชนห่างไกลจากการดำเนินคดีโดยศาล ด้วยการใช้วิธีการลงโทษด้วยชุมชน (Community Aid Panels) หรือใช้วิธีการประชุมกลุ่มครอบครัว

---

[31] Susan M. Leesson and Bryan M. Jhonston. Op.cit. p. 149.

(Family Group Conference) เป็นการช่วยลดการกระทำความผิดซ้ำของเยาวชนได้มากกว่าการนำส่งศาล โดยที่จุดเริ่มต้นของกระบวนการหันเหคดีเยาวชนในประเทศสหรัฐอเมริกาพบครั้งแรกที่เมืองนิวยอร์ค โดย Conrad Printzlien หัวหน้าหน่วยงานคุมประพฤติแห่งนิวยอร์ค ที่พยายามค้นหากระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่นอกเหนือจากการฟ้องคดีและจำคุกเยาวชน ซึ่งผลก็คือเขาใช้แผนบลูคลีน (Brooklyn Plan) ซึ่งก็คือการชะลอหรือผ่อนผันการฟ้องออกไป และได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินการกับผู้กระทำผิดที่จากเดิมด้วยการนำผู้กระทำผิดซึ่งเป็นเยาวชนไปฟื้นฟูยังเมืองที่อยู่รอบนอกเมืองนิวยอร์ค ผลการดำเนินการตามแผนดังกล่าวทำให้ประสบความสำเร็จด้วยการลดการกระทำความผิดซ้ำของผู้เข้าสู่แผนหรือโครงการหันเหคดีดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามการผันคดีนี้อาจไม่เหมาะสมในกรณีที่เยาวชนได้กระทำผิดซ้ำซากและกระทำผิดคดีอุกฉกรรจ์[32] ซึ่งกระบวนการหันเหคดีในคดีเยาวชนของประเทศสหรัฐอเมริกานี้เป็นกระบวนการดำเนินการก่อนถึงชั้นศาล นอกจากนี้กระบวนการผันคดีออกมาสู่กระบวนการศึกษาอบรมโครงการที่ชื่อว่าโครงการอบรมตอนกลางวัน (Day Treatment Programs) ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการจัดการกับเยาวชนผู้กระทำผิดกฎหมายอาญาให้เขาได้ปรับปรุงตัวเข้าสู่สังคม ด้วยการใช้การให้คำปรึกษาควบคู่ไปกับการให้การศึกษาและร่วมมือกับโรงเรียนหรือสถานศึกษาในระบบ สถานฝึกอาชีพหรือสถานประกอบการและใช้ชุมชนเป็นพื้นฐาน (Community-based) ในการดำเนินโครงการโดยมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการวันละประมาณ 30 ดอลลาร์สหรัฐต่อหนึ่งราย โดยเป็นโครงการที่ลดช่องว่างระหว่างการดูแลเยาวชนโดยครอบครัวและการควบคุมเยาวชนโดยอำนาจศาลเยาวชน ซึ่งผลการดำเนินการระบุว่าใช้ได้ผลเป็นอย่างดีตัวอย่างโครงการที่ได้ผลดีก็คือ โครงการของเมืองบลูแกสมลรัฐเคนตักกี้เป็นต้น[33] ส่วนในมลรัฐนิวเม็กซิโกนั้นนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) มายุติคดีอาญาของเยาวชนในโรงเรียนโดยทำเป็นโครงการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในโรงเรียน (School Mediation Program) ฝึกให้เยาวชนตั้งแต่เกรด 5 ถึงเกรด 12 เข้าไปมีส่วนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นพื้นฐาน (School-based) ในการดำเนินโครงการด้วยความเชื่อว่าเทคนิคการยุติข้อขัดแย้งที่ฝึกกับสถานการณ์จริงจะได้ผลกว่าการศึกษาในตำรา เป็นการสอนให้เยาวชนรู้จักแก้ไขข้อขัดแย้งด้วยตนเอง และนำไปใช้ในชีวิตประจำวันและครอบครัว โดยรู้จักทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งมากขึ้นทำให้เยาวชนรู้จักการยุติข้อขัดแย้งที่ไม่ใช้ความรุนแรงซึ่งเป็นผลดีต่อการป้องกันการกระทำผิดทางอาญาของเยาวชนด้วย

---

[32] Dean J. Champion. (2001). **The Juvenile Justice System : Delinquency, Processing, and The Law.** p 407.

[33] Dean J. Champion. Op.cit. p. 423 - 424.

นอกจากนี้ ADR ยังเข้าไปมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาระหว่างผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชนและผู้เสียหายด้วย (Victim-Offender Mediation) โดยนำไปใช้ในคดีอาญาเกี่ยวกับทรัพย์ การไกล่เกลี่ยลักษณะนี้มักมีบุคคลอื่นเข้ามาร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยด้วย เช่น ครอบครัว พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่สงคมสงเคราะห์ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งกระบวนการไกล่เกลี่ยก็จะพยายามค้นหาเป้าหมายที่เป็นข้อยุติของคดีและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ข้อตกลงนี้ก็จะนำขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ตามไม่มีรูปแบบการไกล่เกลี่ยรูปแบบเดียวที่จะเหมาะสมกับทุกคดี ดังนั้นในแต่ละคดีจะใช้การไกล่เกลี่ยแบบใดควรดูพฤติการณ์แห่งคดีและบริบทต่างๆ ประกอบด้วยเพื่อหาวิธีการที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา นอกจากนี้รูปแบบหนึ่งของ ADR ก็นำมาใช้ในคดีอาญาของเยาวชนที่ไม่ใชคดีอาญาร้ายแรงเช่นกัน มีตัวอย่างในมลรัฐเซาท์แคโรไลนา ได้มีโครงการรูปแบบหนึ่งเรียกว่าโครงการอนุญาโตตุลาการสำหรับเยาวชนแห่งเมืองเล็กซ์ซิงตัน (Lexington County Juvenile Arbitration Programs) เป็นการผันคดีอาญาสำหรับเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักอยู่ในขั้นตอนก่อนฟ้องคดี เป็นการยุติคดีอาญาโดยใช้ชุมชนเป็นพื้นฐาน (Community-based)[34] ในการดำเนินการ โดยให้อนุญาโตตุลาการที่เป็นกลางที่ได้รับแต่งตั้งกำหนดความผิดในในเริ่มแรก ถ้าเยาวชนได้ยอมรับในการกระทำผิดของตนเองก็จะหาข้อสรุปร่วมกันของทั้งฝ่ายผู้กระทำผิดและฝ่ายผู้เสียหาย ถ้าเยาวชนไม่ยอมรับการกระทำผิดของตนกระบวนการของอนุญาโตตุลาการนี้ก็จะจบสิ้นลงแล้วเยาวชนก็จะถูกนำส่งไปยังศาลเยาวชนต่อไป อนุญาโตตุลาการดังกล่าวจะคัดเลือกจากชุมชนโดยดูจากทักษะและความเชี่ยวชาญ โดยต้องเข้ารับการอบรมการเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้วอย่างน้อย 20 ชั่วโมง โดยโครงการดังกล่าวที่ทำระหว่างปี ค.ศ. 1995 – 1996 ได้ประสบความสำเร็จถึงร้อยละ 94 อย่างไรก็ตามปรัชญาของการผันคดีเยาวชนที่ได้กล่าวมาข้างต้นปัจจุบันได้มีการนำมาปรับใช้กับคดีอาญาสำหรับผู้ใหญ่แล้ว แต่ผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่นั้นมีความแตกต่างจากเยาวชนในแง่อารมณ์ ระดับการกระทำความผิด การศึกษา ทักษะการทำงาน และความซื่อสัตย์ ดังนั้นจึงควรต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในการนำมาปรับใช้ด้วย[35]

นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการของการยุติคดีคดีอาญาก่อนชั้นศาลที่น่าสนใจอย่างยิ่งที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งนำแนวคิดการเจรจาต่อรองที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 มาใช้ นั่นคือ การต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) ซึ่งเป็นการสำนึกผิดและการสารภาพผิดเพื่อนำไปสู่การ

---

[34] The South Carolina Department of Juvenile Justice. (2010). The Community Juvenile/Youth Arbitration Program. Retrieved January 30, 2010, from **http://www.state.sc.us/djj/pdfs/juvenile-arbitration-program.pdf.**

[35] Dean J. Champion. Op.cit. p. 424 - 425.

ลงโทษที่เบากว่า โดยความสำคัญของการต่อรองคำรับสารภาพนี้อยู่ที่คำรับสารภาพของผู้กระทำผิด[36] เพื่อเป็นการพัฒนาการไกล่เกลี่ยคดีในประเทศให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีสถานฝึกอบรมการไกล่เกลี่ยขึ้นในประเทศ (American Bar Association Standing Committee on Dispute Resolution) การได้จัดทำคู่มือและความรู้การไกล่เกลี่ยคดีเผยแพร่ด้วย[37]

3.3 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.3.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรหรือใช้ประมวลกฎหมาย (Civil Law)[38] กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเป็นระบบไต่สวน[39] โดยที่คดีอาญานั้นเริ่มที่ตำรวจ โดยที่ตำรวจในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีอำนาจมากกว่าตำรวจในประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะตำรวจในประเทศสหรัฐอเมริกาจะทำหน้าที่ในระดับท้องที่ ส่วนตำรวจในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจัดตั้งในองค์กรระดับชาติโดยแยกเป็น 2 องค์กร องค์กรแรกเรียกว่า Police Nationale เป็นองค์กรตำรวจที่มีลักษณะเป็นกองกำลังสังกัดกระทรวง มหาดไทย (Ministry of Interior) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ทั่วประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสยกเว้นเขตเมืองปารีส และมีอีกองค์กรหนึ่งเรียกว่า Gendarmerie Nationale สังกัดกระทรวงป้องกันประเทศหรือกระทรวงกลาโหม แบ่งหน้าที่เป็นสองหน่วยงานคือ Gendarmerie Départementale จะรับผิดชอบระหว่างเมืองและ Gendarmerie Mobile ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการพิเศษเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง[40] โดยที่ตำรวจในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีอำนาจในการสืบสวนจับกุมมากกว่าตำรวจในประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น มีอำนาจจับผู้ต้องสงสัยโดยไม่ต้องมีหมายจับ นอกจากนี้ข้อมูลที่ใช้ในการเสนอต่อศาลสามารถใช้ข้อมูลจากทุกแหล่ง เช่น พยานบอกเล่า รายงานต่างๆ ใช้ในการเสนอต่อศาลได้ เป็นต้น เมื่อจับกุมผู้ต้องสงสัยได้แล้วตำรวจมีอำนาจคุมตัวผู้ต้องสงสัยไว้ได้ 24 ถึง 28 ชั่วโมง และก่อนที่ผู้ต้องสงสัยจะนำตัวไป

---

[36] Susan M. Leesson and Bryan M. Jhonston. Op.cit. p. 104.

[37] Daniel Jullion. (2000). "Victim-Offender Mediation in France." In The European Forrum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice. **Victim-Offender Mediation in Europe Making Restorative Justice Work.** pp 211.

[38] ปรีดี เกษมทรัพย์. (2550). **นิติปรัชญา.** หน้า 55.

[39] Peter C. Kratcoski and Donald B. Walker. Op.cit. p. 473.

[40] Ken Pease and Kristiina Hukkila. (1990). **Criminal Justice Systems in Europe and North America.** pp. 166 -167.

ปรากฏต่อผู้พิพากษา ผู้ต้องสงสัยยังไม่มีสิทธิที่จะปรึกษาทนาย แต่ยังคงมีสิทธิที่จะไม่พูดและคำพูดของเขาใช้ยันตัวเขาได้

หลังจากการสอบสวนแล้วคดีจะไปสู่พนักงานอัยการ (Magistrature debout) ซึ่งสังกัดฝ่ายตุลาการเหมือนผู้พิพากษา (Magistrature assise) พนักงานอัยการในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะทำหน้าที่กำหนดในเบื้องต้นว่าจะต้องดำเนินคดีหรือไม่ในข้อร้องทุกข์ทั้งที่มาจากผู้เสียหายและมาจากตำรวจ ถ้าคดีใดพนักงานอัยการไม่ดำเนินคดี ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีเองได้ กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีเองนี้ กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติให้ผู้เสียหายต้องจ่ายค่าชดเชยให้จำเลยในอัตราที่สูงมากหากผลการตัดสินคดีผู้เสียหายเป็นฝ่ายแพ้คดี สิ่งนี้ถือเป็นการป้องกันการแกล้งฟ้องคดีอย่างไม่มีเหตุผลด้วย ในการนี้พนักงานอัยการมีดุลยพินิจในการไม่ฟ้องคดีต่อศาลได้หากผู้กระทำผิดรับสารภาพความผิดและยอมรับเข้าสู่กระบวนการในการใช้วิธีการคุมประพฤติ

เมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีจะนำผู้ต้องสงสัยไปสู่การไต่สวนของผู้พิพากษาไต่สวน (Juge d'instruction) ซึ่งจะทำการไต่สวนโดยทำการไต่สวนมูลฟ้องและเข้าสู่กระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะลูกขุน ผู้พิพากษาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนอกจากจะมีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วยังมีบทบาทในการนำพยานบุคคลด้วย ระหว่างกระบวนการนี้ตำรวจอาจเสนอให้มีการใช้วิธีการกักขังกับผู้กระทำผิดได้ ถ้าการกระทำผิดมีโทษต่ำกว่า 2 ปี และผู้กระทำผิดยังไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน วิธีการกักขังนี้จะมีระยะเวลาไม่เกิน 5 วัน แต่ในกรณีความผิดร้ายแรง วิธีการดังกล่าวอาจขยายระยะเวลานานกว่า 5 วันได้ แม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะบัญญัติว่าห้ามกักขังเกิน 4 เดือน แต่ในกรณีพิเศษผู้กระทำผิดอาจถูกควบคุมตัวนานกว่า 2 ปีก่อนการพิจารณาก็ได้ จุดประสงค์ของกระบวนการไต่สวนนี้เพื่อที่จะให้คดีเข้าถูกศาลที่มีเขตอำนาจและเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อการพิจารณา ด้วยเหตุที่การค้นหาความจริงระหว่างไต่สวนนี้กระทำไปตามกฎหมายบัญญัติ ดังนั้นการดำเนินการกับพยานจะมีหมายศาลและอนุญาตให้มีทนายความว่าต่างได้

ส่วนกระบวนพิจารณาคดีซึ่งกระทำโดยศาลนั้นแต่ละศาลจะมีเขตอำนาจพิจารณาแยกตามระดับชั้นโทษหรือความร้ายแรงแห่งคดีซึ่งระดับชั้นโทษนี้จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป โดยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีตามระดับชั้นโทษมี 3 ระดับ กล่าวคือที่คดีฝ่าฝืนกฎหมายเล็กๆ น้อยๆ เป็นโทษในระดับลหุโทษจะพิจารณาโดยศาลระดับลหุโทษซึ่งจะพิจารณาโดยผู้พิพากษานายเดียว คดีที่เป็นความผิดกฎหมายที่กำหนดให้มีโทษทางอาญาในระดับมัชฌิมโทษจะพิจารณาโดยผู้พิพากษา 3 นายเป็นองค์คณะในศาลระดับกลาง ส่วนความผิดที่ถือเป็นอาชญากรรมจริงในชั้นอุกฤษฏ์โทษจะพิจารณาในศาลคดีอุกฤษฏ์โทษหรือคดีอุกฉกรรจ์ซึ่งพิจารณาโดยผู้พิพากษา 3 นายเป็นองค์คณะพร้อมด้วยคณะลูกขุนโดยคัดเลือกจากประชาชนอีก 9 คน ซึ่งลูกขุนในระบบนี้จะมี

บทบาทน้อยกว่าลูกขุนในประเทศสหรัฐอเมริกามาก ด้วยความที่เป็นระบบไต่สวนผู้พิพากษาจะมีบทบาทเชิงรุกจะเป็นผู้ถามพยานทั้งหมด ซึ่งต่างกับระบบกล่าวหาของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ผู้พิพากษาวางเฉยและรับฟังพยานจากการนำเสนอของทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย และทำให้รูปแบบการรับฟังพยานหลักฐานของระบบไต่สวนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเคร่งครัดน้อยกว่าระบบกล่าวหา เมื่อกระบวนพิจารณาผ่านการพิจารณาของศาลตามระบบการอุทธรณ์ฎีกาแล้วและจำเลยถูกตัดสินว่ากระทำผิดและต้องรับโทษ ก็จะถูกส่งเข้าสู่กระบวนการบังคับโทษต่อไป ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้พิพากษาผู้ทำหน้าที่ควบคุมการบังคับโทษ (Juge d' application des peines) ต่อไป[41]

ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีจุดเด่นอย่างหนึ่งที่น่าสนใจมากนั่นคือมีการกำหนดชั้นโทษที่เป็นระบบและละเอียดมากซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเด็นที่ว่าคดีอาญาประเภทใดที่ควรให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทำการไกล่เกลี่ยก่อนชั้นศาลได้ โดยที่ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสได้แบ่งแยกความผิดทางอาญาตามชั้นโทษไว้ 3 ประเภทคือ ความผิดอุกกฤษฎ์โทษ ความผิดมัชฌิมโทษ และความผิดลหุโทษ การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีต้องใช้วิธีการสำหรับความผิดแต่ละประเภทนั้นๆ ด้วย ซึ่งความผิดแต่ละประเภทก็ยังสามารถแบ่งแยกชั้นโทษย่อยได้อีก ดังนี้[42]

1) ความผิดอุกฤษฎ์โทษ (Les crimes) ความผิดประเภทนี้มักเป็นความผิดทางอาญาสถานหนัก เช่น ความผิดฐานฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ฐานข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่น ซึ่งความผิดอุกฤษฎ์โทษนี้มีระวางโทษ คือ

(1) จำคุกตลอดชีวิตหรือกักขังตลอดชีวิต

(2) จำคุกหรือกักขัง 30 ปี

(3) จำคุกหรือกักขัง 20 ปี

(4) จำคุกหรือกักขัง 15 ปี

ระยะเวลาจำคุกหรือกักขังที่ต่ำที่สุดสำหรับความผิดอุกฤษฎ์โทษกำหนดไว้ 10 ปี

2) ความผิดมัชฌิมโทษ (Les délits) เป็นความผิดชั้นกลางสถานเบาจากความผิดอุกฤษฎ์โทษที่เป็นการผสมผสานแนวคิดการลงโทษหลายแนวคิดไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการยับยั้งข่มขู่ แนวคิดการฟื้นฟูแก้ไขและการกลับคืนเข้าสู่สังคม การกำหนดโทษและลำดับชั้นของโทษ

---

[41] Peter C. Kratcoski and Donald B. Walker. Op.cit. pp. 472 - 477.

[42] ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2551). **การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา** (รายงานการวิจัย). หน้า 163 – 184.

ประเภทนี้จึงมีความหลากหลายใช้แทนกันได้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การลงโทษและได้สัดส่วนกับพฤติกรรรมของผู้กระทำความผิดซึ่งมีภูมิหลังแตกต่างกัน ความผิดฐานที่เป็นมัชฌิมโทษ เช่น กระทำโดยประมาทเลินเล่อของผู้ควบคุมยานยนต์ภาคพื้นดินเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ความผิดฐานประทุษร้ายต่อผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถประกอบการงานตามปกติได้เป็นเวลาเกินกว่า 8 วัน ความผิดฐานกระทำการศึกษาลักษณะพันธุกรรมของบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์โดยไม่ได้รับความยินยอมของบุคคลดังกล่าวก่อน เป็นต้น ในการนี้ได้กำหนดประเภทโทษที่จะลงแก่บุคคลธรรมดาที่กระทำความผิดดังนี้

(1) โทษจำคุก ซึ่งการจำคุกสำหรับความมัชฌิมโทษนี้ได้กำหนดชั้นไว้ ดังนี้ คือ โทษจำคุก 10 ปี โทษจำคุก 7 ปี โทษจำคุก 5 ปี โทษจำคุก 3 ปี โทษจำคุก 2 ปี โทษจำคุก 1 ปี โทษจำคุก 6 เดือน โทษจำคุก 2 เดือน

(2) โทษปรับ

(3) โทษปรับรายวัน

(4) โทษการทำงานบริการสาธารณะ

(5) โทษห้ามหรือจำกัดสิทธิบางประการ

(6) โทษเสริมตามที่บัญญัติไว้

3) ความผิดลหุโทษ (Les contraventions) เป็นความผิดที่กำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมีวินัยของส่วนรวม หรือเพื่อสนับสนุนการปราบปรามที่รวดเร็วที่สุดและรักษาความมั่นคงของการบริหารราชการที่ดีของประเทศ มักเป็นโทษที่จะลงสำหรับผู้ไม่สนใจข้อห้ามของกฎหมายและกระทำผิดข้อห้ามของฝ่ายบริหารมากกว่าเป็นการละเมิดกฎหมายอาญาและไม่ใช่เรื่องความประมาทเลินเล่อ ส่วนใหญ่เป็นความผิดที่ไม่ต้องการเจตนา ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษสถานเบา ตัวอย่างความผิดประเภทนี้ เช่น ความผิดฐานการไม่ติดป้ายต่ออายุทะเบียนรถยนต์ ความผิดฐานขับขี่รถยนต์ในเวลากลางคืนซึ่งมีไฟหน้าดับอยู่หนึ่งดวง ความผิดฐานประทุษร้ายต่อร่างกายจนเป็นเหตุให้ผู้เสียหายไม่สามารถประกอบการงานตามปกติได้เป็นระยะเวลาต่ำกว่า 8 วัน เป็นต้น การนี้ได้กำหนดประเภทโทษที่จะลงแก่ผู้ที่กระทำความผิดดังนี้

(1) โทษปรับ ซึ่งโทษปรับสำหรับความผิดลหุโทษได้แบ่งลำดับชั้นไว้ 5 ลำดับและกำหนดจำนวนเงินค่าปรับแต่ละลำดับชั้นไว้เป็นเงินสกุลยูโร กล่าวคือ ปรับไม่เกิน 38 ยูโร สำหรับความผิดลหุโทษชั้นที่ 1 ปรับไม่เกิน 150 ยูโร สำหรับความผิดลหุโทษชั้นที่ 2 ปรับไม่เกิน 450 ยูโร สำหรับความผิดลหุโทษชั้นที่ 3 ปรับไม่เกิน 750 ยูโร สำหรับความผิดลหุโทษชั้นที่ 4 และปรับไม่เกิน 1,500 ยูโร สำหรับความผิดลหุโทษชั้นที่ 5 ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดซ้ำและเมื่อมีกฎ

ได้กำหนดไว้ ให้เพิ่มอัตราโทษสูงสุดเป็น 3,000 ยูโร เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำความผิดซ้ำในกรณีดังกล่าวเป็นความผิดมัชฌิมโทษ

(2) โทษที่ห้ามหรือจำกัดสิทธิบางประการ เช่น การพักใบอนุญาตขับขี่เป็นระยะเวลาที่กำหนด ริบอาวุธ ถอนใบอนุญาตล่าสัตว์ ห้ามสั่งจ่ายเช็ค ริบสิ่งของซึ่งได้ใช้หรือเจตนาจะใช้กระทำความผิด เป็นต้น

3.3.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในประเทศยุโรปหลายประเทศที่มีกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ปัจจุบันไม่ได้มีเพียงการนำไปใช้ในฐานะการจัดการคดีขั้นพื้นฐานหรือการใช้ในคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนเท่านั้น แต่ได้มีการยอมรับและนำไปใช้ในคดีอาญาโดยทั่วไปด้วย แต่ยังคงจำกัดการใช้อยู่ที่จำนวนทรัพย์พิพาทและความร้ายแรงแห่งคดีอาญา[43] กรณีนี้รวมถึงประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสด้วย

มีนักวิชาการพยายามที่จะหาคำว่าการไกล่เกลี่ยหรือ Mediation ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับก่อนหน้านี้หลายฉบับ แต่ไม่พบคำว่า Mediation เลย จึงได้มีความพยายามหาตัวบทกฎหมายที่บัญญัติมีนัยของการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด (Victim-Offender Mediation) แต่อย่างไรก็ตามต่อมาแนวคิดในการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดได้มีใช้กันอยู่ในประเทศฝรั่งเศสปัจจุบัน[44] ซึ่งแนวคิดนี้ได้แทรกอยู่ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยที่การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนี้เริ่มมีการดำเนินการอย่างจริงจังในคริสตทศวรรษที่ 1980 ได้จัดตั้งสำนักงานคุ้มครองและป้องกันเหยื่ออาชญากรรม (Office for the Protection of Victims and Prevention) และคณะกรรมการกิจการทางอาญาและการอภัยโทษ (Directorate for Criminal Affaires and Pardons) ขึ้น และได้มีการสัมมนาร่วมกันระหว่างสำนักอบรมกฎหมายกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางคดีอาญาขึ้น ก่อให้เกิดความสนใจในเรื่องการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดในคดีอาญา(Victim-Offender Mediation) ขึ้น ในระยะเริ่มแรกได้จัดให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในรูปแบบของสภาชุมชนป้องกันอาชญากรรม (The Communal Councils for Crime Prevention หรือ CCPD) ขึ้น เมื่อเกิดคดีอาญาขึ้น CCPD จะเข้าไปมีส่วนในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาขึ้น

---

[43] Tony Peter. (2000). "Victim-Offemder Mediation : Reality and Challenges." In The European Forrum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice. **Victim-Offender Mediation in Europe Making Restorative Justice Work.** p. 9.

[44] Daniel Jullion. Op.cit. pp. 211 - 250.

โดยจัดให้มีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยคดี (Mediation Committee) ขึ้น ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนที่ได้รับการคัดเลือกมาจากชุมชน ตำรวจ ฝ่ายกระบวนการยุติธรรม ฝ่ายการศึกษา และสมาคมต่างๆ ทำการไกล่เกลี่ย และยังจัดให้มีคณะกรรมการบูรณาการชุมชน (Community Reparative Boards) คอยทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยการกระทำความผิดอาญาซึ่งอยู่ในขั้นตอนก่อนที่คดีจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ก่อนการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน[45] และในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่สนับสนุนเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่สำคัญคือ สถาบันแห่งชาติที่ช่วยเหลือผู้เสียหายและการไกล่เกลี่ย (National Institute of Victim Assistance and Mediation หรือ INAVEM) คอยเป็นศูนย์กลางและให้ความช่วยเหลือกับผู้ปฏิบัติทำงานไกล่เกลี่ยคดีอาญาควบคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญา อีกทั้งยังเป็นสถาบันช่วยฝึกฝนวิธีการไกล่เกลี่ยด้วย ในการนี้การไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดในคดีอาญาในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการฟ้องร้องผู้กระทำผิดต่อศาลเสมอ กล่าวได้ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประสบผลสำเร็จมากในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากมีการไกล่เกลี่ยคดีถึง 20,000 คดี และมีผู้เสียหายถึงร้อยละ 65 ที่ได้รับความช่วยเหลือเนื่องจากกระบวนการไกล่เกลี่ยนี้ในปี ค.ศ. 1998[46]

จากการศึกษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในรายละเอียดแล้ว และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการผันหรือการหันเหคดีอาญา (Diversion) จะพบว่ามี 2 รูปแบบที่มีวิธีการใกล้เคียงกัน คือ การไกล่เกลี่ยทางอาญา (Médiation pénale) และความตกลงทางอาญา (Composition pénale) กล่าวคือ

1) การไกล่เกลี่ยทางอาญา (Médiation pénale) มีขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำผิดอาญาเล็กๆน้อยๆ โดยได้หันเหผู้กระทำผิดออกจากระบบการดำเนินคดีกระแสหลักคือการฟ้องร้องและลงโทษรุนแรง โดยที่ก่อนปี ค.ศ. 1993 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ถือปฏิบัติมาแล้วเป็นระยะเวลา 10 ปี จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1993 ได้เริ่มมีการบัญญัติอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเคยมีรัฐบัญญัติฉบับที่ 93-2 ลงวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1993 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 41 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสบัญญัติไว้ความว่า “ก่อนฟ้องคดี หัวหน้าอัยการประจำศาล (Le procureur de la République) อาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้ ถ้าหากผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยินยอม

---

[45] อุดม รัฐอมฤต. (2548). **บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์.** หน้า 36.

[46] Daniel Jullion. Op.cit. pp. 214 - 223.

และหัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าการไกล่เกลี่ยทางอาญาจะเป็นหลักประกันการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย ทำให้ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำความผิดสิ้นสุดลง และจะมีส่วนช่วยในการที่ผู้กระทำความผิดกลับคืนเข้าสู่สังคม" จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ได้หลักในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสอยู่ 3 ประการ คือ ประการแรก จะต้องกระทำก่อนที่จะมีการฟ้องคดีอาญา ประการที่สอง ต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และประการสุดท้าย พนักงานอัยการต้องคำนึงถึงผลที่คู่กรณีจะได้รับจากการไกล่เกลี่ยคดีอาญา[47]

2) ความตกลงทางอาญา (la composition pénale) ใช้มาตรการความตกลงทางอาญาในการยุติคดีอาญาคือคดีที่ความผิดมีโทษปานกลางหรือมัชฌิมโทษบางประเภทซึ่งไม่ก่อผลกระทบที่ร้ายแรงนักต่อความสงบสุขของสังคม เป็นการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 41-2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสและใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยบัญญัติไว้ใจความว่าก่อนที่จะมีการฟ้องคดีอาญาพนักงานอัยการอาจเสนอให้มีการงดการฟ้องคดีกับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ในคดีที่กำหนดโทษปรับหรือกำหนดโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 5 ปีในคดีที่มีเหมาะสมหรือเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดลหุโทษ ซึ่งเมื่อนำไปเทียบกับการกำหนดชั้นโทษตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นถือว่าคดีที่สามารถทำความตกลงทางอาญาได้นั้นต้องเป็นคดีมัชฌิมโทษที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีลงมาและคดีที่เป็นความผิดลหุโทษนั่นเอง โดยอาจจัดให้มีมาตรการอย่างเดียวหรือหลายอย่างแทนการพิจารณาลงโทษตามที่ได้กำหนดไว้ โดยที่มาตรการดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ คือ[48]

(1) ตกลงยอมชำระเงินจากการไกล่เกลี่ยคดีให้กับรัฐไม่เกิน 3,750 ยูโร หรือกึ่งหนึ่งของอัตราโทษสูงสุดที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ซึ่งพิจารณาตามข้อเท็จจริง รายได้ ตลอดจนรายจ่ายของบุคคล โดยที่การชำระเงินนี้อาจแบ่งจ่ายได้เป็นงวดๆ ตามที่พนักงานอัยการกำหนดแต่ต้องไม่เกิน 1 ปี

---

[47] อุทัย อาทิเวช. (2552). "การใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส." ใน อุทัย อาทิเวช และคณะ **(เอกสารประกอบการฝึกอบรม โครงการฝึกอบรมหลักสูตร "วิทยากรโครงการคุ้มครองสิทธิประชาชนเกี่ยวกับเอดส์ ระงับข้อพิพาทในระดับท้องถิ่น และเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนด้านการรักษาฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" เรื่อง "ฝึกปฏิบัติเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท" วันพฤหัสบดีที่ 12 กรกฎาคม 2552 เวลา 13.30 – 16.30 น. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด).**

[48] Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2004). Criminal Procedure Code of the French Republic. Retrieved October 17, 2010, from **http://www. legislationline.org /download/action/ download/id/1674/file/848f4569851e2ea7eabfb2ffcd70.htm/preview.**

(2) ส่งมอบทรัพย์หรือดอกผลแห่งทรัพย์ที่ใช้หรือเจตนาจะใช้กระทำความผิดต่อรัฐ

(3) ส่งมอบยานพาหนะเพื่อมิให้สามารถเคลื่อนที่ได้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

(4) ยินยอมต่อสำนักงานศาลให้งดใช้ใบอนุญาตขับขี่เป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

(5) ยินยอมต่อสำนักงานศาลให้งดใช้ใบอนุญาตล่าสัตว์เป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

(6) ทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยไม่มีค่าตอบแทนเป็นเวลาไม่เกิน 60 ชั่วโมง ภายในระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

(7) เข้ารับการอบรมหรือฝึกอาชีพกับองค์กรหรือหน่วยงานด้านการสาธารณะสุข หรือสาธารณกุศลหรือวิชาชีพในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องในหลักสูตรสูงสุด 3 เดือน ทั้งนี้รวมระยะอบรมหรือฝึกอาชีพทั้งหมดต้องไม่เกิน 18 เดือน

(8) ห้ามการสั่งจ่ายเช็คเพื่อการอื่นนอกเหนือจากเช็คที่อนุญาตให้ถอนเงินโดยผู้สั่งจ่ายซึ่งเป็นผู้จ่ายหรือเช็คที่ได้รับการรับรอง และห้ามการใช้บัตรจ่ายเงินของธนาคารเป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

(9) ห้ามปรากฏตัวในที่หรือสถานที่พบการกระทำผิดฐานที่พนักงานอัยการกำหนดบ่อยครั้งเป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน เว้นแต่จะเป็นที่พักอาศัยตามปกติของผู้นั้น

(10) ห้ามพบปะหรือติดต่อกับผู้เสียหายหรือผู้เสียหายในความผิดฐานที่พนักงานอัยการกำหนดในกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

(11) ห้ามพบปะหรือติดต่อกับผู้ร่วมกระทำความผิดหรือผู้สมรู้ร่วมคิดตามที่พนักงานอัยการกำหนดในกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

(12) ห้ามออกนอกประเทศหรือส่งมอบหนังสือเดินทางให้รัฐเป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน

(13) ทำให้คดียุติได้ด้วยค่าใช้จ่ายของผู้กระทำการเอง

(14) ในกรณีเป็นการกระทำผิดระหว่างสามีภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือมิชอบด้วยกฎหมายให้ดำเนินการด้วยความสมานฉันท์

โดยมาตรา 41-2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสนี้ได้กำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลยพินิจสั่งยุติคดีด้วยการเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อศาลเห็นชอบแล้วความตกลงที่ผู้กระทำผิดให้ความยินยอมจึงใช้บังคับได้ ความตกลงทางอาญานี้แม้จะมีมาตรการที่จะมีลักษณะเช่นเดียวกับโทษในกฎหมายอาญา แต่การใช้มาตรการดังกล่าวเกิดจากความตกลงระหว่างพนักงานอัยการกับผู้กระทำความผิด ไม่ใช่คำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด กฎหมายตั้งใจใช้ถ้อยคำที่ต่างจากโทษตามกฎหมายอาญาคือ ใช้คำว่าการ “ตกลงยอมชำระเงิน (Composition)” แทนคำว่า “ปรับ (Amende)” ใช้คำว่า “ทำงานโดยไม่มี

ค่าตอบแทน (Travail non rémunéré)" แทนคำว่า "การทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ (le travail d'intérêt général)" ใช้คำว่า "ยินยอมถอนสิทธิหรือยินยอมให้งดใช้ (Dessaisissement)" แทนคำว่า "ริบ (Confiscation)" แต่อย่างไรก็ตามแม้มาตรการเหล่านี้ไม่ใช่โทษตามคำพิพากษา แต่ก็ต้องผ่านความเห็นชอบจากศาลก่อนเสมอ

ขั้นตอนการใช้ความตกลงทางอาญาเป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการฟ้องคดี ซึ่งกรณีนี้จะแตกต่างกับมาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่สามารถทำการต่อรองคำรับสารภาพได้แม้ได้ฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาลแล้วก็ตาม และความตกลงทางอาญานี้จะไม่ใช่การลดโทษเพื่อแลกเปลี่ยนกับคำรับสารภาพเหมือนการต่อรองคำรับสารภาพตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด และความตกลงทางอาญานี้ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นข้อเสนอในระหว่างเวลาที่ผู้กระทำผิดยังถูกควบคุมตัวอยู่โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ และกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่แจ้งสิทธิของผู้กระทำผิดในการมีทนายความให้ความช่วยเหลือก่อนที่จะตอบรับข้อเสนอของพนักงานอัยการ ถ้าผู้กระทำผิดไม่ยินยอมตามข้อเสนอของพนักงานอัยการ ก็ให้พนักงานอัยการฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาลต่อไป

หลังจากผู้กระทำผิดให้การสารภาพและยินยอมตามข้อเสนอของพนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการจะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอ ในคดีความผิดมัชฌิมโทษให้เสนอต่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาลชั้นต้น ส่วนในคดีความผิดลหุโทษให้เสนอต่อผู้พิพากษาศาลแขวง ในการนี้ผู้กระทำผิดและผู้เสียหายสามารถร้องขอให้ศาลรับฟังคำให้การตนได้ เมื่อรับฟังแล้วศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบข้อเสนอ คำสั่งของศาลดังกล่าวเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้ ถ้าศาลไม่เห็นชอบกับข้อเสนอ ข้อตกลงก็สิ้นผล พนักงานอัยการก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลต่อไป ถ้าศาลเห็นชอบคดีก็ระงับ ไม่มีการบันทึกทะเบียนประวัติอาชญากร แต่ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายในการได้รับค่าสินไหมทดแทนได้ โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องศาลมัชฌิมโทษเพื่อเรียกค่าเสียหายส่วนแพ่งได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสมาตรา 41-2 วรรค 9 ประเด็นนี้ความตกลงทางอาญาแตกต่างกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพราะในเรื่องของการไกล่เกลี่ยทางอาญานั้น กฎหมายได้ให้ความสำคัญในเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายมากถึงขนาดกำหนดเป็นเงื่อนไขที่พนักงานอัยการจะใช้ดุลยพินิจให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ในขณะที่ความตกลงทางอาญานั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่ต้องยื่นข้อเสนอต่อผู้กระทำผิดให้ชดใช้ความเสียหายภายในกำนดเวลาไม่เกิน 6 เดือนและแจ้งให้ผู้เสียหายทราบถึงกระบวนการดังกล่าวโดยไม่จำต้องคำนึงถึงความยินยอมของผู้เสียหายก่อนแต่อย่างใด ทั้งนี้ตามมาตรา 41-2 วรรค 2 ซึ่งต่างกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่บัญญัติให้ต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายก่อน

เมื่อพิจารณาจากมาตรการการไกล่เกลี่ยคดีอาญากับมาตรการความตกลงทางอาญาแล้ว แม้ทั้งสองมาตรการจะเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดคือพนักงานอัยการ และมี 3 ฝ่ายที่มีบทบาทในมาตรการดังกล่าว คือ ฝ่ายผู้กระทำผิด ฝ่ายผู้เสียหาย และฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ดูจะมีรูปแบบที่พอเปรียบได้กับรูปการยุติคดีหรือข้อพิพาทแบบการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางที่กล่าวในบทที่ 2 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาจะมีลักษณะใกล้เคียงรูปแบบข้างต้นมากที่สุด ส่วนการตกลงทางอาญา ที่ไม่เน้นให้มีการเจรจาต่อรองแต่อย่างน้อยก็เป็นลักษณะหนึ่งของรูปแบบการหันเหคดีออกจากกระแสหลักในอันจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมและช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้เพราะคดีสามารถยุติได้รวดเร็วและไม่ต้องไปต่อสู้กันถึงชั้นศาลแต่อย่างใด ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญากับมาตรการความตกลงทางอาญาอย่างน้อยก็ต้องมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการกับผู้กระทำผิดในอันที่จะชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อการยอมรับหรือไม่ยอมรับข้อเสนอของพนักงานอัยการ และมีลักษณะรูปแบบ กระบวนการ และเงื่อนไขบางประการที่น่าสนใจและน่าจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาและนำมาปรับใช้กับสังคมไทยได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามในระบบวิธีพิจารณาความอาญาของสาธารณะรัฐฝรั่งเศสมีอีกเครื่องมือหนึ่งที่น่าสนใจอันมีแนวคิดพื้นฐานใกล้เคียงกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญา นั่นคือ "la correctionalisation" เป็นการเจรจากับผู้ต้องหาให้รับสารภาพเพื่อจะลดฐานความผิดลง เมื่อลดฐานความผิดลงอาจส่งผลให้ประเภทและระดับชั้นโทษก็ต่ำลงทำให้สามารถฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาโทษระดับต่ำลงได้[49] วิธีการนี้จะเป็นหลักการเดียวกับการต่อรองคำรับสารภาพ หรือ Plea Bargaining ซึ่งก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้เช่นกัน

3.4 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน

3.4.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน[50]

ประเทศสหพันธรัฐเยอรมันเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบใช้ประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส[51] กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ส่วนแรกเรียกว่า Erkenntnisverfahren เป็น

---

[49] อุดม รัฐอมฤต, อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2543. อ้างถึงใน สำนักงานศาลยุติธรรม. (2545). **การนำการต่อรองการรับสารภาพมาใช้ในประเทศไทย กรณีศึกษาคดียาเสพติด.** หน้า 84 - 85.

[50] Joachim Herrmann. (1981). "The German Criminal Justice System: The Trial Phase – Appellate and Review Proceedings." In The International Association of Penal Law. **The Criminal Justice System of The Federal Republic of Germany.** pp. 65 - 96.

[51] ปรีดี เกษมทรัพย์. เล่มเดิม. หน้า 55.

ขั้นตอนการค้นหาความจริง คือ ตั้งแต่เริ่มแรกของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไปจนถึงขั้นการพิจารณาและตัดสินของศาลที่ถือเป็นการช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการรับประกันความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย โดยการค้นหาว่าบุคคลนั้นมีผิดหรือบริสุทธิ์ และประการที่สองที่เรียกว่า Vollstreckungsverfahren คือกระบวนการบังคับโทษกับบุคคลที่กระทำความผิดที่กฎหมายบัญญัติเมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้นั้นกระทำผิดก็จะต้องถูกปรับหรือจำคุก โดยจะมีการดำเนินการตามคำพิพากษาในขั้นตอนดังกล่าว

เมื่อมีการกระทำผิดอาญาขึ้นหน่วยงานแรกที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีก็คือตำรวจ ซึ่งองค์กรตำรวจของสหพันธรัฐเยอรมันมีเพียงองค์กรเดียว จะไม่มีแยกเป็นตำรวจของของรัฐบาลกลางหรือตำรวจของเมืองแต่อย่างใด แต่ก็มีตำรวจที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับคดีเฉพาะอย่าง เช่น Bundeskriminalamt จะเป็นตำรวจที่ทำหน้าที่ในคดีองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ คดียาเสพติดและคดีก่อการร้าย เป็นต้น ซึ่งจะไม่เหมือน CIA หรือ FBI ของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด เมื่อกล่าวถึงหน้าที่โดยปกติแล้วตำรวจในสหพันธรัฐเยอรมันจะทำหน้าที่ 2 ด้านคือด้านแรกจะทำหน้าที่ป้องกันสังคม ป้องกันอาชญากรรมหรือรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม อีกด้านหนึ่งก็มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดทางอาญาทุกคดีโดยทำการการรวบรวมพยานหลักฐาน จับกุมผู้กระทำผิดกรณีจำเป็นและดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจ โดยบทบาทที่ 2 นี้ตำรวจจะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการ (Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft) และตำรวจต้องฟังคำสั่งของพนักงานอัยการ และต้องนำสำนวนการสอบสวนคดีอาญาส่งพนักงานอัยการ และมีกรณีเดียวที่ตำรวจสามารถดำเนินการโดยตรงต่อศาล นั่นคือการขอหมายจับและหมายขัง โดยขอต่อศาลที่เรียกว่า Magistrat Court

พนักงานอัยการซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาในขั้นตอนก่อนการพิจารณาโดยศาล (Pre-trial phase) เป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ในการค้นหาความจริงในคดีอาญา ตำรวจต้องตอบสนองความต้องการของพนักงานอัยการด้านข้อมูล พนักงานอัยการเป็นพนักงานอัยการอาชีพหรือพนักงานประจำของรัฐสังกัดสำนักงานอัยการที่เรียกว่า The Staatsanwaltschaft ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและไม่ได้สังกัดศาลแต่อย่างใด แต่รูปแบบการปฏิบัติงานจะถูกควบคุมโดยกฎระเบียบทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากกว่าหน่วยงานทางการบริหารโดยทั่วไป สำนักงานอัยการจะมีขั้นการบังคับบัญชา ดังนั้นพนักงานอัยการแม้จะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากระดับหนึ่งแต่ก็ไม่มีความเป็นอิสระทั้งหมดเหมือนอย่างศาล เพราะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บังคับบัญชาตามสายงานด้วย โดยในส่วนของอำนาจทางคดีอาญานี้พนักงานอัยการจะมีหน้าที่ตามกฎหมายในการค้นหาความจริงไม่เพียงแต่จะหาข้อเท็จจริงเอาผิดกับผู้กระทำผิดเท่านั้น จะต้องพิจารณาข้อต่อสู้ของผู้กระทำผิดด้วย ซึ่งมีคำกล่าวว่า “ที่ทำงานของพนักงานอัยการเป็นสำนักงานที่

เป็นภาวะวิสัยมากที่สุดในโลก" เมื่อพนักงานอัยการได้ข้อมูลว่าผู้กระทำผิดได้กระทำความผิดก็จะฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาล หากพบว่าผู้กระทำผิดไม่มีความผิดก็จะยกฟ้อง โดยหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันนี้โดยหลักแล้วเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ดังนั้นคดีของพนักงานอัยการที่ฟ้องร้องต่อศาลได้จึงเป็นคดีที่มีการกลั่นกรองมาเป็นอย่างดีแล้ว ในขั้นตอนก่อนการพิจารณาโดยศาลนี้ ศาลอาจเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการค้นหาความจริงได้ในกรณีที่เป็นคดีสำคัญที่พนักงานอัยการได้ร้องขอหรือตำรวจร้องขอในกรณีเร่งด่วน ถ้ามีความจำเป็นผู้พิพากษาไต่สวน (The investigating judge) จะทำการไต่สวนล่วงหน้าไว้ก่อนได้ทั้งนี้เป็นการกระทำตามคำร้องขอของพนักงานอัยการหรือตำรวจและภายใต้ข้อกำหนดแห่งกฎหมาย[52]

เมื่อพนักงานอัยการได้ฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาลแล้วและศาลได้รับเอกสารคำฟ้องจากพนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการก็จะไม่ใช่ประธานในคดีนั้นอีกเพื่อให้ศาลได้เริ่มกระบวนพิจารณาโดยจะเป็นประธานในคดี โดยระบบการพิจารณาคดีอาญาของประเทศสหพันธรัฐเยอรมันจะเป็นระบบกล่าวหามากกว่าระบบไต่สวน กระบวนพิจารณาจะมีความเป็นวิทยาศาสตร์ในการค้นหาความจริงมากกว่าการแข่งขันกันเอาชนะระหว่างคู่ความแต่ละฝ่ายในประเทศเยอรมันจะไม่เรียกว่าคู่กรณี (Parties) แต่จะเรียกว่าผู้เข้าร่วม (Participants หรือ Verfahrensbeteiligte) ซึ่งแสดงออกในลักษณะของความร่วมมือกันมากกว่า การค้นหาความจริงจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่รัฐและมีความน่าเชื่อถือสูง โดยที่ผู้พิพากษาของประเทศสหพันธรัฐเยอรมันนั้นเป็นผู้พิพากษาอาชีพ ผู้พิพากษาจะตรวจสำนวนของพนักงานอัยการหากไม่มีการกล่าวหาว่าผู้กระทำผิดกระทำความผิดและพยานหลักฐานที่ให้ไม่เพียงพอศาลจะไม่รับคำฟ้อง แต่เหตุการณ์นี้ไม่ค่อยเกิดขึ้นในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันเท่าใดนักหากจะมีก็เป็นปัญหาข้อกฎหมายมากกว่า นอกจากนี้ในคดีอาญาบางฐานความผิดผู้เสียหายเองสามารถฟ้องคดีเองได้ด้วยเช่น ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ขู่เข็ญผู้อื่น ทำให้เสียทรัพย์ บุกรุก ดูหมิ่น หมิ่นประมาท เปิดจดหมายผู้อื่น เป็นต้น[53] ในคดีความผิดฐานที่ผู้เสียหายฟ้องเองได้นี้พนักงานอัยการมักจะฟ้องร้องก็ต่อเมื่อเห็นว่าการฟ้องคดีในความผิดอาญาเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น[54]

สำหรับองค์คณะผู้พิพากษาในคดีอาญาในศาลชั้นต้น (Trial Court) เป็นศาลชั้นแรก (First Instance) ที่เรียกว่า Amtsgericht หากเป็นคดีเล็กๆน้อยๆ จะมีผู้พิพากษานายเดียวเป็นองค์คณะ ถ้าคดีค่อนข้างร้ายแรงองค์คณะจะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 1 นายและผู้พิพากษาสมทบ

---

[52] Otto Triffterer. Op.cit. pp. 29 – 64.

[53] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแห่งสหพันธรัฐเยอรมัน, มาตรา 374(1).

[54] อุดม รัฐอมฤต. เล่มเดิม. หน้า 15.

2 นายซึ่งผู้พิพากษาสมทบนี้จะคัดเลือกจากบุคคลทั่วไปเข้าทำหน้าที่โดยนั่งกับผู้พิพากษาอาชีพ สามารถถามพยานได้ ทำบันทึกระหว่างกระบวนพิจารณาได้ แต่ไม่อนุญาตให้ตรวจสำนวนได้ และหากเป็นคดีอาญาร้ายแรงองค์คณะจะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 นายและผู้พิพากษาสมทบ 2 นาย และถ้าเป็นความผิดทางการเมืองจะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพเพียง 3 นาย เมื่อจะเสร็จสิ้นกระบวนพิจารณา องค์คณะก็จะตัดสินคดีว่าจำเลยมีผิดหรือบริสุทธิ์และพิพากษาลงโทษจำเลยการตัดสินของผู้พิพากษาใช้เสียงข้างมาก แล้วนำมาอ่านในห้องพิจารณาคดี

เมื่อคู่ความคือพนักงานอัยการหรือจำเลยไม่พอใจคำตัดสินของศาลชั้นต้นก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (Appellate Court) ได้ โดยหลักแล้วจะอุทธรณ์ได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นและโดยทั่วไปไม่มีการสืบพยานในชั้นนี้อีกหากพบความผิดพลาดจะส่งกลับไปยังศาลชั้นต้นให้ดำเนินกระบวนพิจารณาใหม่ โดยคำตัดสินขององค์คณะผู้พิพากษาจำนวนน้อยกว่าให้อุทธรณ์ต่อศาลที่มีจำนวนองค์คณะผู้พิพากษามากกว่า 1 ลำดับดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยต้องได้รับอนุญาตจากผู้พิพากษานั่งอยู่ที่ศาล Amtsgericht และพิจารณาอุทธรณ์โดยองค์คณะผู้พิพากษาที่นั่งอยู่ที่ศาลจังหวัด (District Court หรือ Landgericht)เป็นศาลชั้นที่สอง (Second Instance) อย่างไรก็ตามเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายยังอาจฎีกาได้อีกโดยฎีกาไปยังศาลสูงขึ้นไปอีกในชั้นที่สาม (Third Instance) โดยศาลนี้ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันเรียกว่า Oberlandgericht[55] อย่างไรก็ตามหากพบว่าไม่มีการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญผู้เสียหายยังอาจฟ้องร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ (Federal Constitutional Court)ได้อีก แต่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐนี้จะรับพิจารณาเฉพาะปัญหาที่ละเมิดบทบัญญัตแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น และมีจุดประสงค์จะพิทักษ์สิทธิ เกียรติและศักดิ์ศรีของมนุษย์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ให้ถูกละเมิดเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์จากศาลล่างด้วย เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วก็จะถูกนำส่งสู่กระบวนการบังคับโทษต่อไป

3.4.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน[56]

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดในคดีอาญาในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันเริ่มเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1984 มีนักวิชาการทางด้านกฎหมายอาญาและนักสังคม

---

[55] Anke Freckmann and Thomas Wegerich. (1999). **The German legal system.** p 219.

[56] Britta Bannenberg. (2000). "Victim-Offender Mediation in Germany." In The European Forrum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice. **Victim-Offender Mediation in Europe Making Restorative Justice Work.** pp. 251 - 336.

สงเคราะห์ตลอดจนพนักงานอัยการได้นำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดในคดีอาญาไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมชุมชน โดยริเริ่มในคดีอาญาสำหรับเด็กและเยาวชน จนกระทั่งนำมาใช้ในคดีอาญาสำหรับบุคคลทั่วไปโดยเริ่มโครงการที่เมือง Tubingen และได้ทำโครงการดังกล่าวที่เมือง Hamburg และ Dusseldorf ในเวลาต่อมา โดยที่ไม่ได้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ไม่มีผู้เสียหาย เช่น คดียาเสพติด คดีจราจร และคดีร้ายแรงต่างๆ

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในความผิดที่เด็กและเยาวชนเป็นผู้กระทำความผิดได้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐบัญญัติกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับเด็กและเยาวชนขึ้นในปี ค.ศ. 1990 โดยที่ได้มีการบัญญัติเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีไว้ในมาตรา 4 II 2 ของรัฐบัญญัติดังกล่าวซึ่งเน้นที่การละเว้นไม่ฟ้องร้องผู้กระทำผิดด้วยการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดโดยที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งกฎหมายที่การลงโทษจะมุ่งเน้นให้ผู้กระทำผิดได้รับการพัฒนาด้านการศึกษาและการลงโทษด้วยวิธีการทางวินัยและทำให้แน่ใจว่าผู้กระทำผิดต้องได้รับการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 10 I 3 No 7 และมาตรา 15 I No 1 ของรัฐบัญญัติดังกล่าว

ในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการบัญญัติมาตราใหม่ขึ้นในประมวลกฎหมายอาญาแห่งสหพันธรัฐเยอรมันในมาตรา 46a ซึ่งว่าด้วยการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และมีการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้บูรณาการกับกฎหมายอาญาดังกล่าวด้วย โดยหากมีการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดแล้วจะมีการปรับใช้มาตรา 46a ของประมวลกฎหมายอาญาเข้ากับมาตรา 153 และมาตรา 153a ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยที่มาตรา 46a ของประมวลกฎหมายอาญาแห่งประเทศสหพันธรัฐเยอรมันนั้น มีใจความว่า ถ้าผู้กระทำผิดได้ทำการไกล่เกลี่ยกับผู้เสียหายในการเยียวยาความเสียหาย หรือในกรณีที่เป็นการเยียวยาความเสียหายต่อร่างกายโดยผู้กระทำผิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลอาจลดโทษให้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา 49(1)[57] หรือถ้าโทษ

---

[57] ประมวลกฎหมายอาญาแห่งสหพันธรัฐเยอรมัน มาตรา 49(1) ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์การลดโทษหรือลดโทษหรือบรรเทาโทษกรณีพิเศษ บัญญัติว่า

"(1) ถ้าได้มีกฎหมายหมายกำหนดหรืออนุญาตให้มีมีการลดโทษหรือบรรเทาโทษได้ การลดโทษหรือบรรเทาโทษให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

1. จำคุกตลอดชีวิตลดเหลือจำคุกไม่ต่ำกว่าสามปี

2. ในกรณีที่โทษจำคุกได้กำหนดไว้แน่นอน ให้จำคุกในอัตราส่วนเพียงเศษสามส่วนสี่ของโทษที่บัญญัติไว้ ในกรณีโทษปรับที่มีอัตรากำหนดไว้แน่นอนให้ปรับจำนวนเศษสามส่วนสี่ของโทษปรับสูงสุดที่คิดเป็นอัตราตามวัน

สูงสุดไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกินในอัตรา 360 วัน (Daily rates) ก็ให้ยกเว้นโทษเสีย ตามตัวบทได้มีการกล่าวถึง 2 ประการ คือ ข้อ 1 กล่าวถึงการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดซึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยและแสวงหาข้อตกลงร่วมกันโดยผู้เสียหายอาจตกลงรับคำขอโทษและรับคำสารภาพจากผู้กระทำผิดโดยที่ไม่ต้องรับค่าสินไหมทดแทนก็ได้ โดยโทษที่ผู้กระทำผิดจะได้รับหลังข้อตกลงไกล่เกลี่ยอาจเป็นการทำงานบริการสังคมหรือการบริจาคเงินให้กับองค์กรการกุศลก็ได้ บทบัญญัติการไกล่เกลี่ยตามข้อ 1 ของมาตรา 46a นี้บางทีอาจเป็นการไกล่เกลี่ยโดยไม่มีการจ่ายเงินก็ได้ (Reconciliation without payment) และ ข้อ 2 กล่าวถึงการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นตัวเงิน แต่อย่างไรก็ตามการเยียวยาตามข้อนี้ไม่เพียงแต่จะเป็นตัวเงินเท่านั้นแต่อาจเป็นเรื่องของความรับผิดชอบการยอมรับผิดหรือการดำเนินการอื่นให้ผู้เสียหายพึงพอใจ

ผู้เสียหายในมาตรานี้อาจเป็นนิติบุคคลก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ที่มาทำการไกล่เกลี่ยก็คือผู้แทนที่กระทำการแทนนิติบุคคลนั้นๆ นอกจากนี้การไกล่เกลี่ยยังมีประโยชน์ในคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการด้วย เพราะคุณธรรมทางกฎหมายได้ถูกละเมิดทั้งทางนามธรรมและรูปธรรม นามธรรมคือการขาดความเชื่อมั่นต่อระบบราชการส่วนรูปธรรมคือได้สร้างความเสียหายต่อชุมชนและสังคม ดังนั้นการไกล่เกลี่ยให้หน้าที่รัฐผู้กระทำผิดได้เยียวยาชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดของตนกับการลดหย่อนโทษให้จึงมีประโยชน์ในกรณีนี้ อย่างไรก็ตามสำหรับความผิดที่ไม่มีผู้เสียหายดังเช่นความผิดต่อรัฐโดยตรง เช่น เบิกความเท็จ เมาแล้วขับหรือคดีจราจรที่ไม่มีผู้เสียหาย คดียาเสพติด กรณีดังกล่าวการไกล่เกลี่ยจะเป็นเพียงสัญลักษณ์โดยนัยเท่านั้น ไม่อาจเป็นการไกล่เกลี่ยโดยแท้จริง จึงไม่อาจทำการไกล่เกลี่ยได้ ทั้งนี้รวมถึงคดีภาษีด้วยที่ไม่ได้นำมาไกล่เกลี่ยตามบทบัญญัตินี้

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแห่งสหพันธรัฐเยอรมันได้กล่าวถึงการเยียวยาความเสียหายไว้ในมาตรา 153 และมาตรา 153a แห่งกฎหมายดังกล่าว ที่ให้อำนาจพนักงานอัยการงดฟ้องร้องผู้กระทำผิดในความผิดอาญาเล็กๆน้อยหรือความผิดที่ไม่ร้ายแรงได้ ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้กระทำผิดและผู้ต้องหาได้ เมื่อการไกล่เกลี่ยเป็นผลสำเร็จพนักงานอัยการก็อาศัยบทบัญญัตินี้เป็นฐานในการสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำผิดได้ อย่างไรก็ตามเมื่อพนักงานอัยการฟ้องผู้กระทำผิดในฐานะผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว ศาลก็อาจทำการยุติคดีโดยใช้

---

3. อัตราโทษจำคุกขั้นต่ำ ให้ลดลงเป็น ดังนี้
ในกรณีที่อัตราโทษจำคุกขั้นต่ำสิบปีหรือห้าปีให้ลดเหลือสองปี
ในกรณีที่อัตราโทษจำคุกขั้นต่ำสามหรือสองปีให้ลดเหลือหกเดือน
ในกรณีที่อัตราโทษจำคุกหนึ่งปีให้ลดเหลือสามเดือน
ในกรณีอื่นให้เป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในอัตราต่ำสุด.”

มาตรา 153II มาตรา 153b ประกอบมาตรา 46a ของประมวลกฎหมายอาญาแห่งสหพันธรัฐเยอรมัน ในการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้ต้องหาก็ได้

นอกจากนี้การไกล่เกลี่ยคดีระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดยังพบในมาตรา 15I ของรัฐบัญญัติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับเด็กและเยาวชน ค.ศ. 1953 ซึ่งมีการดำเนินการ 4 กรณีด้วยกันคือ การเยียวยาด้วยการชดใช้ค่าเสียหายตาม มาตรา 15I No 1 การอภัยโทษตามมาตรา 15I No 2 การลงโทษทางวินัยและการทำให้แน่ใจได้ดำเนินการลงโทษตามกฎหมายแล้ว การทำงานบริการซึ่งรวมทั้งบริการผู้เสียหายด้วย และการปรับ ตามมาตรา 15I No 3 และมาตรา 15I No 4 และต่อมาในคริสตทศวรรษที่ 80 ได้มีการบัญญัติเรื่องการหันเหหรือการผันคดีไว้ในมาตรา 45 และมาตรา 47 ในกฎหมายฉบับนี้ซึ่งทำให้แนวคิดเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ประสานสอดคล้องกับแนวคิดการหันเหคดีได้ โดยที่ในมาตรา 45 II No 1 a.F การไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดถูกมองเป็นเครื่องมือในการศึกษาที่จะนำไปสู่การหันเหคดีซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ต่อมาได้มีการแก้ไขมาตรา 45 II 2 ขึ้นใน ค.ศ. 1990 ที่ทำให้การไกล่เกลี่ยคดีอาญาเป็นเหตุให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ และก่อนที่จะฟ้องคดีหรือตัดสินคดีพนักงานอัยการหรือศาลมีทางเลือกที่จะใช้เครื่องมือการหันเหคดีนี้ได้ กรณีนี้ทำให้การไกล่เกลี่ยคดีอาญาระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดมีบทบาทมากขึ้นด้วยการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 45 II 2 และยกฟ้องตามมาตรา 47 I No 2 โดยที่ศาลสามาถใช้เป็นเหตุในการยุติคดีได้ตามมาตรา 4 III

ตามหลักวิชาแล้ว แบบของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแบบต่างๆทุกแบบ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนของการสืบสวนสอบสวนไปจนถึงขั้นการลงโทษทั้งในคดีเด็กและเยาวชนและคดีอาญาทั่วไปแล้ว การช่วยให้มีการใช้การไกล่เกลี่ยคดีอาญาจึงอยู่ที่การพิจารณาตัดสินใจที่จะเลือกใช้เครื่องมือนี้ ซึ่งทั้งเจ้าหน้าที่ พนักงานอัยการและศาลมีอำนาจที่จะใช้การไกล่เกลี่ยคดีในฐานะที่เป็นทางเลือก ไม่ใช่บทบังคับแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามสถานศึกษาในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันได้ให้ความสำคัญกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยได้จัดให้มีการเรียนการสอนหลักสูตรการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยได้รับประกาศนียบัตร (Diploma) ด้านการไกล่เกลี่ย ซึ่งทำให้การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันแพร่หลายและก้าวหน้ามากขึ้น

3.5 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

3.5.1 โครงสร้างทางการปกครอง ลักษณะทางสังคมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีลักษะทางภูมิศาสตร์เป็นเกาะแก่งน้อยใหญ่ประมาณ 7,100 เกาะ[58]ปัจจุบันปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแบ่งการปกครองออกเป็น 17 เขตในแต่ละเขตแบ่งเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Units, LGUs) โดยที่มีจังหวัดเป็นหน่วยหลักมี 79 จังหวัด (Provinces) แบ่งออกเป็นนคร (Cities) และเทศบาล (Municipalities) นอกจากนี้ยังมีการปกครองหน่วยเล็กที่สุดคือระดับตำบลโดยให้กำนันเป็นนายตำบลและให้มีคณะมนตรีตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือกำนันในการปฏิบัติหน้าที่ ตำบลนี้มีบทบาทในการปกครองตนเองได้ในหลักการเหมือนกับจังหวัด นคร และเทศบาล[59] โดยก่อนที่สเปนจะเข้าครอบครองประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นเกาะแก่งมากมายเช่นนี้ ย่อมทำให้ประชากรได้รวมกลุ่มกันตามเกาะแก่งต่างๆ หรือตามพื้นที่ต่างๆ กลุ่มละประมาณ 30 ถึง 100 ครอบครัว เรียกว่าบารังไกย์ (Barangay) ซึ่งเป็นภาษาพื้นเมืองของฟิลิปปินส์แปลว่าเรือซึ่งอาจหมายถึงชาวฟิลิปปินส์เป็นพวกที่อพยพมาจากเกาะบอร์เนียวเดินทางมาในเรือลำเดียวกันแล้วขึ้นฝั่งที่ฟิลิปปินส์[60] เดิมกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ได้ทำการปกครองตนเองมีหัวหน้าเผ่าดูแลคนในบารังไกย์เดียวกันซึ่งเรียกว่าดาตูซึ่งทำการสืบตำแหน่งด้วยการสืบตระกูลหัวหน้าเผ่า มีหน้าที่ในด้านการปกครอง ประสิทธิประสาทความยุติธรรม บัญญัติกฎข้อบังคับ นั่นหมายถึงผู้เป็นหัวหน้าเผ่าบารังไกย์มีอำนาจทั้งเป็นตุลาการและนิติบัญญัติด้วย ในยุคนี้เมื่อเกิดคดีขึ้น โดยเฉพาะคดีอาญาขึ้นในพื้นที่หมู่บ้าน ผู้เป็นผู้นำหมู่บ้านก็จะเป็นผู้ตัดสินคดีโดยเชิญผู้เฒ่าผู้แก่ในหมู่บ้านให้มาเป็นลูกขุน (Jury) โดยให้มีคู่กรณีอยู่พร้อมหน้ากัน[61]โดยในแต่ละหมู่บ้านหรือบารังไกย์มีความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน[62]ด้วยความที่สังคมฟิลิปปินส์ได้มีการการปกครองในระดับชุมชนที่เข้มแข็งและมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็งต่อมาผู้นำเหล่านี้ปัจจุบันได้กลายเป็นผู้มีอิทธิพลในชุมชนสังคมจนกลายเป็นสังคม

---

[58] โพยม จันทรัคะ. (2515). **เรื่องคอมมิวนิสต์และมาตรการทางเศรษฐกิจสังคมในประเทศฟิลิปปินส์.** หน้า 1.

[59] วิเชียร กาญจนะวงศ์ และกูมะ มะหะหมัด. (2518). **สาธารณรัฐฟิลิปปินส์.** หน้า 48.

[60] เศวต โมลภูติ. (2515). **สาธารณรัฐฟิลิปปินส์.** หน้า 3.

[61] โพยม จันทรัคะ. เล่มเดิม. หน้า 29.

[62] แหล่งเดิม. หน้า 25 - 27.

ที่อาจเรียกได้ว่าสังคมฟิลิปปินส์เป็นสังคมเจ้าพ่อ (Bossism)[63] ที่เจ้าพ่อของแต่ละเขตมีอำนาจปกครองกลุ่มคนในอนาเขตหรือชุมชนของตนได้และมีอำนาจตัดสินยุติปัญหาความขัดแย้งหรือคดีที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจหรือในบารังไกย์ของตนได้โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล การปกครองแบบบารังไกย์นี้มีอิทธิผลและส่งผลต่อการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน[64] โดยเฉพาะระบบการไกล่เกลี่ยคดีในรูปแบบปัจจุบันคือ Lupong Tagapayapor ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป ลักษณะครอบครัวและวัฒนธรรมของคนในประเทศฟิลิปปินส์นอกจากจะมีลักษณะเป็นสังคมเจ้าพ่อที่นิยมแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยตนเองภายในชุมชนบารังไกย์เองแล้วยังได้รับวัฒนธรรมความเป็นประชาธิปไตยจากประเทศสหรัฐอเมริกาสูง และในขณะเดียวกันก็มีความเคารพเชื่อฟังผู้อาวุโสสูง มีสำนึกในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบทจะมีความใกล้ชิดกันมากมีการแบ่งกันช่วยเหลือเกื้อกูลกันเป็นอย่างดี[65] ซึ่งถือเป็นวัฒนธรรมที่ช่วยส่งเสริมให้ระบบบารังไกย์มีประสิทธิภาพในประเทศฟิลิปปินส์ ปัจจุบันนี้หน่วยการปกครองบารังไกย์ (Barangay) ส่วนใหญ่ได้มีการปรับปรุงรูปแบบไปให้ทันสมัย กล่าวคือ ให้ถือบารังไกย์เป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่นที่เล็กที่สุด มี Barangay Captain หรือผู้นำหมู่บ้าน 1 คนมาจากการเลือกตั้ง มี Councilors หรือคณะกรรมการหมู่บ้านจำนวนหมู่บ้านละ 6 คน มาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังมีบางพื้นที่ที่ระบบบารังไกย์ยังคงมีอำนาจในการปกครองตนเองได้ตามแบบโบราณอยู่ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศโลกที่ 3 หรือประเทศกำลังพัฒนา ลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นเกาะแก่งมากมายประชากรมีความแตกต่างทางด้านภาษาและวัฒนธรรมมากมีกลุ่มชนที่รวมตัวกันตามเกาะแก่งต่างๆ นอกจากจะมีการปกครองโดยภาครัฐแล้วบางหมู่บ้านชุมชนยังมีรูปแบบการปกครองเป็นของตนเองมีการจัดการกันเองภายในหมู่บ้านชุมชน

ส่วนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้นได้รับอิทธิพลจากประเทศสเปนและประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศเจ้าอาณานิคมจึงมีลักษณะโครงสร้างและรูปแบบคล้ายกับทั้งสองประเทศนี้กล่าวคือ มีกฎหมายรัฐธรรมนูญคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกา มีศาลสูงและศาลในระดับล่างคือ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ และมีศาลชำนัญพิเศษต่างๆ เช่น ศาลภาษีอากร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีศาลจังหวัดและศาลแขวงอีกด้วย แต่สิ่งที่แตกต่างกันก็มี เช่น ระบบศาลในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ไม่มีระบบลูกขุน นอกจากนี้ยังมี

---

[63] Caroline S. Hau (2002). Of Strongmen and the State. Retrieved November 1, 2010, from **http://kyotoreview.cseas.kyoto-u.ac.jp/issue/issue0/article_90.html**.

[64] สีดา สอนศรี. (2550). **ฟิลิปปินส์: จากอดีตสู่ปัจจุบัน (ค.ศ. 1986-2006).** หน้า 4.

[65] แหล่งเดิม. หน้า 43.

รูปแบบของการไกล่เกลี่ยคดีในหมู่บ้านหรือที่เรียกว่าบารังไกย์ (Barangay) ซึ่งเป็นระบบเฉพาะของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ดังนั้นจึงถือได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือ Civil Law แต่อย่างไรก็ตามแม้จะเป็นระบบประมวล แต่แนวทางปฏิบัติในการพิจารณาคดีของศาลก็ยังคงนำรูปแบบของระบบกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือ Common Law มาใช้มาก คือการนำแนวทางในการตัดสินคดีก่อนมาใช้เป็นหลักในการตัดสินคดีที่มีพฤติการณ์แห่งคดีคล้ายคลึงกัน[66] จนนักวิชาการบางท่านถึงกับกล่าวว่าระบบกฎหมายในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นระบบผสมผสานกันระหว่าง Common Law และ Civil Law[67]

3.5.2 รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์[68]

การไกล่เกลี่ยคดีของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่มีบทบาทในการยุติคดีอาญานอกกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและมีชื่อเสียงมากก็คือการจัดให้มีระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภายในแต่ละหมู่บ้านหรือบารังไกย์ที่เรียกว่า Lupong Tagapayapor ซึ่งเป็นการปรับปรุงระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในบางรังไกย์ในรูปแบบเดิมในประวัติศาสตร์ให้ทันสมัยขึ้น เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2521 ประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน อี มากอส ได้มีคำสั่งก่อตั้งระบบการระงับข้อพิพาทในระดับหมู่บ้านหรือบารังไกย์ (Lupong Tagapayapor) ขึ้น เป็นการนำจารีตประเพณีและค่านิยมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับหมู่บ้านระหว่างบุคคลในครอบครัวโดยผู้นำหมู่บ้านและผู้อาวุโสในหมู่บ้านที่มีอิทธิพลและเข้มแข็ง ซึ่งเป็นจารีตประเพณีเดิมมาใช้บังคับเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีภายในครอบครัวและหมู่บ้านได้อย่างเหมาะสมโดยไม่จำต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเป็นการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมชุมชนฟิลิปปินส์และช่วยลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล Lupong Tagapayapor ประกอบด้วยผู้นำหมู่บ้านและสมาชิกจำนวน 10-20 คน มาจากการเลือกตั้งของคนในหมู่บ้าน มีวาระการดำรงตำแหน่งในทุก 2 ปี มีคุณสมบัติคือ เป็นผู้มีภูมิเนาที่แท้จริงหรือมีสถานที่ทำงานในหมู่บ้านนั้นและมีความประพฤติเหมาะสมกับการเป็น

---

[66] Renato Bautista, Jr.. (2010). The Philippine Legal System. Retrieved June 05, 2010, from **http://law.suite101.com/article.cfm/the-philippine-legal-system.**

[67] Suomeksi. (2010). Study of Finland-Philippines Trade. Retrieved June 05, 2010, from **http://www.remburssi.org/projects/philippines/legal.htm.**

[68] ถาวร เสนเนียม. (2531). **การประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้านในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประนอมข้อพิพาท.** หน้า 6 – 8.

ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นผู้ไม่ถูกตัดสิทธิการรับราชการตามกฎหมาย และต้องเป็นผู้สมัครใจเป็น Lupong ด้วย ผู้นำหมู่บ้านหรือบารังไกย์เป็นประธาน Lupong Tagapayapor โดยตำแหน่ง เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นในหมู่บ้านผู้นำหมู่บ้านจะทำการไกล่เกลี่ยก่อน หากไม่สามารถยุติได้ ข้อพิพาทก็จะเข้าสู่ Lupong Tagapayapor ในการนี้สมาชิกของ Lupong Tagapayapor ทั้งหมดจะเลือกผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจำนวน 3 คน เป็นองค์คณะเรียกว่า Pangkat ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทการทำงานของ Pangkat จะอยู่ภายใต้การดูแลของ Lupong Tagapayapor ในการนี้ Lupong Tagapayapor จะมีการประชุมกันเดือนละ 1 ครั้งเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสมาชิก และ Lupong Tagapayapor นี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกเทศมนตรีของเมืองที่หมู่บ้านนั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้รูปแบบการไกล่เกลี่ยที่กล่าวมานี้เป็นรูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะที่มีในสังคมสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าด้วยสภาพสังคมความเป็นบารังไกย์มาแต่เดิมและการเป็นสังคมเจ้าพ่อที่มีค่านิยมยุติความขัดแย้งภายในชุมชนด้วยตนเองได้ส่งผลให้ระบบการไกล่เกลี่ยคดีในชุมชนที่ออกแบบโดยรัฐในภายหลังใช้ได้ผลเป็นอย่างดี[69]และประสพความสำเร็จจนสามารถช่วยในการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมฟิลิปปินส์และมีส่วนช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้

---

[69] เบอร์นาโด้ โกติเนซ การ์เซีย, ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมอิสติน กรุงเทพฯ บุคคลเชื้อชาติฟิลิปปินส์สเปน, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2553.

บทที่ 4
วิเคราะห์การไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

บทนี้เป็นบทวิเคราะห์การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตลอดจนหาหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งจะต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 โดยกล่าวในรายละเอียดได้ ดังต่อไปนี้

4.1 วิเคราะห์มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

แนวความคิดในความพยายามบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการหันเหออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขึ้นบังคับใช้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จขึ้นมาฉบับหนึ่งในปี พ.ศ. 2550 ด้วยการบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาบังคับใช้ โดยได้บัญญัติเพิ่มเติมในส่วนของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอไว้ ซึ่งเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการจัดการกับคดีอาญาและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีอาญาขึ้นสู่ศาลได้ จึงถือได้ว่าการมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้ยุติก่อนถึงชั้นศาลโดยนายอำเภอนั้นเป็นความพยายามในการใช้เครื่องมือทางกฎหมายอีกทางหนึ่งของภาครัฐในการเข้าไปจัดการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนสังคมไทย เป็นการช่วยกรองข้อพิพาททางอาญาอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของศาล กล่าวคือ หากเกิดข้อพิพาทหรือการกระทำความผิดทางอาญาขึ้นในชุมชนหมู่บ้าน ก็จะมีระบบการไกล่เกลี่ยโดยผู้อาวุโสในหมู่บ้าน ไกล่เกลี่ยโดยตระกูลแซ่ในชุมชนชาวม้ง ไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้านหรือ

ผู้ใหญ่บ้านหรือแม้กระทั่งศาลหมู่บ้านที่เกิดขึ้นในจังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบุรี หากไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แต่ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักคดีอาญาบางคดีเป็นคดีที่อาจไกล่เกลี่ยกันได้ก่อนถึงชั้นศาล การที่รัฐจัดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำหน้าที่แทนรัฐในส่วนภูมิภาคเข้าไปเป็นผู้กรองข้อพิพาทอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมในการที่จะช่วยให้คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นคดีที่ไกล่เกลี่ยในขั้นก่อนชั้นศาลหรือชั้นก่อนฟ้องไม่ได้แล้ว ซึ่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ว่า

" มาตรา 61/3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมิใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นแต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

กรณีนี้ถือเป็นการหันเหคดีออกจากกระแสหลัก (Diversion) และเป็นรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ประเภทหนึ่งที่นำรูปแบบของการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) ที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 บางส่วนมาใช้ แต่ผลของคำไกล่เกลี่ยที่เป็นผลให้คดีอาญายุตินั้นมีสภาพบังคับมากกว่าผลที่ได้จากการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) ดังกล่าวและมีสภาพบังคับมากกว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ที่กล่าวไว้ในบทที่ 2 เช่นกัน จึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบการหันเหหรือการผันคดีและรูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ที่ผสมผสานของหลักหรือการยุติคดีอาญาต่างๆ ที่มีและใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

4.1.1 ที่มาแห่งอำนาจและผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย

มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นที่มาแห่งอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอ จากตัวบทดังกล่าวจะเห็นได้ว่า

บุคคลที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจไกล่เกลี่ยได้นั้น ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นอำนาจเด็ดขาดของนายอำเภอของอำเภอที่ความผิดอาญาเกิดอยู่ในพื้นที่ ซึ่งตำแหน่งนายอำเภอนั้นมีเพียงตำแหน่งเดียวและคนเดียว ปลัดอำเภอนั้นแม้จะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอตามกฎหมาย[1] ก็มิอาจทำการไกล่เกลี่ยได้ เว้นแต่นายอำเภอจะมอบหมายให้ปลัดอำเภอคนใดทำการไกล่เกลี่ยได้ ปลัดอำเภอคนนั้นจึงจะทำการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งการมอบหมายนี้กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อเกิดคดีขึ้นแล้ว ผู้ร้องมาร้องต่อนายอำเภอเพื่อทำการไกล่เกลี่ย แล้วนายอำเภอมอบหมายให้ปลัดอำเภอคนหนึ่งคนใดทำการไกล่เกลี่ยแทน หรืออาจเป็นกรณีที่นายอำเภอออกคำสั่งมอบหมายให้ปลัดอำเภอทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยตามวันที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นประจำทุกเดือน เมื่อมีคดีเกิดขึ้นก็ให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแทนนายอำเภอในวันนั้นเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแทนโดยทันที รูปแบบหลังนี้จะมีผลดีในแง่ที่นายอำเภอไม่ต้องเสียเวลาในการมอบหมายเป็นรายคดีให้ปลัดอำเภอไกล่เกลี่ยแทน แต่มีข้อเสียคือ นายอำเภอไม่อาจใช้ดุลยพินิจได้ว่าคดีใดตนจะไกล่เกลี่ยเองหรือจะมอบหมายให้ปลัดอำเภอไกล่เกลี่ยแทน ซึ่งลักษณะดังกล่าวเมื่อมองในแง่รูปแบบของผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางหรือคนดำเนินการให้ข้อพิพาทหรือความผิดทางอาญายุติลงแล้ว เป็นลักษณะของการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทโดยคนกลาง (Mediation or Conciliation) และถือเป็นการไกล่เกลี่ยแบบสมัครใจ (Voluntary Mediation) ที่เกิดจากความสมัครใจและความยินยอมของทั้งฝ่ายผู้เสียหายและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งคนกลางในที่นี้หมายถึงนายอำเภอหรือปลัดอำเภอนั่นเอง เป็นผู้ทำหน้าที่ประสานความเข้าใจให้กับทั้งสองฝ่าย และพยายามแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้มาเสนอในการเจรจา ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจา ช่วยชี้แนะทางออกให้กับคู่กรณีเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้จึงทำเป็นคำไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้อีกช่องทางหนึ่งนั่นคือ เมื่อปลัดอำเภอเป็นผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอในเมื่อนายอำเภอไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ปลัดอำเภอคนที่มีอาวุโสทางราชการที่นายอำเภอแต่งตั้งไว้เป็นผู้ทำหน้าที่แทนนายอำเภอใช้ตำแหน่งนายอำเภอ[2] หรืออาจเปรียบเทียบได้ว่าได้เข้าไปยืนอยู่บนรองเท้าของนายอำเภอในการดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญาดังกล่าวเอง หรือมอบหมายให้ปลัดอำเภอคนอื่นทำการไกล่เกลี่ยแทนตนได้

---

[1] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, มาตรา 66 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 63.

[2] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 64.

อย่างไรก็ตามระหว่างร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่า ใครคือผู้สมควรดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ระหว่างนายอำเภอกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจโดยทำเป็นร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... และเป็นห่วงปัญหาเรื่องการกลัวประชาชนสับสนว่าเมื่อเกิดคดีจะต้องไปที่ไหนระหว่างอำเภอกับสถานีตำรวจ สุดท้ายแล้วมีการสรุปผลให้ผู้ที่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 คือนายอำเภอเพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนในการได้พยายามไกล่เกลี่ยให้พึงพอใจทุกฝ่าย หากไม่สามารถตกลงวันได้ก็ให้นำส่งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจดำเนินการ และใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่การไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอ[3]

จุดเริ่มต้นแห่งการใช้อำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญา เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในวรรคแรกแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติมที่บัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนง” สิ่งนี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าการจะนำคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอนั้นมีได้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นการที่คู่กรณีไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นฝ่ายร้องขอโดยแสดงความจำนงให้นายอำเภอทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญา หรืออาจเป็นลักษณะที่ 2 ซึ่งเป็นกรณีที่นายอำเภออาจพบเห็นการกระทำความผิดอาญาทั้งที่เป็นการพบการกระทำผิดโดยตรงหรืออาจเป็นเรื่องที่กำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นำคดีเข้ามาสู่การรับรู้ของนายอำเภอแล้วนายอำเภอเห็นควรให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาดังกล่าวก็จะจัดให้คู่กรณีคือทั้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหายินยอมให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญานี้ได้ ทั้งนี้บทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังกล่าวไม่ได้มีข้อความใดห้ามหรือจำกัดไม่ให้นายอำเภอที่เป็นผู้เห็นการกระทำความผิดเองทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญานั้นๆ แต่อย่างใด ซึ่งประเด็นนี้ได้มีการบัญญัติยืนยันอีกครั้งไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 แล้ว ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

4.1.2 ความยินยอม และการแสดงความจำนงของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา

แม้ว่าการที่นายอำเภอจะเข้าไปมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นกรณีพบการกระทำความผิดเองหรือมีผู้ร้องขอให้ทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญา แต่มีเงื่อนไขสำคัญในการรองรับ

---

[3] รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. วันที่ 26 กรกฎาคม 2550. หน้า 4/2.

อำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอคือ ความยินยอมของผู้เสียหายและถูกผู้กล่าวหา ซึ่งหมายถึงคู่กรณีทั้งหมดได้ให้ความยินยอมโดยสมัครใจ (Consent และ Submission) ความยินยอมนี้ต้องเป็นความยินยอมโดยไม่มีเงื่อนไข และต้องเป็นความยินยอมโดยชอบโดยปราศจากการหลอกลวง ข่มขู่ หรือกระทำมิชอบประการอื่นให้คู่กรณียินยอมอันเป็นหลักการของความยินยอมของผู้เสียหายในคดีอาญาที่นำมาใช้ในความยินยอมในกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 โดยยินยอมที่จะให้นายอำเภอทำการไกล่เกลี่ยด้วย ความยินยอมนี้จะมองในแง่ที่คู่กรณีเป็นฝ่ายตั้งรับ (Passive) ตัวผู้ไกล่เกลี่ยเป็นการทำงานเชิงรุก (Active) ซึ่งเป็นกรณีที่นายอำเภอเป็นผู้ไปพบเห็นการกระทำความผิดอาญาเองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันแจ้งความต่อนายอำเภอว่ามีการกระทำผิดในหมู่บ้าน นายอำเภออาจเชิญคู่กรณีมาเพื่อทำการไกล่เกลี่ยซึ่งคู่กรณีอาจไม่ได้ตั้งใจตั้งแต่แรกว่าจะให้นายอำเภอไปไกล่เกลี่ย เมื่อนายอำเภอไปเสนอให้มีการไกล่เกลี่ย คู่กรณีจึงยินยอมความยินยอมนี้เกิดจากการเข้าไปทำงานเชิงรุกของนายอำเภอ นอกจากนี้นายอำเภออาจมีอำนาจเข้าไปไกล่เกลี่ยคดีได้ในรูปแบบของการทำงานเชิงรับ (Passive) รับจากที่คู่กรณีนำคดีมาหานายอำเภอและแสดงความจำนงที่จะให้นายอำเภอทำการไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นกรณีที่คู่กรณีได้ร้องขอให้นำคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นกรณีที่คู่กรณีได้ดำเนินการเชิงรุก (Active) ซึ่งเงื่อนไขแห่งอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีประเภทหลังนี้ต้องอาศัยการยอมรับต่อผู้ไกล่เกลี่ย คือผู้ไกล่เกลี่ยหรือนายอำเภอต้องมีความน่าเชื่อถือพอที่จะให้คู่กรณีไว้วางใจให้ทำการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งต้องอาศัยการประชาสัมพันธ์และผลงานการไกล่เกลี่ยคดีที่เคยปฏิบัติมาจนเป็นที่ทราบกันดี ในทางตรงกันข้ามหากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมนายอำเภอก็ไม่มีอำนาจเข้าไปไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ แม้จะเป็นคดีอาญาที่ยอมความได้ก็ตาม ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าในขั้นตอนการนำคดีอาญาไปสู่การไกล่เกลี่ยโดยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอนั้นมีอยู่สองประเภท คือ ประเภทแรกเป็นความยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และประเภทที่สองคือเป็นการแสดงความจำนงเข้าสู่การไกล่เกลี่ย โดยที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายจะมีอย่างน้อยอย่างใดอย่างหนึ่งในสองอย่างนี้จึงจะเกิดกระบวนการไกล่เกลี่ยขึ้น ได้แก่ ผู้เสียหายแสดงความจำนงผู้ถูกกล่าวหายินยอม ผู้ถูกกล่าวหาแสดงความจำนงผู้เสียหายยินยอม ทั้งผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาให้ความยินยอม หรือทั้งผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาแสดงความจำนง ในการนี้อาจมีคำถามว่าฝ่ายที่แสดงความจำนงจะต้องได้รับความยินยอมหรือไม่นั้น ก็สามารถพิจารณาได้ว่าการแสดงความจำนงนั้นเป็นการแสดงความต้องการเชิงรุกที่จะให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยและในความจำนงนั้นย่อมมีความยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอยู่ด้วย เมื่อฝ่ายใดแสดงความจำนงย่อมถือได้ว่าฝ่ายนั้นยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยไปด้วย จนกล่าวได้ว่าการแสดงความจำนงนั้นได้เกลื่อนกลืนความยินยอมไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติเอาไว้ว่าขอแค่เพียงคูกรณีแต่ละฝ่ายมีความยินยอมหรือการแสดงความจำนงอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็เป็นอันใช้ได้แล้ว

ความยินยอมของคู่กรณีข้างต้นถือเป็นหลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution) อันเป็นแนวคิดพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา โดยที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บางส่วนเป็นลักษณะของการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) เป็นเพราะบทบาทของคนกลางในการไกล่เกลี่ยนั้นเป็นบทบาทของการประนีประนอมและไกล่เกลี่ยให้คู่ความยอมรับข้อตกลงร่วมกันโดยผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินหรือทำคำชี้ขาดว่าฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดมีหน้าที่ต้องดำเนินการต่ออีกฝ่ายอย่างไรโดยปราศจากความยินยอมของคู่กรณี ซึ่งต่างจากรูปแบบของอนุญาโตตุลาการที่หลักความยินยอมของคู่กรณีนำไปใช้เพียงแค่การยินยอมเข้าสู่กระบวนอนุญาโตตุลาการและความยินยอมและยอมรับในตัวอนุญาโตตุลาการเท่านั้น หลังจากขั้นตอนนี้แล้วจะไม่มีหลักความยินยอมมาใช้ในกระบวนการอนุญาโตตุลาการอีกต่อไป เมื่ออนุญาโตตุลาการตัดสินชี้ขาดอย่างไรแล้วเป็นบทบังคับให้คู่กรณีจำต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตาม อีกฝ่ายสามารถฟ้องต่อศาลให้บังคับตามคำชี้ขาดนั้นได้เลย ซึ่งต่างกับกรณีตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จากคำที่บัญญัติไว้ว่า "เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" และ "ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป..." สิ่งนี้ได้แสดงให้เห็นว่าหลักความยินยอมยังคงมีอยู่ตั้งแต่เริ่มต้นการยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ความยินยอมให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ความยินยอมตามคำไกล่เกลี่ย ไปจนถึงความยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ย ซึ่งแตกต่างกับกระบวนการอนุญาโตตุลาการตรงที่คู่กรณีมีทางเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการไกล่เกลี่ยตั้งแต่เริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยจนกระทั่งกระบวนการปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ย เมื่อคู่กรณีไม่พอใจตามคำไกล่เกลี่ยและไม่ปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยก็ไม่มีบทบังคับให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยหรือมีบทกำหนดโทษแต่อย่างใด ดังนั้นจึงสามารถยืนยันได้อีกครั้งหนึ่งว่ารูปแบบและบทบาทของผู้ทำหน้าที่ดำเนินการยุติคดีอาญาตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นี้มีลักษณะใกล้เคียงการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) มากกว่าลักษณะของอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) แต่สิ่งที่ทำให้รูปแบบการยุติคดีอาญาตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

นี้มีมากว่าการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) คือผลของคดีเมื่อมีการยอมรับและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยนั้นมีสภาพบังคับยิ่งกว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เสียอีก ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

นอกจากนี้ความยินยอมที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนแรกคือความยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นบทบัญญัติไม่ได้ระบุไว้ว่าเป็นความยินยอมแบบใด แบบแจ้งชัดหรือโดยปริยาย ยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา โดยที่ระบุเพียงความยินยอมในภายหลังจากที่ผ่านการเจรจาแล้วที่ระบุไว้ว่าความยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยนั้นให้ทำเป็นหนังสือ การแสดงออกถึงความยินยอมเป็นหนังสือในส่วนหลังนี้เป็นความยินยอมที่แสดงออกโดยแจ้งชัดทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติน้อยเพราะมีหลักการการยินยอมเป็นหนังสือ ส่วนความยินยอมในส่วนแรกที่กล่าวมาข้างต้นนั้นถึงแม้มิได้ระบุไว้ในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นความยินยอมประเภทใด แต่มาตรานี้บัญญัติให้อำนาจออกกฎกระทรวงวางหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยได้ การกำหนดรูปแบบให้มีการยินยอมโดยแจ้งชัดด้วยการให้ทำความยินยอมเป็นหนังสือหรือด้วยวาจา ซึ่งถือเป็นการแสดงความยินยอมโดยแจ้งชัดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ควรทำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะถ้ามีการแสดงความยินยอมด้วยวาจาแล้วต้องให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไกล่เกลี่ยทำการบันทึกความยินยอมด้วยวาจานั้นไว้เป็นหลักฐานด้วย

4.1.3 ประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้

คดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้นั้นมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ว่าต้องเป็นคดีอาญาในความผิดอันความผิดอันยอมความได้ และมิใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ซึ่งอาจเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่นก็ได้เท่าที่รวบรวมได้มี ดังนี้

1) ประมวลกฎหมายอาญา[4]

(1) มาตรา 272 ความผิดฐานใช้เครื่องหมายการค้าผู้อื่น ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

---

[4] อุทัย อาทิเวช และคณะ. (2552). **เอกสารประกอบการฝึกอบรม โครงการฝึกอบรมหลักสูตร "วิทยากรโครงการคุ้มครองสิทธิประชาชนเกี่ยวกับเอดส์ ระงับข้อพิพาทในระดับท้องถิ่น และเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนด้านการรักษาฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" เรื่อง "ฝึกปฏิบัติเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท" วันพฤหัสบดีที่ 12 กรกฎาคม 2552 เวลา 13.30 – 16.30 น. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด.** หน้า 21 – 22.

(2) มาตรา 309 วรรคแรก ความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(3 มาตรา 310 วรรคแรก ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่น ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(4) มาตรา 311 วรรคแรก ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่นโดยประมาท ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(5) มาตรา 322 ความผิดฐานเปิดเผยความลับในจดหมาย ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(6) มาตรา 323 ความผิดฐานเปิดเผยความลับของผู้อื่นที่รู้มาโดยหน้าที่ ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(7) มาตรา 324 ความผิดฐานเปิดเผยความลับในทางอุตสาหกรรมหรือวิทยาศาสตร์ ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(8) มาตรา 326 ความผิดฐานหมิ่นประมาทคนเป็น ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(9) มาตรา 327 ความผิดฐานหมิ่นประมาทคนตาย ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(10) มาตรา 328 ความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 200,000 บาท

(11) มาตรา 341 ความผิดฐานฉ้อโกงธรรมดา ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(12) มาตรา 342 ความผิดฐานฉ้อโกงประกอบด้วยเหตุพิเศษ ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(13) มาตรา 344 ความผิดฐานฉ้อโกงคนให้ไปทำงาน ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(14) มาตรา 345 ความผิดฐานสั่งซื้ออาหารหรือเข้าอยู่ในโรงแรมโดยไม่มีเงิน ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(15) มาตรา 346 ความผิดฐานชักจูงให้เด็กเบาปัญญาขายของโดยเสียเปรียบ ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(16) มาตรา 347 ความผิดฐานฉ้อโกงในเรื่องประกันวินาศภัย ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(17) มาตรา 349 ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้ ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(18) มาตรา 350 ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้ธรรมดา ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(19) มาตรา 352 ความผิดฐานยักยอกทรัพย์ธรรมดา ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(20) มาตรา 353 ความผิดฐานยักยอกทรัพย์ในฐานะเป็นผู้จัดการมรดกแทนเขา ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(21) มาตรา 354 ความผิดฐานยักยอกทรัพย์ในฐานะเป็นผู้จัดการทรัพย์ตามคำสั่งศาล ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(22) มาตรา 355 ความผิดฐานยักยอกทรัพย์เก็บของตก ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(23) มาตรา 358 ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามธรรมดา ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(24) มาตรา 359 ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ชนิดพิเศษ ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(25) มาตรา 362 ความผิดฐานบุกรุกตามธรรมดา ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(26) มาตรา 363 ความผิดฐานบุกรุกโดยย้ายเครื่องหมายอสังหาริมทรัพย์ ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(27) มาตรา 364 ความผิดฐานเข้าไปซ่อนตัวอยู่ในอาคารของคนอื่น ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(28) มาตรา 334 ถึง มาตรา 336 วรรคแรก และมาตรา 341 ถึง มาตรา 364 ประกอบมาตรา 71 วรรคสอง กรณีเป็นการกระทำที่ผู้บุพการีกระทำต่อผู้สืบสันดาน ผู้สืบสันดานกระทำต่อบุพการี หรือพี่หรือน้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกระทำต่อกัน มีระวางโทษจำคุกต่ำสุดไม่เกิน 3 เดือน สูงสุด 15 ปี ปรับอยู่ระหว่างไม่เกิน 500 บาท ถึงไม่เกิน 30,000 บาท

2) มาตรา 27 ถึง มาตรา 31 มาตรา 52 มาตรา 69 และมาตรา 70 ประกอบมาตรา 66 แห่ง พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มีระวางโทษจำคุกระหว่าง 3 เดือน ถึง 4 ปี ปรับอยู่ระหว่าง 10,000 บาท ถึงไม่เกิน 800,000 บาท

3) มาตรา 4 ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 ระวางโทษปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

เมื่อพิจารณาตามตัวบทแล้วจะเห็นว่าขอบเขตแห่งคดีที่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ในแง่ของประเภทคดีนี้ ค่อนข้างชัดเจนจึงไม่น่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าความผิดฐานใดที่ทำการไกล่เกลี่ยได้บ้าง หากเป็นกรณีที่ความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทซึ่งกฎหมายให้ลงโทษบทหนักอยู่แล้วตามมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น ก็ต้องพิจารณาว่าความผิดเหล่านั้นเป็นความผิดที่ยอมความได้ทั้งหมดหรือไม่หากเป็นความผิดอันยอมความได้ทั้งหมดก็สามารถไกล่เกลี่ยได้ หากมีบางบทที่ไม่สามารถยอมความได้ ย่อมไม่มีประโยชน์ที่จะยอมความเฉพาะบทที่สามารถยอมความได้ เพราะถึงอย่างไรกฎหมายก็บัญญัติให้เลือกลงโทษบทหนักอยู่แล้ว แต่หากเป็นกรณีความผิดต่างกรรมต่างวาระซึ่งกฎหมายแยกลงโทษก็สามารถไกล่เกลี่ยในความผิดกระทงความที่สามารถยอมความได้อยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าเหตุใดคดีความผิดเกี่ยวกับเพศที่เป็นความผิดที่ยอมความได้แต่ไม่ให้อำนาจนายอำเภอในการไกล่เกลี่ย นั้น เมื่อดูเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายจากบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 แล้วจะพบว่าเมื่อมีความผิดเกี่ยวกับเพศเกิดขึ้นแล้วต้องมีการเก็บพยานหลักฐานโดยเร็วหากปล่อยเวลาเนิ่นช้าไปอาจทำให้พยานหลักฐานเสียไป เช่น คราบอสุจิ เป็นต้น จึงต้องให้ผู้เก็บวัตถุพยานที่มีความชำนาญ การที่ปล่อยให้คดีนี้เข้าสู่การไกล่เกลี่ยของนายอำเภอ หากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ กว่าคดีจะมาถึงพนักงานสอบสวนก็เป็นเวลานานแล้ว พนักงานสอบสวนอาจมีความยากลำบากในการติดตามเก็บพยานหลักฐานมากกว่าการเก็บพยานหลักฐานในเวลารวดเร็วใกล้ชิดกับเวลาเกิดเหตุทันที ซึ่งจะส่งผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมมากว่า[5]

จากบทที่ 2 ที่กล่าวถึงเรื่องความผิดอาญาโดยแท้นั้น มีข้อสังเกตว่าในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน คดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้และยุติได้โดยเจ้าพนักงานในชั้นก่อนฟ้องมักเป็นความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือเป็นความผิดในภาค 3 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของไทยที่เป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งนักวิชาการบางท่านมองว่าไม่ใช่ความผิดอาญาโดยแท้แต่เป็นความผิดในทางปกครอง ซึ่งความผิดประเภทนี้ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันได้แยกออกจากกฎหมายอาญาโดยเด็ดขาด ส่วนความผิดอาญาโดยแท้นั้นกฎหมายประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน

---

[5] รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. วันที่ 26 กรกฎาคม 2550. หน้า 3/5.

กำหนดให้ศาลเท่านั้นที่เป็นผู้ตัดสินยุติคดี แต่ความผิดที่มาตรา 61/3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้นายอำเภอสามารถไกล่เกลี่ยได้ตามที่ระบุไว้ข้างต้นนั้น เมื่อพิเคราะห์เนื้อหาแห่งความผิดแล้วไม่ใช่ความผิดลหุโทษที่มีลักษณะที่เป็นความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนระเบียบหรือเป็นความผิดตามภาค 3 แห่งประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด แต่จะเป็นความผิดอาญาที่สามารถยอมความได้ ดังนั้นจึงน่าสรุปได้ว่าความผิดอาญาที่เป็นความผิดที่ยอมความได้ข้างต้นไม่ใช่ความผิดทางปกครองและถือได้ว่าเป็นความผิดอาญาโดยแท้ทั้งสิ้นซึ่งในแง่ของวิธีพิจารณาความอาญาแล้วสำหรับต่างประเทศเช่นประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน เมื่อเป็นความผิดที่ถือว่าเป็นกฎหมายอาญาโดยแท้จะไม่อนุญาตให้ผู้อื่นนอกจากศาลเป็นผู้พิจารณาและยุติคดี แต่กฎหมายไทยโดยมาตรา 61/3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้เจ้าพนักงานซึ่งก็คือนายอำเภอสามารถทำการไกล่เกลี่ยยุติคดีความผิดอาญาที่เป็นความผิดอาญาโดยแท้ประเภทที่สามารถยอมความได้ โดยที่ความผิดที่บัญญัติให้ยอมความได้นี้กฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้คู่กรณีสามารถผ่อนปรนให้แก่กันได้ การมีนายอำเภอเข้าไปมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยได้ จะช่วยให้คดีความผิดอันยอมความได้มีโอกาสยุติในชั้นก่อนฟ้องได้มากขึ้นอันจะส่งผลต่อการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลได้โดยตรง

4.1.4 อำนาจในการไกล่เกลี่ยตามเขตท้องที่

คดีที่อยู่ในอำนาจของนายอำเภอที่จะทำการไกล่เกลี่ยตามมาตรา61/3แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ในแง่ของเขตท้องที่คือ บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดนายอำเภอแห่งท้องที่ในเขตที่คดีเกิดก็สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ แต่มีปัญหาน่าคิดคือ กรณีที่เป็นความผิดต่อเนื่องดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติไว้ว่า

"มาตรา 19 ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่

(2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง

(3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป

(4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน

(5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง

(6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้

ในกรณีข้างต้นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

(ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ

(ข) ถ้าจับผู้ต้องหายังไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ"

เมื่อเป็นกรณีความผิดต่อเนื่องตามมาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาข้างต้นแล้ว หากคดีส่วนหนึ่งได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจของนายอำเภอหลายอำเภอแล้ว นายอำเภอใดจะเป็นผู้มีอำนาจไกล่เกลี่ย หรือนายอำเภอใดอำเภอหนึ่งที่เกี่ยวข้องจะมีอำนาจทำการไกล่เกลี่ยได้เลยหรือไม่ หรือต้องดำเนินการอย่างไรก่อนหรือไม่ ประเด็นเหล่านี้ยังเป็นปัญหาอยู่

4.1.5 ผลแห่งการสิ้นสุดแห่งคดีที่ไกล่เกลี่ยแล้ว

กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยแล้ว ผลก็คือคดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหมายถึงคดีอาญาได้ยุติลง ตัดอำนาจผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการในการฟ้องร้องผู้ต้องหาในคดีเดียวกันนั้นต่อศาล เมื่อเป็นการไกล่เกลี่ยกันโดยชอบแล้ว ไม่ว่าฝ่ายใดก็ไม่สิทธิที่จะนำคดีมาว่ากล่าวกันได้อีกต่อไป และเป็นกรณีที่ไม่ต้องนำสำนวนการไกล่เกลี่ยส่งพนักงานอัยการเหมือนสำนวนเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สิ่งสำคัญที่ทำให้เงื่อนไขคดีเป็นอันยุติในชั้นเจ้าพนักงานนี้มี 2 ประการ คือ ประการแรกต้องมีคำยินยอมที่เป็นหนังสือ และประการที่สองต้องมีการปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยแล้วเท่านั้น ถ้าขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งทั้ง 2 ประการนี้คดีย่อมไม่เป็นอันเลิกกันแต่อย่างใด ซึ่งผลที่ทำให้คดีสิ้นสุดก่อนถึงชั้นศาลนี้เป็นสิ่งที่มีนอกเหนือจากการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) ที่ผลแห่งข้อตกลงจากไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทโดยทั่วไปนั้น มีสภาพบังคับทางกฎหมายเหมือนสัญญาทั่วไป การจะบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงต้องทำการฟ้องร้องต่อศาลและนำสืบให้ศาลเห็นเมื่อศาลเชื่อจึงบังคับตามข้อตกลง ไม่มีแม้กระทั่งสิทธิในการนำข้อตกลงนั้นฟ้องต่อศาลให้บังคับตามข้อตกลงตามแบบของกระบวนการอนุญาโตตุลาการก็ไม่มี แต่ผลแห่งคดีในกรณีที่มีการยอมรับข้อตกลงและปฏิบัติตามข้อตกลงหรือข้อไกล่เกลี่ยตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ทำให้คดียุติหรือเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ เป็นผลแห่งข้อตกลงที่มีสภาพบังคับเหนือกว่าสภาพบังคับของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเสียอีก กล่าวคือทำให้คดีอาญาเป็นอันยุติลงทันที ผู้เสียหายและพนักงานอัยการไม่มีสิทธิในการนำคดีฟ้องร้องยังศาลอีกต่อไป เป็นการทำให้คดียุติลงโดย

ไม่จำต้องพึ่งคำพิพากษาของศาลอย่างสิ้นเชิง ในขณะที่คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการยังคงต้องพึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลบังคับในกรณีคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

ด้วยความที่มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นมากกว่าการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทและผลแห่งคำไกล่เกลี่ยกรณีคู่กรณียินยอมและมีการปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยแล้วที่มีสภาพบังคับมากกว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนี้ ทำให้บทบัญญัติดังกล่าว เป็นลักษณะสำคัญของการหันเหคดีอาญา (Diversion) และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ที่ทำให้คดีอาญาผันออกจากกระแสหลักโดยเบี่ยงเบนออกนอกเส้นทางแห่งกระบวนการยุติธรรมตามปกติและสามารถยุติได้ในรูปแบบอื่นโดยที่ไม่ต้องใช้ศาล ผลแห่งการสิ้นสุดของคดีดังกล่าวโดยอำนาจของคำไกล่เกลี่ย นั้นถือเป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่จะทำให้คดีอาญายุติลงได้ในชั้นนี้ภายใต้ความยินยอมของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา คำไกล่เกลี่ยเช่นว่านี้จึงมีลักษณะที่ใกล้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลมากที่สุดเมื่อมองในมุมของการมีสภาพบังคับ เพราะมีผลผูกพันคู่กรณีและทำให้คดีอาญาเป็นอันสิ้นสุดได้เช่นเดียวกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

ในเมื่อผลแห่งคดีระหว่างกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้ผลผลิต (Output) เหมือนกันคือคดีอาญายุติลง แต่สิ่งที่ต่างกันคือผลลัพธ์ (Outcome) ที่ได้จากทั้งสองกรณีข้างต้นแตกต่างกัน กล่าวคือกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะมีผลลัพธ์ที่ดีกว่า ซึ่งหมายถึงแต่ประโยชน์ที่ได้จากการทำให้คดียุติโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นมีมากกว่า ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือการที่คดีอาญาได้ผันออกจากกระแสหลักโดยที่ไม่ต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลแต่อย่างใดนั้น แน่นอนว่าคดีนั้นต้องไม่ขึ้นไปสู่ศาล ดังนี้จึงสามารถช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอีกทั้งยังช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้ หากนายอำเภอในทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทยร่วมกันทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจแล้วย่อมช่วยสร้างบรรยากาศการแก้ไขข้อขัดแย้งในชุมชนไปในทางถ้อยทีถ้อยอาศัยไม่แตกหักเหมือนการดำเนินคดีในศาล คู่กรณีมีโอกาสได้ขอโทษและให้อภัยซึ่งกันและกัน มีโอกาสในการเจรจาแก้ไขปัญหาฉันท์มิตร ทำให้คู่กรณีสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ต่อไป สังคมมีความสงบสุข นอกจากนี้แล้วโอกาสที่คดีเล็กๆ น้อยๆ จะขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลย่อมลดลงและเมื่อคดีขึ้นสู่ศาลน้อยลงเท่าใด จึงเป็นการแบ่งเบาภาระศาลในการพิจารณาคดีได้มากเท่านั้น เป็นการมีส่วนช่วยลดปัญหาความตกต่ำของความปรองดองและความสมานฉันท์กันในสังคมไทยตลอดจนคดีล้นศาลและปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้ จึงเป็นการพิสูจน์สมมุติฐานในประเด็นแรกได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายให้นายอำเภอมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นบทบัญญัติที่เป็น

ประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ในอันที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและช่วยลดปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้ โดยที่ตัวอย่างของการผันคดีสามารถเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอีกทั้งยังช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้นี้ขอยกตัวอย่างกรณีที่ผู้เขียนได้ปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีอาญาจริงในฐานะปลัดอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี เหตุเกิดเมื่อปี 2550 ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ใช้บังคับ มีนายปรีชา ยังแดง และนายพา ยังแดง ผู้ร้องราษฎรตำบลหนองเพรางาย อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี ได้มาร้องเรียนต่อนายอำเภอไทรน้อยว่านายกำพร้า ยิ้มขลิบ และนางสมพร ยิ้มขลิบ ผู้ถูกร้อง ได้บุกรุกที่นาของผู้ร้อง แต่ผู้ถูกร้องต่อสู้ว่าไม่ได้บุกรุกผู้ร้องได้ให้ผู้ถูกร้องเช่าที่นาทำนาต่อมาผู้ร้องได้เลิกสัญญาโดยไม่ชอบ นายอำเภอได้มอบหมายให้ผู้เขียนเป็นปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว ผู้เขียนได้พิจารณาดูแล้วผู้ร้องได้ร้องเรียนว่าผู้ถูกร้องกระทำผิดฐานบุกรุกอันเป็นความผิดทางอาญาเมื่อดูจากพฤติการณ์เบื้องต้นแล้วแม้ว่าความผิดฐานบุกรุกจะเป็นความผิดที่ยอมความได้[6] แต่ความผิดฐานบุกรุกมีโทษหนักเกินกว่าที่จะทำการเปรียบเทียบได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อปล่อยให้คดีนี้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักตามปกติคือจะต้องส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดี จะสร้างภาระให้กับศาลในการพิจารณาคดีและอาจนำไปสู่การนำนักโทษเข้าสู่เรือนจำเพิ่มขึ้นได้ ทั้งๆ ที่คดีนี้อาจยุติได้โดยไม่ต้องถึงชั้นศาล และเมื่อคดีไปถึงการต่อสู้ยังชั้นศาลมุ่งเอาชนะกันทั้งที่คู่กรณีต่างก็เป็นคนในชุมชนหมู่บ้านเดียวกันอาจเกิดความบาดหมางกัน ไม่มองหน้ากัน สิ่งนี้ย่อมบั่นทอนความปรองดองและความสมานฉันท์กันซึ่งสังคมไทยและชุมชนไทยกำลังต้องการอยู่ในเวลานี้ ผู้เขียนจึงทำการผันคดีดังกล่าวออกจากกระแสหลักและทำการไกล่เกลี่ยให้ผู้ร้องยินยอมให้นำคดีเข้าสู่กระบวนการที่ไม่ต้องขึ้นศาลด้วยการนำเรื่องเป็นข้อพิพาทของการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลหนองเพรางายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและวินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แทนการดำเนินคดีอาญาซึ่งผลก็คือคดีสามารถยุติลงได้โดยไม่ต้องถึงชั้นศาลแต่อย่างใด โดยที่ผู้ถูกร้องยินยอมออกจากที่นาไป ส่วนผู้ร้องก็พึงพอใจ[7]

---

[6] ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 366.

[7] บันทึกคำวินิจฉัยและบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลหนองเพรางาย ลงวันที่ 21 มีนาคม 2550 ณ ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอไทรน้อย.

นอกจากนี้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ด้วยการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังได้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าการตัดสินของศาลในแง่ที่ว่าสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และสามารถรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างคู่กรณีไว้ได้ ซึ่งจะขอยกตัวอย่างการปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จริงของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้ กล่าวคือเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2550 เมื่อครั้งผู้เขียนได้ปฏิบัติหน้าที่ปลัดอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี มีนายพนัส รอดดี ราษฎรตำบลทวีวัฒนา ผู้ร้อง ได้มาร้องเรียนต่อนายอำเภอว่านายณัฐสันต์ โพธิ์กลัดและนางสุชาติ โพธิ์กลัด ผู้ถูกร้องได้ทำการหลอมทองส่งกลิ่นเหม็นและเป็นความผิดฐานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 33[8] ประกอบมาตรา 71[9] แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 อันเป็นความผิดอาญาและปรึกษาว่าจะทำการฟ้องร้องต่อศาลเรียกค่าเสียหายด้วย นายอำเภอจึงมอบหมายให้ผู้เขียนไปตรวจสอบที่เกิดเหตุไม่พบการกระทำความผิดหลอมทองแต่พบอุปกรณ์การหลอมทองอยู่ในลักษณะที่ทำให้เชื่อได้ว่าอาจจะทำการหลอมทองอันเป็นความผิดอีก เมื่อพิจารณาดูแล้วผู้ถูกร้องเป็นคนหาเช้ากินค่ำมีบุตรต้องเลี้ยงดูอีก 2 คนหากทำการสืบสวนจับกุมดำเนินคดีและปล่อยให้ผู้ร้องฟ้องต่อศาลบุตรผู้ถูกร้องทั้ง 2 คนจะไม่มีผู้เลี้ยงดูและอาจเป็นภาระต่อสังคมและรัฐในการดูแลบุตรของผู้ถูกร้องทั้ง 2 คน และด้วยความเป็นคนหาเช้ากินค่ำผู้ถูกร้องคงไม่มีทางหาเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนได้ แต่สิ่งที่ควรทำคือให้ผู้ถูกร้องหยุดการกระทำที่เป็นความผิด ผู้เขียนจึงนำผู้ร้องและผู้ถูกร้องมาพูดจาทำความเข้าใจถึงความต้องการแต่ละฝ่ายและให้ผู้ถูกร้องหยุดพฤติกรรมและให้ผู้ร้องเลิกล้มความผิดการฟ้องร้องทุกอย่าง แล้วทำบันทึกไว้คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายจึงพอใจและทำการขอโทษซึ่งกันและกันและจับมือกันและ

---

[8] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 33 บัญญัติว่า "เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา 32(1) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา 32(1) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 5

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา 32(2) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว."

[9] พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 71 บัญญัติว่า "ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 19 มาตรา 33 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 24 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ."

อยู่ร่วมกันในสังคมต่อไปได้[10] กรณีนี้ทำให้คดีอาญาสามารถระงับลงได้โดยไม่ต้องไปถึงศาล และผู้ร้องก็ไม่ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องบังคับคดีเป็นการยุติข้อพิพาทที่ประหยัดกว่าการฟ้องร้องต่อศาล นอกจากนี้ยังสามารถช่วยรักษาสัมพันธภาพระหว่างผู้ร้องกับผู้ถูกร้องซึ่งอยู่ในชุมชนเดียวกันให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติได้อีกด้วย

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นที่เป็นการยุติคดีอาญาด้วยอำนาจของเจ้าพนักงานซึ่งก็คือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอโดยผันคดีออกจากกระแสหลัก ซึ่งผลก็คือทำให้ข้อพิพาทและคดีอาญาระงับเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญากระแสหลัก แต่เป็นการดำเนินการที่ได้ผลดีกว่าการดำเนินคดีอาญากระแสหลัก นั่นคือ ช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม ช่วยรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีให้คู่กรณีสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ต่อไป ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อีกทั้งยังช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้ ตลอดจนลดจำนวนนักโทษล้นเรือนจำได้ เมื่อมีบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ใช้บังคับจึงถือเป็นการบัญญัติกฎหมายรับรองการทำงานของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้มีส่วนช่วยผันคดีออกจากกระแสหลักเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย

4.1.6 ผลแห่งการจำหน่ายข้อพิพาท

การจำหน่ายข้อพิพาทออกจากกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอ นั้นเกิดจากคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กล่าวคือผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งตามบทบัญญัติใช้คำว่า “ผู้เสียหายและผู้กล่าวหา” นั้น ไม่ได้หมายความว่าต้องทั้งสองฝ่ายไม่ยินยอมเท่านั้นจึงจะจำหน่ายข้อพิพาท กรณีนี้เจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติต้องการชี้ให้เห็นว่าแม้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในทั้งสองฝ่ายนี้ไม่ยินยอมก็ไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ ควรจะดำเนินการยุติความขัดแย้งหรือยุติคดีโดยวิธีการอื่น โดยให้นายอำเภอทำการจำหน่ายข้อพิพาทนั้น ซึ่งผลแห่งการจำหน่ายข้อพิพาท ทำให้อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาเริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท นั่นหมายถึงตลอดระยะเวลาที่อยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยยังไม่มีการเริ่มนับอายุความ จะเริ่มนับ 1 ใหม่ในวันที่จำหน่ายข้อพิพาท และผู้เสียหายมีสิทธิไปดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[11]

---

[10] บันทึกข้อตกลงระหว่างนายพนัส รอดดี กับนายณัฐสันต์ โพธิ์กลัดและนางสุชาติ โพธิ์กลัด ตามแบบ ป.ค.14 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2552 ที่ทำการปกครองอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี.

[11] รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. วันที่ 26 กรกฎาคม 2550. หน้า 4/4.

มีข้อน่าสังเกตในบทบัญญัตินี้ว่าการส่งต่อคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก กรณีการไกล่เกลี่ยไม่ได้ผลนั้นยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ไม่ได้แจ้งสิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการส่งต่อคดี กรณีนี้อาจทำให้สูญเสียความเป็นธรรมได้หากผู้เสียหายเป็นชาวบ้านทั่วไปที่อาจไม่ทราบถึงสิทธิของตน เมื่อการเจรจาไกลเกลี่ยไม่ได้ผลก็ไม่รู้ว่าจะเรียกร้องสิทธิให้ผู้กระทำผิดเยียวยาความเสียหายต่อตนได้อย่างไร ดังนั้นจึงควรแก้ไขโดยการแจ้งสิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้ผู้ไกล่เกลี่ยแจ้งการไกล่เกลี่ยต่อพนักงานสอบสวนทราบได้ด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

4.1.7 การนับอายุความและผลแห่งการนับอายุความเมื่อจำหน่ายข้อพิพาท

เมื่อแรกเริ่มคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้เกิด อายุความร้องทุกข์ย่อมเกิดขึ้นและดำเนินต่อไปทันที ตราบใดที่ยังไม่มีการร้องทุกข์หรือนำคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ยของนายอำเภอตราบนั้นเวลาแห่งอายุความยังเดินอยู่ หากยังไม่มีการดำเนินการใดๆ ภายในระยะเวลา 3 เดือน[12] ทำให้คดีนั้นขาดอายุความร้องทุกข์ จะไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ จนกระทั่งมีการร้องทุกข์หรือให้นายอำเภอไกล่เกลี่ยคดี ณ เวลาดังกล่าวอายุความร้องทุกข์จึงได้สะดุดหยุดลง ไม่มีการนับอายุความในระหว่างนั้นอีกต่อไป ในกรณีที่มีการร้องทุกข์แล้วคดีจึงไม่มีกรณีทำให้ขาดอายุความอีกต่อไป หากเป็นกรณีที่นายอำเภอได้จำหน่ายข้อพิพาทแล้ว จึงเริ่มนับอายุความใหม่อีกครั้ง

เหตุที่ไม่มีการนับอายุความระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอ เพราะเจตนารมณ์แห่งการร่างกฎหมายต้องการป้องกันปัญหาที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องใช้ระยะเวลาหนึ่ง หากมีการใช้เวลาไกล่เกลี่ยคดีอาญาจนหมดอายุความหรือใกล้หมดอายุความร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากรณีความผิดอันยอมความได้ซึ่งมีระยะเวลาให้ร้องทุกข์ภายใน 3 เดือน เมื่อผลสุดท้ายไม่อาจดำเนินการไกล่เกลี่ยได้สำเร็จผู้ที่เสียเปรียบและอาจเสียหายคือตัวผู้เสียหาย ในกรณีที่คดีหมดอายุความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน การให้เริ่มนับอายุความร้องทุกข์ใหม่ตั้งแต่วันจำหน่ายข้อพิพาท จึงมุ่งที่จะรักษาสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยามากกว่าการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในอันที่จะได้รับการดำเนินคดีภายในกำหนดระยะเวลาและไม่เป็นการเพิ่มภาระด้านการขยายระยะเวลาร้องทุกข์อันทำให้ผู้ต้องหาเสียเปรียบ[13] ดังนั้น การที่ผลแห่งการจำหน่ายข้อพิพาทของนายอำเภอ ทำให้อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาเริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท นั่นหมายถึงตลอดระยะเวลาที่อยู่ในกระบวนการ

---

[12] ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 96.

[13] รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. วันที่ 26 กรกฎาคม 2550. หน้า 3/4.

ไกล่เกลี่ยยังไม่มีการเริ่มนับอายุความ จะเริ่มนับ 1 ใหม่ต่อเมื่อมีการจำหน่ายข้อพิพาทโดยนายอำเภอ ซึ่งทำให้ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้ภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

4.1.8 ความสัมพันธ์กับมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นเรื่องของเงื่อนไขที่ทำให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน ซึ่งเป็นผลอย่างเดียวกับคดีที่นายอำเภอไกล่เกลี่ยสำเร็จตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่สิ่งที่แตกต่างกันของ 2 กรณีนี้คือ เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการเปรียบเทียบคดีและผู้กระทำผิดได้ปฏิบัติตามคำเปรียบเทียบแล้ว ก่อให้เกิดหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องส่งบันทึกคำเปรียบเทียบนั้นไปให้พนักงานอัยการตามมาตรา 142 วรรคท้ายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอีก ส่วนกรณีเมื่อคดีอาญาเลิกกันตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นายอำเภอไม่มีหน้าที่ต้องส่งบันทึกการไกล่เกลี่ยไปให้พนักงานอัยการหรือผู้ใดแต่อย่างใด เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดหน้าที่ให้นายอำเภอต้องส่งบันทึกการไกล่เกลี่ยไปยังหน่วยงานอื่นหรือผู้อื่น สิ่งนี้ถือได้ว่าเป็นจุดอ่อนของบทบัญญัติดังกล่าวที่ทำให้อำนาจการไกล่เกลี่ยยุติคดีอาญาขาดการตรวจสอบตามหลักการสามารถตรวจสอบได้ Accountability ซึ่งอาจเป็นโอกาสให้นายอำเภอที่ถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีบทบาทหน้าที่มากในส่วนภูมิภาคและชุมชนโดยเฉพาะชุมชนชนบท ใช้อำนาจในทางมิชอบครอบงำในกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญา อาจทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมได้ การมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอจึงเป็นสิ่งจำเป็น และควรกำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังจะได้กล่าวต่อไป

4.2 วิเคราะห์ความชอบด้วยหลักการ และความเหมาะสมในการให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ในหัวข้อนี้จะเสนอในรายละเอียดถึงความชอบด้วยหลักการ ความเหมาะสม ตลอดจนความเหมาะสมแห่งขอบเขตอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอ ซึ่งกล่าวได้ดังนี้

4.2.1 ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการนำบทบัญญัติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เมื่อพิจารณาประเภทของกฎหมายโดยแบ่งแยกตามวิธีสบัญญัติหรือสารบัญญัติแล้ว การไกล่เกลี่ยคดีอาญาเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินคดีอาญาอย่างหนึ่ง จึงถือเป็นกฎหมายประเภทวิธีสบัญญัติ เมื่อพิจารณาในแง่ของการทำให้กฎหมายเป็นหมวดหมู่บทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอจึงน่าจะอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายอาญาสารบัญญัติ[14] และเมื่อพิจารณาจากผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญาคือนายอำเภอในฐานะผู้ปกครองท้องที่ การไกล่เกลี่ยคดีอาญาก็ถือเป็นภารกิจหนึ่งในหลายภารกิจที่ผู้ปกครองท้องที่ต้องดำเนินการ ซึ่งหน้าที่ของนายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ส่วนใหญ่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เมื่อพิจารณาในมุมนี้ การไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอน่าจะมีความเหมาะสมที่จะอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แต่บทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอปัจจุบันมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยวิธีการในการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวม เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์หมวดหมู่กฎหมายที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ทั้ง 2 หลักเกณฑ์แล้ว การพิจารณาว่านำบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้นดูจะไม่เหมาะสมและไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ทั้ง 2 เท่าใดนัก ผู้เขียนก็มีความเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอควรจะอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งจะเหมาะสมมากกว่า โดยหากจะให้เป็นการดีที่สุดควรนำบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปบัญญัติเป็นมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เดิม ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งของนายอำเภอได้ถูกยกเลิกไปโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551[15]

---

[14] คณิต ณ นคร ก (2549). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. หน้า 39.

[15] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 12 บัญญัติว่า "ให้ยกเลิกมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2457."

อย่างไรก็ตามการจะเสนอให้มีการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 หรือในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่นั้นมีสิ่งที่ต้องพิจารณาหลายประการ ในที่นี้มีปรากฏการณ์ 3 ประการที่ขอนำเสนอประกอบการพิจารณา

1) ประการแรก คือปรากฏการณ์แห่งประวัติศาสตร์ของบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาอันเป็นการทำให้คดีอาญายุติลงโดยเจ้าพนักงาน ที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ที่ให้กำนันและนายแขวงมีอำนาจเปรียบเทียบความอาญาได้ ต่อมาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติให้อำนาจนายอำเภอทำการการเปรียบเทียบคดีอาญาได้ จนกระทั่งปัจจุบันมีการบัญญัติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้ว นั่นแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจการไกล่เกลี่ยหรือยุติคดีอาญาของนายอำเภอและพนักงานฝ่ายปกครองจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เคยอยู่ในพระธรรมนูญศาล กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหลากหลายมาก

2) ประการที่สอง อำนาจในการยุติคดีอาญาโดยเจ้าพนักงานอันมีลักษณะและรูปแบบคล้ายคลึงกับแนวคิดการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้คดีอาญายุติลงในชั้นเจ้าพนักงานในประเทศไทยอันถือเป็นการดำเนินการทางวิธีพิจารณาความอาญาอย่างหนึ่งนอกจากบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังมีบัญญัติไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบอันเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่หลากหลายอีกมาก เช่น ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ระเบียบศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสภาทนายความว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2547 ที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้ว เป็นต้น

3) ประการที่สาม มีกฎหมายในประเทศไทยหลายฉบับที่บัญญัติออกมาใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่มีบทบัญญัติบางประการที่โดยทั่วไปแล้วน่าจะบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกฉบับหรือประเภทหนึ่งแต่กลับบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวซึ่งหากมองในแง่ของประเภทและหมวดหมู่กฎหมายแล้วไม่น่าจะเหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กล่าวถึงการจัดองค์กรการใช้อำนาจอธิปไตย วิธีการได้มาซึ่งองค์กรเหล่านี้ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการใช้อำนาจอธิปไตยและตลอดจนบัญญัติหลักเกณฑ์และกติกาที่

สำคัญในการใช้อำนาจรัฐ[16] ซึ่งควรบัญญัติในเรื่องหลักใหญ่ๆ หากเป็นเรื่องในรายละเอียดจะบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมา เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติกฎกระทรวง เป็นต้น แต่บทบัญญัติมาตรา 306 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกลับบัญญัติในรายละเอียดของการบริหารงานบุคคลขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการคือศาลและขององค์กรอัยการคือการกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการให้ดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบ 70 ปี[17] ซึ่งเป็นรายละเอียดมากและควรจะไปเสนอขอแก้ไขกฎหมายในลำดับรองลงไป ดังเช่นการกำหนดอายุของข้าราชการพลเรือนซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551[18] จะเหมาะสมกว่าบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศซึ่งโดยหลักและตามนิติวิธีแล้วไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติรายละเอียดดังกล่าวไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และตัวอย่างต่อมาคือ มาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติเกี่ยวกับความแพ่งแต่ได้บัญญัติความผิดและโทษที่จะได้รับอันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายสารบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีสบัญญัติดังกล่าว คือ การกำหนดโทษสำหรับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลที่

---

[16] บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ.** หน้า 221.

[17] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 306 บัญญัติว่า

"ในวาระเริ่มแรก ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่เคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณ 2550 สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาตามมาตรา 219 ได้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาอาวุโส

ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้ตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบเจ็ดสิบปี และผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปในปีงบประมาณใดซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปีและผ่านการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถขอไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลซึ่งไม่สูงกว่าขณะดำรงตำแหน่งได้

กฎหมายที่จะตราขึ้นตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะต้องมีบทบัญญัติให้ผู้ที่จะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปในปีงบประมาณใดในระยะสิบปีแรกนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับทยอยพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เป็นลำดับในแต่ละปีต่อเนื่องกันไปและสามารถขอไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสต่อไปได้

ให้นำบทบัญญัติในวรรคสอง และวรรคสาม ไปใช้กับพนักงานอัยการด้วย โดยอนุโลม."

[18] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 108 บัญญัติว่า

"ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณและทางราชการมีความจำเป็นที่จะให้รับราชการต่อไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการหรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวในตำแหน่งตามมาตรา 46(3) (ง) หรือ (จ) หรือ (4) (ค) หรือ (ง) จะให้รับราชการต่อไปอีกไม่เกินสิบปีก็ได้ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ."

กำหนดโทษไว้ในวรรคท้ายแห่งมาตราดังกล่าวคือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนและปรับไม่เกิน 500 บาท[19] ซึ่งโดยหลักแล้วการบัญญัติว่าการกระทำใดเป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับความผิดนั้นควรบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นกฎหมายสารบัญญัติจะเป็นหมวดหมู่มากกว่า จากตัวอย่างบทบัญญัติทั้ง 2 ประเด็นที่ยกมานั้นหากมองในแง่ของนิติวิธีและความเหมาะสมในการจัดหมวดหมู่กฎหมายแล้วอาจไม่เหมาะสมเท่าใดนัก แต่การที่ผู้บัญญัติกฎหมายบัญญัติออกมาเช่นนั้น ย่อมมีเหตุผลความจำเป็นในบริบททางสังคม การเมือง หรือเหตุผลอื่นอยู่เสมอ บทบัญญัติบางประการได้มีความพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขในกฎหมายฉบับหนึ่งเป็นเวลานานแต่ไม่ประสพผลสำเร็จ แต่บทบัญญัติตามหลักการเดียวกันนี้อาจนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งตราออกมาใช้บังคับภายในระยะเวลาอันรวดเร็วกว่าก็มี เช่น บทบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการออกหมายค้นและหมายจับที่เปลี่ยนจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นศาลนั้นได้ประสพผลสำเร็จในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[20] ดังนั้นการที่บทบัญญัติว่าด้วยอายุการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอาจเกิดจากเหตุผลอื่นนอกจากเหตุผลทางนิติวิธีก็เป็นได้ ส่วนบทบัญญัติว่าด้วยโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็อาจเกิดจากเหตุผลอื่นนอกจากเหตุผลในเรื่องของการจัดหมวดหมู่กฎหมายก็เป็นได้

บทบัญญัติว่าด้วยหลักการการไกล่เกลี่ยคดีอาญาหรือการทำให้คดีอาญายุติในชั้นเจ้าพนักงานนี้เป็นอีกบทบัญญัติหนึ่งที่เป็นหลักการที่ดีที่จะช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและช่วยลดปัญหาคนล้นเรือนจำได้ และได้มีความพยายามในการบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้มาเป็นเวลานานมากแต่ยังไม่เป็นผลสำเร็จในการบัญญัติออกมาให้มีผลใช้บังคับ ดังเช่น ร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

---

[19] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 33 บัญญัติว่า

"ถ้าคู่ความฝ่ายใดหรือบุคคลใดกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลใดให้ศาลนั้นมีอำนาจสั่งลงโทษโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือทั้งสองวิธีดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(ก) ไล่ออกจากบริเวณศาล หรือ

(ข) ให้ลงโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

การไล่ออกจากบริเวณศาลนั้นให้กระทำได้ชั่วระยะเวลาที่ศาลนั่งพิจารณาหรือภายในระยะเวลาใด ๆ ก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร เมื่อจำเป็นจะเรียกให้ตำรวจช่วยจัดการก็ได้

ในกรณีกำหนดโทษจำคุกและปรับนั้นให้จำคุกได้ไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท."

[20] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 272 – 273.

คดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... ของตำรวจ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... ของอัยการที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเมื่อการไกล่เกลี่ยและการยุติคดีในชั้นเจ้าพนักงานเป็นสิ่งที่ดีและหลายฝ่ายพยายามผลักดันในออกมาในรูปของกฎหมายมาใช้บังคับแต่ยังไม่สามารถทำได้ เพราะเหตุที่ใช้เป็นกฎหมายนั้นมีขั้นตอนหลายขั้นตอนและออกโดยองค์กรนิติบัญญัติจึงทำให้ใช้เวลาในการพิจารณาและกว่าจะออกมาเป็นกฎหมายใช้เวลานาน เครื่องมือทางกฎหมายบางอย่างที่เป็นสิ่งที่ดีที่น่านำมาใช้แต่กลับมาออกมาใช้ไม่ได้เพราะยังไม่มีการบัญญัติเป็นกฎหมายออกใช้บังคับ บางครั้งทำให้เสียโอกาสที่ดีไป ส่วนกรณีของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับได้นั้นจึงนับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีในอันที่จะพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความตกต่ำของความปรองดองและความสมานฉันท์กันในสังคมไทยตลอดจนคดีล้นศาลและคนล้นเรือนจำได้ดียิ่งขึ้นในอนาคต

ส่วนที่มาของบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอ ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น เนื่องจากรูปแบบการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐผ่านคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น โดยปกติแล้วเมื่อจะต้องแก้ไขกฎหมายฉบับใดโดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมคือหน่วยงานในสังกัดที่รัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้นเป็นผู้รักษาการในฐานะเจ้าของเรื่อง[21] ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอนี้ หน่วยงานที่ดำเนินการผลักดันให้มีการออกเป็นกฎหมายบังคับใช้คือคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. ซึ่งมีหน่วยงานเลขานุการคือสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี[22] เมื่อจะเสนอกฎหมายเพื่อบังคับใช้ก็ต้องเสนอแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายฉบับที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเป็นผู้รักษาการ ในการนี้มีกฎหมายอยู่ฉบับหนึ่งที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม[23] สำนักงาน ก.พ.ร. โดยคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (อ.ก.พ.ร.) มีนายมนุชญ์ วัฒนโกเมร กรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดและ

---

[21] แหล่งเดิม. หน้า 38.

[22] พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, มาตรา 7(12).

[23] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 6.

อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน[24] ได้ดำเนินการผลักดันและเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวเพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอผ่านทางนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการ ต่อมาได้มีการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรนิติบัญญัติและได้ประกาศราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 15 กันยายน 2550 และมีผลบังคับใช้ในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน จึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับได้นั้น เป็นผลมาจากบริบททางสังคม การเมือง และโอกาสที่เหมาะสม ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกหรือเหนือความคาดหมายใดๆ ที่การไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอจะไปอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาบทบัญญัติตามแนวคิดนี้ก็ยังเคยอยู่ในพระธรรมนูญศาลมาแล้ว ตลอดจนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทำให้คดีอาญายุติในชั้นเจ้าพนักงานอันเป็นแนวคิดและหลักการเดียวกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญานี้ยังมีบัญญัติไว้ทั่วไปในกฎหมายพิเศษต่างๆ นอกเหนือจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเป็นกฎหมายหลักของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอยู่แล้ว ซึ่งล้วนแล้วแต่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามเมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาออกมาใช้บังคับอันเป็นความสำเร็จขั้นตอนหนึ่งแล้ว ขั้นตอนถัดไปในการพัฒนากฎหมายด้านนี้คือการหากฎหมายฉบับที่เหมาะสมเป็นที่อยู่ของบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาดังกล่าวเพื่อจัดระเบียบหมวดหมู่ของกฎหมายให้เป็นระบบและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าควรนำบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปบัญญัติเป็นมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เดิม ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งของนายอำเภอได้ถูกยกเลิกไปโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551[25]

---

[24] บันทึกข้อความสำนักการสอบสวนและนิติการกรมการปกครอง ที่ มท 0307.2/1896 ลงวันที่ 11 เมษายน 2551 เรื่อง การประชุมคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 2/2551.

[25] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 125, ตอนที่ 27 ก. หน้า 103.

4.2.2 ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา

การที่จะใช้เครื่องมือทางกฎหมายใดเข้าไปแก้ไขปัญหาทางสังคมใดหากจะให้มีประสิทธิภาพนั้นต้องเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมกับสภาพสังคมด้วย ดังเช่นในสังคมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ลักษณะของชุมชนที่รวมกลุ่มกันเป็นบารังไกย์เดิมเคยมีการปกครองในรูปแบบของบารังไกย์ที่เข้มแข็ง สมาชิกชุมชนเคารพเชื่อฟังผู้นำหมู่บ้านหรือผู้นำบารังไกย์ เมื่อมีข้อพิพาทขึ้นระหว่างสมาชิกภายในชุมชนผู้นำบารังไกย์จะทำการไกล่เกลี่ยยุติข้อพิพาทเสมอ ต่อมาเมื่อมีการปกครองสมัยใหม่ ลักษณะสภาพสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้สอดรับได้มีการจัดระเบียบการบริหารงานยุติธรรมภายในชุมชนด้วยการตั้งตุลาการหรือศาลหมู่บ้านขึ้นภายในบารังไกย์หรือที่เรียกว่า Lupong Tagapayapor ประกอบกับสภาพสังคมประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ในปัจจุบันบารังไกย์หรือชุมชนหลายแห่งผู้นำได้พัฒนาตัวเองเป็นผู้มีอิทธิพลจนเรียกได้ว่าสังคมฟิลิปปินส์เป็นสังคมเจ้าพ่อที่มีค่านิยมตัดสินคดีความขัดแย้งภายในอาณาเขตของตนด้วยตนเอง ด้วยสภาพสังคมเช่นนี้ได้ช่วยสนับสนุนต่อการดำเนินการของ Lupong Tagapayapor ทำให้ Lupong Tagapayapor มีประสิทธิภาพมากในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สามารถทำการไกล่เกลี่ยคดีที่เกิดขึ้นในบารังไกย์ได้อย่างต่อเนื่องและช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้ สิ่งนี้คือตัวอย่างของการกำหนดกลไกการยุติข้อพิพาทที่เหมาะสมกับสภาพสังคมนั้นๆ

สำหรับสังคมไทยแล้วแม้ว่าจะไม่ใช่สังคมเจ้าพ่อและมีการปกครองตามธรรมชาติระบบบางรังไกย์ที่เข้มแข็งเหมือนตัวอย่างในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ แต่สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความสัมพันธ์กันสูง มีการนับญาติและมีความเกรงอกเกรงใจ วัฒนธรรมการไม่ชอบมีเรื่องมีราวขึ้นโรงขึ้นศาล อีกทั้งในสังคมไทยบางแห่งมีการปกครองตามธรรมชาติที่เข้มแข็งมาก เช่น ระบบตระกูลแซ่ในหมู่บ้านชาวไทยม้งที่กล่าวมาในบทที่ 2 เหล่านี้เป็นสิ่งที่เอื้อต่อความเหมาะสมในการให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปช่วยในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ให้คดียุติลงก่อนถึงชั้นศาล ซึ่งวิธีการทำให้คดียุติลงได้ก่อนถึงชั้นศาลนั้นทั้งในประเทศไทยได้มีและเคยมีรูปแบบการดำเนินการของหลายหน่วยงานด้วยกันทั้งภาครัฐและภาคประชาชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ตลอดจนในต่างประเทศก็มีรูปแบบของการทำให้คดีอาญายุติได้หรือไกล่เกลี่ยได้ก่อนถึงชั้นศาลดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งตามรูปแบบทั้งของในประเทศไทยและต่างประเทศที่ได้ศึกษามาข้างต้นจะพบว่ามีเป้าหมายในการจัดให้มีการยุติคดีหรือการไกล่เกลี่ยอันเป็นเป้าหมายหลักนั่นคือเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคม กล่าวคือการทำคดียุติได้ในชั้นก่อนถึงศาลจะช่วยให้คู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงในการขอโทษและการชดใช้ซึ่งการกระทำผิดร่วมกันทำให้คู่กรณีอยู่ในสังคมร่วมกันได้อย่างสงบสุขเกิดความผาสุกขึ้นในหมู่บ้านและ

ชุมชนได้ ดีกว่าการเอาชนะกันทางคดีในศาลซึ่งเป็นเรื่องของต่างฝ่ายต่างมุ่งเอาชนะกัน เมื่อได้ผลแพ้ชนะแล้วคู่กรณีอาจไม่มองหน้ากันอยู่ในสังคมร่วมกันอย่างหวาดระแวงและชิงชังกันก็เป็นได้ และจากการศึกษาและรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในบทที่ 2 และบทที่ 3 ซึ่งทำให้ทราบผลของการใช้การไกล่เกลี่ยว่าสามารถช่วยให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมและสร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในสังคมได้จริง นอกจากนี้การไกล่เกลี่ยคดีอาญาก่อนถึงชั้นศาลยังมีผลดีในแง่อื่นๆ อีก เช่น ช่วยในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับสู่สังคมได้ เป็นการช่วยในการแก้ไขปัญหาคดีอาญาล้นศาลและปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้ ดังนั้นการไกล่เกลี่ยคดีอาญาก่อนถึงชั้นศาลในสังคมไทยไม่ว่าจะดำเนินการโดยผู้ใด หน่วยงานใดรวมทั้งการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ย่อมส่งผลในการช่วยช่วยให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมและสร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในสังคมได้จริง ดังนั้นจึงมีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะให้มีระบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานใช้บังคับในสังคมไทย ส่วนประเด็นว่าใครควรจะมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญานั้นจนถึงปัจจุบันนี้แม้จะมีบทบัญญัติให้นายอำเภอไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ แต่ยังมีข้อถกเถียงว่าใครควรมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้นายอำเภอมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยจะมองว่า การให้นายอำเภอมีอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญา จะทำให้เกิดปัญหาในความเป็นเอกภาพของอำนาจการสอบสวนคดีอาญา เมื่อมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่ทำให้มีปัญหาการประสานงานการที่ต่างคนต่างทำในคดีอย่างเดียวกันจนอาจเกิดผลเสียได้ ฝ่ายนี้มองว่านายอำเภอมีงานในหน้าที่มากอยู่แล้วเมื่อเอาการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไปทำ อาจต้องเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มบุคลากรและงบประมาณการปฏิบัติงานด้านการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากมากขึ้น และมองว่าอำเภอได้แย่งงานตำรวจไปทำซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำเภอกับตำรวจในพื้นที่ได้[26]

เมื่อพิจารณาในแง่ของการแก่งแย่งกันทำงานในลักษณะของการคิดในแง่ของการตั้งกำแพงของแต่ละหน่วยงานเป็นที่ตั้งว่าฉันเป็นตำรวจ เธอเป็นปกครอง ก็อาจทำให้เกิดปัญหาเหมือนที่หลายฝ่ายกังวลได้ เหตุที่หลายฝ่ายกังวลก็เพราะอาจเป็นเพราะผลพวงแห่งอดีต ซึ่งอาจอธิบายที่มาที่ไปได้ ดังนี้ คือ แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ในการสืบสวนหรือสอบสวนการกระทำที่เป็นความผิดอาญาหลายหน่วย เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต

---

[26] รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. วันที่ 26 กรกฎาคม 2550. หน้า 3/3 – 3/9 และ 4/1 – 4/4. .

เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะทำหน้าที่สืบสวนหรือสอบสวนการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาเฉพาะด้านที่ตนมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษจะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนในความผิดที่เข้าลักษณะเป็นคดีพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช. ก็ทำหน้าที่สอบสวนความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ กรมศุลกากรทำหน้าที่สืบสวนการกระทำความผิดฐานเลี่ยงศุลกากร และกรมสรรพสามิตทำหน้าที่สืบสวนการกระทำความผิดว่าด้วยภาษีสรรพสามิต เป็นต้น แต่มีหน่วยงานเพียง 2 หน่วยงานที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจในการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาทั่วไป คือ ตำรวจ และฝ่ายปกครอง ซึ่งก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541[27] ทั้งตำรวจและฝ่ายปกครองต่างสังกัดกระทรวงมหาดไทยเหมือนกัน และทั้งสองฝ่ายต่างมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนความผิดอาญาทั่วไปด้วยกันทั้งสองฝ่ายและด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่อำนาจการสอบสวนคดีอาญาได้สับเปลี่ยนไปมาระหว่างตำรวจและฝ่ายปกครอง ซึ่งพอจะบันทึกประวัติศาสตร์ได้ดังนี้[28]

พ.ศ. 2478 – 2481 อำนาจสอบสวนอยู่กับอำเภอหรือฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว

พ.ศ. 2482 – 2487 อำนาจสอบสวนโอนมาอยู่กับตำรวจฝ่ายเดียว

พ.ศ. 2488 อำนาจสอบสวนอยู่กับตำรวจและฝ่ายปกครอง โดยมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน

พ.ศ. 2489 – 2502 อำนาจสอบสวนอยู่กับฝ่ายปกครอง โดยนายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งตำรวจทำการสอบสวน

พ.ศ. 2503 – 2506 อำนาจสอบสวนอยู่กับฝ่ายปกครอง คืออำเภอ กิ่งอำเภอและจังหวัด โดยนายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน

พ.ศ. 2506 – ปัจจุบัน อำนาจสอบสวนโดยหลักอยู่กับตำรวจฝ่ายเดียว ฝ่ายปกครองยังคงมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาบางประเภทและคงอำนาจในการเข้าร่วมสอบสวนและควบคุมคดีของตำรวจ

จากข้อมูลข้างต้นเป็นประวัติศาสตร์อันยาวนานของการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานผู้ใช้อำนาจในการสอบสวน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในอดีตฝ่ายปกครองโดยเฉพาะนายอำเภอ ปลัดอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่

---

[27] กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ. (2547). **คู่มือการเปรียบเทียบปรับและการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานเจ้าหน้าที่.** หน้า 278.

[28] แหล่งเดิม. หน้า 3.

ในการสอบสวนคดีอาญามาโดยตลอดดังจะเห็นได้จากหลักฐานคำพิพากษาศาลฎีกาในสมัยก่อนได้กล่าวถึงฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญามาโดยตลอด เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 292/2482[29] เป็นต้น เป็นการตอกย้ำว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการสอบสวนในพื้นที่อยู่ 2 ฝ่ายหลัก คือฝ่ายตำรวจ และฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นระบบที่คล้ายคลึงกับระบบ Police และ Sheriff ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งทั้ง Police และ Sheriff ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตามเงื่อนไขแห่งอำนาจที่กฎหมายบัญญัติดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งระบบ 2 หน่วยงานดังกล่าวก็สามารถใช้และทำงานร่วมกันในการรักษาความสงบเรียบร้อยและดำเนินการทางคดีโดยแบ่งแยกและช่วยกันทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถ้าหากจะเปรียบเทียบกับประเทศไทย Police ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ไม่น่าจะแปลไปเป็นอย่างอื่นได้นอกจากตำรวจในประเทศไทย ส่วนคำว่า Sheriff นั้นอาจเปรียบเทียบได้กับฝ่ายปกครองในประเทศไทยที่มีหน้าที่ทางด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและมีหน้าที่ในทางคดี เช่นกัน กรณีดังกล่าวของประเทศไทยหากไม่มองในแง่ของการแข่งขันเอาชนะระหว่างหน่วยงานแต่หากมองในมุมของการแข่งขันกันทำงานเพื่อผลประโยชน์บังเกิดขึ้นกับประชาชนในอันที่จะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม หรือเป็นการช่วยกันทำงาน แบ่งเบาภาระหน้าที่ในการทำงานร่วมกัน ปัญหาการตั้งกำแพงของแต่ละหน่วยงานจะหมดไป

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามเหตุผลทางกฎหมายและพิจารณาจากประการอื่นแล้ว ถือได้ว่านายอำเภอมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา เพราะเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

1) ประวัติศาสตร์และมีเจตนารมณ์แห่งการก่อตั้งตลอดจนปรัชญาหรือเป้าประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน แม้กระทั่งในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยยังได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงมหาดไทยไว้ในมาตรา 30 ว่ามีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน อำนวยความเป็นธรรมของสังคมและการ “บำบัดทุกข์บำรุงสุข” ซึ่งคำนี้หมายถึงการขจัดทุกข์ภัยและทำให้สังคมมีความร่มเย็น

---

[29] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 292/2482 มีใจความว่า “ว. ปลัดอำเภอไปตรวจราชการ ม้าของ ว. หายไป รุ่งขึ้นจับม้าได้จากจำเลยโดยจำเลยทั้งสองสมคบกันหลอกลวงเอาไปจากผู้จับม้าได้ ว. สอบสวนแล้วส่งอัยการโจทก์ฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้หาว่าฉ้อโกงศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์เห็นว่าพนักงานสอบสวนเป็นผู้เสียหายเองหามีอำนาจสอบสวนในกรณีที่ตนมีหน้าที่ส่วนได้เสียไม่ ให้ยกฟ้องโจทก์ ศาลฎีกาตัดสินว่าไม่มีกฎหมายห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในคดีที่ตนมีส่วนได้เสีย คดีนี้จึงถือได้ว่าได้มีการร้องทุกข์และมีการสอบสวนตามกฎหมายแล้ว ที่ศาลชั้นต้นยกเอากฎหมายว่าด้วยการคัดค้านผู้พิพากษามาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้นไม่เห็นพ้องด้วยพิพากษาให้ยกคำพิพากษาศาลล่างทั้งสองเสีย ย้อนสำนวนให้ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาใหม่.”

เป็นสุขซึ่งมุมหนึ่งอาจตรงกับคำที่นิยมใช้ในปัจจุบันว่าความปรองดองและความสมานฉันท์ในสังคม โดยรูปแบบการปกครองที่ให้มีนายอำเภอซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้น เริ่มมีมาตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435[30] และนายอำเภอเป็นสถาบันหลักในการขับเคลื่อนเป้าประสงค์ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของกระทรวงมหาดไทยมาโดยตลอด ส่วนตำรวจนั้นมีประวัติศาสตร์การก่อตั้งความเป็นมาเกิดโดยเริ่มมีการปรับปรุงงานตำรวจให้เป็นแบบสมัยใหม่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือในปี พ.ศ. 2403 ได้ว่าจ้าง กัปตัน เอส.เย.เบิร์ด เอมส์ (Captain Sammoal Joseph Bird Ames) ชาวอังกฤษ ซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์เป็น หลวงรัฐยาภิบาลบัญชา มาเป็นผู้พิจารณาวางโครงการจัดตั้งกองตำรวจ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตนครหลวงตามแบบอย่างยุโรป ได้จัดตั้งกองตำรวจโปลิศขึ้นในกรมพระนครบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2418 ได้มีการตรากฎหมายโปลิศ 53 ข้อ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ให้นาย เอ.เจ.ยาดิน (A.J.Jardine) นายตำรวจอังกฤษที่ประจำอยู่ที่ประเทศอินเดียมาช่วยจัดวางโครงสร้างตำรวจไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2469 ได้มีการรวมกระทรวงนครบาลอันเป็นกระทรวงต้นสังกัดของตำรวจเข้ากับกระทรวงมหาดไทยทำให้ตำรวจสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีชื่อหน่วยงานว่า กรมตำรวจภูธร กระทรวงมหาดไทย และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมตำรวจ” ในปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2541 กรมตำรวจได้แยกออกจากกระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยจัดตั้งเป็น “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” จนถึงปัจจุบัน[31] หน้าที่หลักของตำรวจนั้นคือ “พิทักษ์สันติราษฎร์” เจตนารมณ์ดั้งเดิมของการจัดตั้งตำรวจขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่มุ่งเน้นที่การลาดตระเวนรักษาความสงบเรียบร้อยในเมืองหลวง ปราบปรามโจรผู้ร้าย สืบสวนติดตามจับกุมตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษและการกำกับระวังการวิวาทและฉกชิงวิ่งราวทรัพย์สิน ส่วนตามหัวเมืองต่างๆ แต่เดิมยังไม่มีตำรวจการจับโจรผู้ร้ายดังกล่าวเป็นหน้าที่ของเจ้าเมือง[32] ต่อมาภายหลังจึงจัดให้มีตำรวจทำหน้าที่ช่วยเจ้าเมืองในการจับโจรผู้ร้ายในส่วนภูมิภาค จนกระทั่งปัจจุบันหน้าที่ของตำรวจปรากฏชัดเจนในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ความว่ามีหน้าที่

---

[30] คณะทำงานจัดทำหนังสือที่ระลึกงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2527. เล่มเดิม. หน้า 74.

[31] ณัฏฐณิชชา ภูโต. (2545). **ตำรวจกับปัญหาสังคมไทย.** หน้า 5 – 14.

[32] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). **ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ** (รายงานการวิจัย). หน้า 112 - 113.

ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร[33]

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าแม้ทั้งนายอำเภอซึ่งสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยและตำรวจซึ่งสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเหมือนกัน แต่ประวัติศาสตร์ความเป็นมาเจตนารมณ์ดั้งเดิมในการจัดตั้งหน่วยงานหรือสถาบันทั้งสองนี้แตกต่างกัน กล่าวคือ นายอำเภอนั้นเกิดจากความประสงค์จะให้ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในเชิงบำบัดทุกข์บำรุงสุข การอำนวยความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม การก่อให้เกิดความปรองดองและสมานฉันท์ของผู้คนในสังคม ขณะที่ตำรวจเกิดจากความประสงค์จะให้เป็นผู้ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเชิงการลาดตระเวน การปราบปรามจับกุมโจรผู้ร้าย การพิทักษ์สันติของราษฎร เมื่อการไกล่เกลี่ยคดีอาญาเล็กๆน้อยๆ ซึ่งไม่ใช่ความผิดฐานเป็นโจรผู้ร้ายที่เป็นความผิดที่ละเมิดคุณธรรมทางกฎหมายอย่างร้ายแรง ที่ต้องการให้คดียุติด้วยการรักษาสัมพันธภาพของคู่กรณีในสังคมในเกิดความปรองดองสมานฉันท์แล้ว นายอำเภอซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยหน่วยงานที่มีประวัติความเป็นมาและเจตนารมณ์ตลอดจนแนวคิดหลักในการทำหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเชิงปรองดองสมานฉันท์ควรจะมีบทบาทและอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาด้วย

2) เมื่อครั้งปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435 เมื่อครั้งมีตำแหน่งนายอำเภอใหม่ๆ กรมพระยาดำรงราชานุภาพผู้ซึ่งมีส่วนสำคัญในการปฏิรูประบบราชการครั้งนั้นได้ทรงแถลงถึงวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในส่วนของอำเภอให้บรรลุผลสำเร็จไว้ 5 ประการ โดยประการหนึ่งนั้นทรงแถลงไว้ว่า[34] "จะให้กรมการอำเภอนี้ช่วยกับกำนัน ในการที่จะระงับคดีเล็กน้อย อันไม่จำเป็นจะต้องส่งโรงศาลให้สำเร็จแก่กันไปโดยสะดวก ไม่ให้ราษฎรได้ความลำบาก โดยจำต้องมาฟ้องร้องว่ากล่าวกัน เป็นสำนวนยืดยาวป่วยการทำมาหากิน" สิ่งนี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ชัดว่าเจตนารมณ์ของผู้ก่อตั้งตำแหน่งนายอำเภอโดยองค์ปฐมเสนาบดีแห่งกระทรวงมหาดไทยนั้นมีความประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือจะให้นายอำเภอเป็นกลไกสำคัญในการผันคดี (Diversion) ออกจากกระแสหลัก นั่นคือคดีเล็กๆน้อยๆ สมควรให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยดีกว่านำคดีขึ้นสู่ศาล เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่

---

[33] พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 6.

[34] คณะทำงานจัดทำหนังสือที่ระลึกงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2527. (2527). **คนมหาดไทย.** หน้า 74.

ราษฎร ไม่ต้องเสียเวลาทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยการนำตัวเองไปเป็นความในศาล ซึ่งตรงกับภาษิตจีนที่กล่าวกันว่า "เป็นความกัน กินขี้หมาดีกว่า" นั้นหมายความว่าไม่ใช่เรื่องดีเลยที่จะเป็นความกันในศาล

3) นายอำเภอเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่มีที่ตั้งอยู่ในชุมชนระดับอำเภอและมีแขนขาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล หรือแม้กระทั่งคณะกรรมการหมู่บ้าน และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีผู้บริหารและสมาชิกสภาเป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนทุกชุมชน ดังนั้นนายอำเภอเป็นจุดกระทบระหว่างราชการส่วนกลางกับประชาชน จึงอาจถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง ประชาชนจึงสามารถเข้าถึงความยุติธรรม (Access to justice) ได้ง่ายโดยผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในชุมชนมาสู่นายอำเภอให้นายอำเภอทำการไกล่เกลี่ยซึ่งอาจไกล่เกลี่ยเองหรือมอบหมายปลัดอำเภอคนใดทำการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งเป็นการง่ายกว่าการฟ้องศาลเพราะที่ตั้งของศาลจะมีเฉพาะในตัวจังหวัดหรือตัวอำเภอใหญ่เท่านั้น ถ้าถามชาวบ้านมักมีชาวบ้านจำนวนไม่มากที่รู้จักพนักงานอัยการหรือผู้พิพากษา แต่ชาวบ้านแทบทุกคนจะรู้จักกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ[35] เพราะเครือข่ายเหล่านี้มีอยู่เต็มพื้นที่ในอำเภอนั้น เช่น ในหมู่บ้านหนึ่งๆ โดยปกติแล้วจะมีเครือข่ายเหล่านี้ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านจำนวน 1 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองจำนวน 2 คน[36] สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน[37] คณะกรรมการหมู่บ้านคนอื่นๆอีก 2 – 10 คนเป็นอย่างน้อย[38] นอกจากนี้ยังอาจมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันอีก ดังนั้นในหมู่บ้านหนึ่งๆ จะมีเครือข่ายของฝ่ายปกครองอย่างน้อย 7 – 15 คน ซึ่งถือว่ามีจำนวนมากพอที่จะครอบคลุมและรู้จักชาวบ้านในหมู่บ้านได้เกือบทุกคน จึงเป็นการง่ายที่นายอำเภอจะเข้าถึงและจัดการความขัดแย้งของราษฎร หรือราษฎรจะเข้าถึงและขอความช่วยเหลือจากนายอำเภอในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้

---

[35] วัฒนา เที้ยวพันธ์, นายอำเภอคลองลาน, สัมภาษณ์, 11 ตุลาคม 2552.

[36] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, มาตรา 9.

[37] พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 45.

[38] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 28 ตรีวรรคแรก บัญญัติว่า

"ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน."

4) ด้วยความที่นายอำเภอมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนันและแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นเครือข่ายของฝ่ายปกครองทั่วเทศมีถึง 294,988 คน[39] ข้าราชการฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ส่วนภูมิภาคจำนวน 7,573 คน (ผู้ว่าราชการจังหวัด 75 คน รองผู้ว่าราชการจังหวัด 171 คน ปลัดจังหวัด 75 คน นายอำเภอ 877 คน และปลัดอำเภอ 6,375 คน)[40] และสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนจำนวน 20,983 คน[41] เมื่อมีเครือข่ายมากเช่นนี้ จึงเป็นผลดีในแง่ของความสะดวกรวดเร็วในการหาข้อมูลประกอบการไกล่เกลี่ยคดี เช่น สภาพครอบครัว ประวัติ อุปนิสัยของคู่กรณี ความรุนแรงของความขัดแย้งในคดี เพราะนายอำเภอสามารถหาข้อมูลได้จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนได้โดยง่าย และเป็นการง่ายที่นายอำเภอจะเชิญผู้นำชุมชนหรือผู้ที่คนในชุมชนเคารพนับถือมาร่วมในการไกล่เกลี่ยเพื่อให้การไกล่เกลี่ยสำเร็จได้โดยง่ายขึ้น ด้วยเหตุที่คนในชุมชนมักเกรงใจผู้นำชุมชนเหล่านี้ และผู้นำชุมชนเหล่านี้ได้รับค่าตอบแทนจากกรมการปกครองจึงถือเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอในอันที่นายอำเภอจะสั่งการซึ่งผู้นำชุมชนเหล่านี้ต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและการนำตัวผู้ที่นายอำเภอต้องการมาพบและไกลเกลี่ยที่อำเภอ ซึ่งสามารถทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหมายเรียกเหล่านี้น่าจะเป็นจุดแข็งที่นายอำเภอจะเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้สำเร็จลงได้

5) นายอำเภอเป็นพนักงานสอบสวนและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดังบัญญัติไว้ในมาตรา 2(17)(ฏ) และมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและมีอำนาจในการเปรียบเทียบตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจาณาความอาญาอันถือเป็นรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาประเภทหนึ่ง นั่นหมายความว่ากฎหมายได้ให้ความไว้วางใจพนักงานสอบสวนในการผันคดีได้ นายอำเภอซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญาจึงได้รับความไว้วางใจให้ทำการเปรียบเทียบคดีได้เช่นกัน เหล่านี้เป็นคุณสมบัติพื้นฐานในการที่นายอำเภอจะทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยทั่วไปได้

6) มาตรา 52/1(2) ประกอบ มาตรา 61/1(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้อำเภอโดยนายอำเภอมีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม

---

[39] ปิยะ ปิจนำ, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ สำนักปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2552.

[40] สัญชัย พัฒนวิชัย, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2552.

[41] วราดิศร อ่อนนุช, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักอำนวยการกองอาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2552.

ถือเป็นการมอบอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางให้กับนายอำเภอในอันที่จะทำให้อำเภอในเขตอำนาจของตนปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง หรือกฎหมายอื่นๆ จากเจตนารมณ์แห่งกฎหมายข้างต้นจึงมีความชอบธรรมที่นายอำเภอจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาซึ่งถือเป็นการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างหนึ่ง

7) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไว้ในมาตรา 30 ว่า

"กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องที่ การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัยและการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย"

และข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545[42] บัญญัติไว้ว่า

"ให้กรมการปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความเป็นธรรม การปกครองท้องที่ การอาสารักษาดินแดน และการทะเบียนเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคง ปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

...

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย สืบสวนสอบสวนคดีอาญาในหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง และอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน

...

(10) อำนวยการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอ

..."

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง อันเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของนายอำเภอแล้วจะพบว่ามีภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย

---

[42] กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545. (2545, 9 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 119, ตอนที่ 103 ก. หน้า 183 - 189.

ของประชาชน และการอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้นการที่นายอำเภอจะมีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาจึงถือเป็นการเหมาะสมและถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จตามภารกิจอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับประชาชนที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติไว้

8) มีสถิติที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อำนวยความเป็นธรรมของนายอำเภอและฝ่ายปกครองที่มีส่วนช่วยมิให้คดีขึ้นไปสู่ศาล คือ มีผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2551 คือเดือนตุลาคม 2550 ถึงเดือนกันยายน 2551 พบว่านายอำเภอและฝ่ายปกครองได้ทำการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทยทั้งทางแพ่งและทางอาญาในลักษณะของการเปรียบเทียบความแพ่งในหน้าที่ของนายอำเภอ การประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านทั้งทางแพ่งและทางอาญาและการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการจำนวนรวมกันถึง 12,634 เรื่อง คิดเป็นจำนวนทุนทรัพย์และค่าสินไหมทดแทนจำนวน 62,251,717 บาท ในจำนวนนี้สามารถคิดเป็นคดีอาญาได้ 2,530 เรื่อง คิดเป็นค่าสินไหมทดแทนจำนวน 2,603,602 บาท[43] ส่วนประจำปีงบประมาณ 2552 คือเดือนตุลาคม 2551 ถึงเดือนกันยายน 2552 พบว่านายอำเภอและฝ่ายปกครองได้ทำการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทยทั้งทางแพ่งและทางอาญาในลักษณะของการเปรียบเทียบความแพ่งในหน้าที่ของนายอำเภอ การประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านทั้งทางแพ่งและทางอาญาและการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการจำนวนรวมกันถึง 19,477 เรื่อง คิดเป็นจำนวนทุนทรัพย์และค่าสินไหมทดแทนจำนวน 92,657,278 บาท ในจำนวนนี้สามารถคิดเป็นคดีอาญาได้ 2,684 เรื่อง คิดเป็นค่าสินไหมทดแทนจำนวน 2,729,230 บาท[44] โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวของนายอำเภอและฝ่ายปกครองได้มีการดำเนินการมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แม้ก่อนหน้านี้จะยังไม่มีการบัญญัติและบังคับใช้มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่[45] และกฎหมายอื่นตั้งแต่ก่อตั้งกระทรวงมหาดไทยและมีตำแหน่งนายอำเภอขึ้นในประเทศไทย จึงอาจกล่าวได้ว่านายอำเภอและ

---

[43] บันทึกสรุปผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2551 (เดือนตุลาคม 2550 – กันยายน 2551) ส่วนอำนวยความเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง.

[44] บันทึกสรุปผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2552 (เดือนตุลาคม 2551 – กันยายน 2552) ส่วนอำนวยความเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง.

[45] อย่างเช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 105 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530.

ฝ่ายปกครองได้มีส่วนช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม ตลอดจนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและมีส่วนช่วยลดนักโทษในเรือนจำมาโดยตลอด โดยเฉพาะตามข้อมูลในปีงบประมาณ 2552 นั้นสามารถช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้ถึง 19,477 คดีและเป็นการลดคดีอาญาขึ้นสู่ศาลได้ถึง 2,684 คดี จากข้อมูลดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าการผันคดีออกจากกระแสหลักให้ยุติด้วยวิธีการอื่นนอกจากโดยศาล มีส่วนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและช่วยแก้ไขปัญหานักโทษลดเรือนจำได้จริง ต่อมาเมื่อมีการบัญญัติมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รองรับอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอให้ชอบด้วยกฎหมายยิ่งขึ้น และด้วยความที่กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ประกาศใช้บังคับ ได้ไม่นาน การจะประเมินผลการดำเนินการตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ว่าสามารถช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและลดนักโทษในเรือนจำได้จริงหรือไม่ด้วยสถิติการปฏิบัติตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เปรียบเทียบกับปีก่อนหน้านั้น จึงยังไม่สามารถทำได้ เพราะยังเป็นกฎกระทรวงใหม่ ปัจจุบันยังไม่มีสถิติผลการดำเนินการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะไม่ได้มีการบัญญัติมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้บังคับ ที่ผ่านมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนายอำเภอและฝ่ายปกครองก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามกฎหมายอื่นมาโดยตลอดอยู่แล้ว การมีมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะมีผลดีในแง่ที่ว่าทำให้นายอำเภอมีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่นายอำเภอมีอำนาจตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มากขึ้นและเป็นทางเลือกมากขึ้นของนายอำเภอและฝ่ายปกครองในการไกล่เกลี่ยคดีคดีอาญาให้กับประชาชนเพิ่มเติมจากที่มีอยู่แล้ว เช่น มาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ซึ่งเป้าหมายและเจตนารมณ์สูงสุดแห่งบทบัญญัติเหล่านี้คือการช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมมากกว่า ส่วนการจะหาความมีนัยสำคัญการค้นหาสถิติการดำเนินการเพื่อวัดผลในการลดคดีขึ้นสู่ศาลและลดจำนวนนักโทษในเรือนจำนั้นเป็นความสำคัญรองลงมาอย่างไรก็ตาม การมีบทบัญญัติมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาอันเป็นการผันคดีออกจากกระแสหลักเป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อย่างหนึ่งย่อมเป็นผลดีต่อนายอำเภอและฝ่ายปกครองอย่างแน่นอนในการช่วยอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชน ช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและ

ความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมตลอดจนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและช่วยลดนักโทษในเรือนจำ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

9) จากตัวอย่างการไกล่เกลี่ยคดีทั้งในต่างประเทศที่กล่าวมาในบทที่ 3 และการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทยที่ได้กล่าวมาแล้วในบทนี้ จะเห็นได้ว่าผู้ทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญานั้นมีหลายหน่วยงาน หลายรูปแบบทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น พนักงานอัยการ ตำรวจ เจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น และที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ เช่น อาสาสมัครจากชุมชน ญาติผู้เสียหายและผู้ต้องหา บุคคลในชุมชน หรืออาจมีทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐและไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐข้างต้นร่วมกันเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และจากการศึกษาในต่างประเทศแม้ว่าจะมีความแตกต่างในประเภทผู้ไกล่เกลี่ยข้างต้น โครงการหรือรูปแบบการไกล่เกลี่ยทุกโครงการที่นำเสนอมา ล้วนแล้วแต่เป็นโครงการหรือรูปแบบที่ประสพผลสำเร็จในการดำเนินการไกล่เกลี่ยทั้งสิ้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยไม่ว่าจะเป็น พนักงานอัยการ ตำรวจ เจ้าหน้าที่รัฐหน่วยงานอื่น หรือแม้กระทั่งประชาชนในชุมชน ต่างก็มีความสามารถทำการไกล่เกลี่ยให้ประสพความสำเร็จได้ อำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแม้เป็นอำนาจหนึ่งในการจัดการคดีอาญา แต่อำนาจการไกล่เกลี่ยนี้ไม่เหมือนอำนาจตามกฎหมายบางประการที่ต้องการความเป็นเอกภาพเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินการดังเช่นอำนาจการสอบสวน[46] ที่มีข้อโต้แย้งกันอยู่เสมอว่าใครควรจะเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวน แต่อำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญานี้เป็นอำนาจเชิงช่วยเหลือให้คดียุติไปโดยทุกฝ่ายพึงพอใจโดยที่ไม่ต้องนำคดีเข้าสู่การดำเนินการตามกระแสหลัก โดยทั่วไปหากมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นมนุษย์ก็มีความพยายามที่จะยุติความขัดแย้งอยู่แล้วทั้งในทางที่ใช้แรงกายภาพหรือการดำเนินการทางคดีกระแสหลักหรือทางศาล การไกล่เกลี่ยไม่ว่าจะดำเนินการเองโดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือกำกับดูแลก็เป็นการสนับสนุนให้คู่พิพาททางอาญาได้หาทางแก้ไขยุติข้อขัดแย้งหรือคดีก่อนถึงชั้นศาลอันเป็นประโยชน์ต่อคู่พิพาทเองและรัฐอยู่แล้ว เมื่อหน่วยงานใดก็ตามสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ย่อมเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความตกต่ำของความปรองดองและความสมานฉันท์กันในสังคมไทยตลอดจนคดีล้นศาลและปัญหานักโทษล้นเรือนจำเสมอ การไกล่เกลี่ยคดีอาญาจึงเป็นอำนาจหน้าที่ในเชิงช่วยเหลือกันในการทำงานมากกว่าการแก่งแย่งอำนาจหน้าที่ในการทำงานนั้น ผู้ที่ควรมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาอาจเป็นใครหรือหน่วยงานใดก็ได้ที่มีความสามารถ สถานภาพ มีกำลังเจ้าหน้าที่พอที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้นนายอำเภอก็เป็นเจ้าหน้าที่รัฐอีกประเภทหนึ่งที่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้

---

[46] คณิต ณ นคร ข (2551). **ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ.** หน้า 41 - 42.

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่าสถาบันนายอำเภอเป็นสิ่งที่เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะที่อยู่ในสังคมไทยคล้ายคลึงกับระบบบารังไกย์ที่อยู่คู่กับสังคมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อพิจารณาในประเด็นทางสังคมของสังคมไทยบางครั้งการนำวิทยาการรวมทั้งแบบทางกฎหมายจากประเทศที่เจริญกว่ามาใช้ในสังคมไทยโดยไม่พิจารณาถึงสภาพสังคมทำให้การนำไปปฏิบัติล้มเหลวได้ ดังที่เคยมีนักวิชาการต่างประเทศ ชื่อ Fred Riggs ได้ศึกษาวิจัยพบว่ากฎหมายในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยนั้นไม่มีประสิทธิภาพไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง กฎหมายกำหนดไว้อย่างหนึ่งแต่ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติอีกอย่างหนึ่งทั้งนี้เนื่องจากเพราะกฎหมายมาจากการลอกเลียนแบบกฎหมายประเทศตะวันตกไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมท้องถิ่น[47] ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายบังคับใช้ในประเทศไทยจึงควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้สอดคล้องกับสังคมไทยอาจพิจารณาจากประวัติศาสตร์ ความเป็นอยู่ วัฒนธรรม และอุปนิสัยของคนในสังคมรวมกัน ทั้งนี้จากประวัติศาสตร์และคุณูปการของสถาบันนายอำเภอที่เป็นแขนขาให้กับรัฐบาลกลางของประเทศไทยในยุคของการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) จากหัวเมืองต่างๆ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนเป็นประเทศไทยที่เป็นปึกแผ่น เดิมนายอำเภอทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในทุกเรื่องและเรื่องหลักเรื่องเดิมนั่นก็คือการไกล่เกลี่ยคดีอาญาจนกระทั่งปัจจุบันนายอำเภอก็ยังคงมีบทบาทสูงในสังคมไทยโดยเฉพาะสังคมชนบทที่ชาวบ้านส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับนายอำเภอ ประกอบกับสภาพสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความสัมพันธ์กันสูง มีการนับญาติและมีความเกรงอกเกรงใจ วัฒนธรรมการไม่ชอบมีเรื่องมีราวขึ้นโรงขึ้นศาล จึงเป็นสิ่งที่เอื้อต่อความเหมาะสมในการให้นายอำเภอซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปช่วยในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ เพราะคุณสมบัติของนายอำเภอที่เป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะ มีความรู้ทางกฎหมายและระเบียบราชการพอสมควร จึงน่าจะทำให้การไกล่เกลี่ยคดีอาญาซึ่งทำด้วยการพูดคุยเจรจากับผู้เสียหายและผู้กระทำผิดซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นคนในพื้นที่อำเภอนั้นๆ สามารถยุติได้ด้วยความพึงพอใจของทุกฝ่าย ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมไทยได้โดยที่ไม่จำต้องนำคดีหรือข้อขัดแย้งเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่านอกจากนายอำเภอจะมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาและมีหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความเป็นธรรมของสังคมตามกฎหมายแล้ว

---

[47] สุภัทรา กรอุไร. (2543). **การประนอมข้อพิพาททางอาญา.** หน้า 15 - 16.

นายอำเภอยังเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่งมีบุคลากรช่วยงานและทำงานด้านการข่าวในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชนมากมายทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนตามและจากสถิติการดำเนินการยุติคดีก่อนถึงชั้นศาลตามรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วและสภาพของสังคมไทยที่เอื้อต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ถือเป็นจุดแข็งที่จะช่วยให้นายอำเภอทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้ประสบผลสำเร็จได้ จึงเป็นความเหมาะสมแล้วที่จะบัญญัติกฎหมายให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาก่อน หากไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ก็ให้จำหน่ายข้อพิพาทเพื่อให้ผู้เสียหายไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้คดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต่อไป ทั้งนี้ให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญานี้เป็นรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือดำเนินการโดยรัฐซึ่งเคยมีผลการศึกษาวิจัยแล้วว่า รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแบบดำเนินการโดยรัฐนี้เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสังคมไทยที่สุดโดยผู้ศึกษาวิจัยให้เหตุผลไว้อย่างน่าสนใจว่า แม้จะมีประเด็นโต้แย้งว่าการดำเนินการโดยองค์กรของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ต้องมีลักษณะเป็นทางการ ซึ่งเจตนารมณ์ของการสร้างระบบการประนอมข้อพิพาทก็เพื่อหลีกเลี่ยงขั้นตอนที่มีความยุ่งยากซับซ้อน แต่การดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐโดยแท้มักประสพความสำเร็จในประเทศตะวันตกบางประเทศเท่านั้น ส่วนประเทศไทยมักไม่ค่อยประสพความสำเร็จ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้านของกระทรวงมหาดไทย หรือแม้กระทั่งระบบศาลหมู่บ้านในจังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบุรีซึ่งเป็นการดำเนินการโดยชาวบ้านด้วยกันเองอาจมีข้อด้อยในแง่อาจมีการซื้อขายความกันทำให้ผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเหนือกว่าได้เปรียบอยู่ตลอดเวลา ขาดกลไกในการควบคุมกำกับดูแล ดังนั้นการดำเนินการขับเคลื่อนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความน่าเชื่อถือจึงมีความเหมาะสมกับสังคมไทยมากที่สุด[48]

4.2.3 ความเหมาะสมในขอบเขตประเภทคดีอาญาที่นายอำเภอมีอำนาจในการไกล่เกลี่ย

เมื่อดูคดีที่นายอำเภอสามารถไกล่เกลี่ยได้นั้นมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ว่าต้องเป็นคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ และมิใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ซึ่งมีรายละเอียดแห่งฐานความผิดที่กล่าวมาแล้วนั้นแม้จะเป็นความผิดอาญาโดยแท้ซึ่งโดยหลักกฎหมายต่างประเทศแล้วศาลเท่านั้นที่เป็นผู้พิจารณายุติคดีแต่ก็เป็นความผิดอาญาที่ยอมความกันได้ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองประโยชน์เอกชนเป็นหลัก รัฐมักปล่อยให้เป็นสิทธิของผู้เสียหายในการตัดสินใจว่าจะเอาโทษผู้กระทำผิดหรือไม่ โดยหลักแล้วรัฐคง

---

[48] สุภัทรา กรอุไร. เล่มเดิม. หน้า 92.

มีหน้าที่คอยช่วยเหลือให้ความประสงค์ของผู้เสียหายสำเร็จไปเท่านั้นตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ความผิดทางอาญาเหล่านี้ตามกระบวนการทางวิธีพิจารณาความ คดีก็สามารถทำการยุติได้ด้วยการยอมความได้อยู่แล้วไม่ว่าในชั้นพนักงานสอบสวนหรือในชั้นศาล กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยกโทษให้แก่กันได้อยู่แล้ว การบัญญัติให้นายอำเภอสามารถทำการไกล่เกลี่ยคดีได้นี้จะช่วยให้บรรลุเจตนารมณ์ดั้งเดิมแห่งบทบัญญัติว่าด้วยความผิดอันยอมความได้มากขึ้น นั่นคือมีเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่เข้าไปช่วยในการให้คดียุติได้ในชั้นก่อนฟ้องมากขึ้นอันจะส่งผลโดยตรงในการช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมและช่วยให้คดีอาญาขึ้นสู่ศาลได้น้อยลงได้ หรือหากจะพิจารณาในมิติของชั้นของโทษทางอาญาที่นายอำเภอสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยที่เมื่อพิจารณาอัตราโทษของความผิดอาญาอันยอมความได้ถ้าไม่นับโทษจำคุกในความผิดมาตรา 334 ถึง มาตรา 336 วรรคแรก และมาตรา 341 ถึง มาตรา 364 ประกอบมาตรา 71 วรรคสอง กรณีเป็นการกระทำที่ผู้บุพการีกระทำต่อผู้สืบสันดาน ผู้สืบสันดานกระทำต่อบุพการี หรือพี่หรือน้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกระทำต่อกัน จะพบว่าอัตราโทษจำคุกในความผิดอันยอมความได้ที่นายอำเภอสามารถไกล่เกลี่ยได้นั้นจะเป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้จำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือมีโทษปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นคดีที่มีลำดับชั้นโทษที่ใกล้เคียงกับชั้นโทษที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสยอมให้มีกระบวนการยุติคดีก่อนชั้นศาลที่เรียกว่าความตกลงทางอาญา (la composition pénale) ที่บัญญัติให้ใช้ความตกลงทางอาญานี้กับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ในคดีที่กำหนดโทษปรับหรือกำหนดโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 5 ปี ซึ่งเมื่อนำไปเทียบกับการกำหนดชั้นโทษตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นถือว่าคดีที่สามารถทำความตกลงทางอาญาได้นั้นต้องเป็นคดีมัชฌิมโทษที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีลงมาและคดีที่เป็นความผิดลหุโทษ จึงถือได้ว่ามาตรฐานการยอมให้คดีความผิดทางอาญาสามารถทำการไกล่เกลี่ยหรือทำให้ยุติได้ในก่อนชั้นศาลระหว่างประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นใกล้เคียงกัน ดังนั้นจึงถือได้ว่าประเภทความผิดอาญาที่นายอำเภอสามารถทำการไกลเกลี่ยได้ตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความเหมาะสม

ส่วนคดีความผิดลหุโทษที่กฎหมายต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหพันธรัฐเยอรมันจะกำหนดให้เป็นความผิดเกี่ยวกับการปกครองเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นนอกจากศาลสามารถทำการยุติคดีได้ และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นความผิดข้อห้ามของฝ่ายบริหารโดยมีจุดประสงค์เพื่อรักษาความมีวินัยของส่วนรวม หรือเพื่อรักษาความมั่นคงของการบริหารราชการที่ดีของประเทศมากกว่าเป็นการละเมิดกฎหมายอาญาและสามารถยุติคดีได้ก่อนชั้นศาลด้วยความตกลงทางอาญานั้น สำหรับประเทศไทยแม้จะไม่ได้มีการบัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจไกล่เกลี่ยความผิด

ลหุโทษไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่นายอำเภอยังคงมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยได้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 อันเป็นกฎหมายดั้งเดิมที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอมาแต่เดิมที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ ตามมาตรา 105 แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่บัญญัติไว้ว่า

"ความผิดอย่างใดๆ อันต้องตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นกำหนดเป็นลหุโทษก็ดี ความผิดล่วงละเมิดพระราชบัญญัติภาษีอากร อันเบี้ยปรับกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไม่เกิน 200 บาทก็ดี เมื่อกรมการอำเภอไต่สวนเห็นว่าจำเลยมีพิรุธ ให้กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะเปรียบเทียบให้ตกลงกันได้ ถ้าไม่ตกลงกันได้ก็ดี หรือกรมการอำเภอเห็นว่าโทษของจำเลยเกินกว่าปรับ 200 บาท หรือเป็นโทษทั้งปรับทั้งจำ หรือโทษจำอย่างเดียวก็ดี ก็ให้ส่งคดีเรื่องนั้นไปยังเมือง" โดยที่มาตรา 105 นี้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า คดีที่สามารถทำการเปรียบเทียบได้คือ คดีอาญาทั่วไปที่เป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งหมายถึงคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ[49] และคดีละเมิดภาษีอากรเบี้ยปรับไม่เกิน 200 บาท โดยนายอำเภอมีอำนาจในการเรียกผู้กระทำผิดมาไต่สวนและมีดุลยพินิจในการพิจารณาว่ามีความผิดหรือไม่แล้วทำการเปรียบเทียบด้วยการไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันได้ อย่างไรก็ตามข้อด้อยของมาตรานี้คือไม่ได้บัญญัติถึงผลแห่งการยินยอมในกรณีตกลงกันได้ไว้อย่างชัดเจนว่าให้คดีอาญาเลิกกัน จะรื้อร้องฟ้องกันอีกได้หรือไม่ประการใด แต่การที่นายอำเภอเป็นพนักงานสอบสวนเมื่อเปรียบเทียบเสร็จและผู้กระทำผิดชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบของนายอำเภอแล้วก็ถือได้ว่าเป็นการเปรียบเทียบตามมาตรา 37(2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยเช่นกัน ซึ่งมีผลทำให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามหากมีการบัญญัติให้คดีความผิดลหุโทษสามารถไกล่เกลี่ยได้ เพิ่มเติมในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก็จะทำให้มีความชัดเจนมากขึ้น

4.3 วิเคราะห์กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอจากกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอและเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย

---

[49] ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 102.

มาตรา 61/3 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจะเป็นการนำเสนอกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 โดยทำการวิเคราะห์ในรายละเอียดแห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ตลอดจนเสนอแนะการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้ได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งกล่าวได้ดังต่อไปนี้

4.3.1 กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

ตามที่มาตรา 61/3 วรรคท้าย บัญญัติให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอ ไว้ในกฎกระทรวง นั้น ขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในฐานะเจ้าของเรื่องได้ ยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการดังกล่าวและผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาจนกระทั่งได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับแล้ว เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553 โดยขอนำเสนอกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนี้[50]

กฎกระทรวง
ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา
พ.ศ. 2553

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

ข้อ 1 กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ในกฎกระทรวงนี้

"อำเภอ" หมายความรวมถึง กิ่งอำเภอ

"นายอำเภอ" หมายความรวมถึง ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

---

[50] กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553. (2553, 7 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 127, ตอนที่ 54 ก. หน้า 22 - 27.

"ปลัดอำเภอ" หมายความว่า ปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีความผิดที่มีโทษทางอาญา

"ความผิดที่มีโทษทางอาญา" หมายความว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมิใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศ

ข้อ 3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไกล่เกลี่ย ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอของอำเภอนั้นเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี

ข้อ 4 ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอนั้น ในกรณีที่แจ้งความประสงค์ด้วยวาจา ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำบันทึกความประสงค์นั้นไว้ และให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวลงลายมือชื่อไว้ด้วย

เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าจะยินยอมหรือแสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่ หากเป็นกรณีที่มีผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามทุกฝ่าย

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมหรือแสดงความจำนงที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบ และจัดให้มีการบันทึกการยินยอมหรือความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา พร้อมทั้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น

ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมหรือไม่แสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้การแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งสิ้นผลไป และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่เหลือทราบด้วย

ข้อ 5 ในกรณีที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องได้ระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วก่อนวันแจ้งความประสงค์ตามข้อ 4 วรรคหนึ่ง หรือจะระงับไปก่อนวันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งทราบตามข้อ 4 วรรคสอง ห้ามไม่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทนั้นไว้ไกล่เกลี่ย และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ผู้แจ้งความประสงค์ทราบโดยพลัน

ข้อ 6 การแจ้งความประสงค์ตามข้อ 4 วรรคหนึ่ง ไม่ใช่คำร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

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

การบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทตามวรรคหนึ่ง ให้บันทึกเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทตามที่ได้ความจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวัน เวลา สถานที่ และบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภออ่านข้อความที่บันทึกไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาตามวรรคหนึ่งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายฟัง แล้วให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ 8 ในการสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทตามข้อ 7 วรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกระทำต่อหน้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย เว้นแต่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามที่นัดหมายโดยไม่มีเหตุอันสมควร จะกระทำลับหลังผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ในการไกล่เกลี่ยนั้นจะไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้น ให้กระทำต่อหน้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย

ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้ารับฟังการไกล่เกลี่ยได้ แต่ในการไกล่เกลี่ยครั้งใด หากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นว่าการมีบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอยู่ด้วยจะเป็นอุปสรรคต่อการไกล่เกลี่ย จะดำเนินการไกล่เกลี่ยครั้งนั้นโดยมิให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเข้าร่วมรับฟังก็ได้

ข้อ 9 การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้กระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือในกรณีจำเป็นจะกระทำ ณ สถานที่ราชการอื่นตามที่นายอำเภอกำหนดก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายทราบล่วงหน้าตามสมควร

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอส่งหนังสือนัดหมายการไกล่เกลี่ยไปยังผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย เว้นแต่ผู้นั้นได้รับแจ้งด้วยวาจาและลงลายมือชื่อรับรู้ไว้ ให้ถือว่าเป็นการนัดหมายโดยชอบแล้ว

ข้อ 10 เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้แก่

ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาผ่อนผันให้แก่กันก็ได้ แต่ห้ามไม่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท

ข้อ 11 เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจัดทำเป็นหนังสือตกลงยินยอม 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 ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะบอกเลิกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเมื่อใดก็ได้ ในกรณีบอกเลิกด้วยวาจาให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอบันทึกการบอกเลิกนั้นไว้พร้อมทั้งให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่บอกเลิกลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับการบอกเลิกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่ง ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

ข้อ 16 ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับข้อพิพาทไว้ เว้นแต่มีความจำเป็นและผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายยินยอม ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอขยายเวลาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงยินยอมกันได้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

ข้อ 17 ข้อพิพาทใดที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาตามข้อ 16 วรรคสอง นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะรับข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอีกไม่ได้

ข้อ 18 เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาแล้ว ให้บันทึกเหตุแห่งการจำหน่ายข้อพิพาทไว้ด้วย

ให้ไว้ ณ วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2553
อภิสิทธิ์ เวชาชีวะ
นายกรัฐมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 61/3 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการไกล่เกลี่ยบรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอที่เป็นความผิดอันยอมความได้และมิใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้”

4.3.2 วิเคราะห์กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

เนื่องจากกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอ จึงขอวิเคราะห์เป็นข้อๆ ไป ดังนี้

ข้อ 1 กำหนดให้กฎกระทรวงนี้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นการให้เวลาทั้งเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาซึ่งก็คือนายอำเภอและปลัดอำเภอ และประชาชนได้รู้และศึกษาทำความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

ข้อ 2 เป็นนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงนี้ ซึ่งได้ช่วยให้ความหมายของคำในกฎกระทรวงมีความชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ นายอำเภอให้หมายความรวมถึงปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ด้วย ปลัดอำเภอที่จะทำการไกล่เกลี่ยได้นั้นต้องเป็นปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีความผิดที่มีโทษ

ทางอาญาเท่านั้น และคำว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญา หมายความว่า คดีความผิดที่มีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมิใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศ เป็นการเพิ่มความชัดเจนของประเภทความผิดที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอสามารถไกล่เกลี่ยได้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพียงว่าความผิดที่เป็นความผิดอันยอมความได้เท่านั้น ไม่ได้ระบุว่าเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอย่างเดียวหรือความผิดที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายอื่นด้วยหรือไม่ ข้อนี้ได้บัญญัติให้ชัดเจนขึ้นว่าความผิดอันยอมความได้นี้ให้รวมทั้งที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและความผิดที่มีโทษทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นด้วย แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงความผิดเกี่ยวกับเพศ

ข้อ 3 และข้อ 4 เป็นเรื่องของหลักการสำคัญที่สุดหลักการหนึ่งของบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั่นคือหลักความยินยอมดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ความยินยอมเป็นที่มาแห่งอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอ ตราบใดที่คู่กรณีซึ่งหมายถึงทั้งผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองฝ่ายหรือทุกฝ่ายกรณีที่มีหลายฝ่ายไม่ให้ความยินยอมหรือแสดงความจำนงอันเป็นเจตนาเดียวกับความยินยอมด้วยแล้ว นายอำเภอหรือปลัดอำเภอก็ยังไม่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา การจัดให้มีบันทึกการยินยอมหรือแสดงความจำนงย่อมใช้เป็นหลักฐานในการยืนยันความยินยอมของคู่กรณีทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี หากเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมย่อมมีผลทำให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอสิ้นอำนาจในการทำการไกล่เกลี่ยคดีทันที การกำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ฝ่ายที่เหลือทราบนั้นถือเป็นกระบวนการแจ้งการหมดอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอให้ทราบเพื่อที่ผู้เสียหายอาจไปใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต่อไป แต่ข้อ 4 นี้มีข้อด้อยอย่างหนึ่งคือ ขาดกลไกในการติดต่อกับพนักงานสอบสวนในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก สิ่งนี้อาจทำให้สิทธิของผู้เสียหายในการเรียกร้องสิทธิของตนผ่านทางกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเสียไปได้ เพราะผู้เสียหายบางคนอาจไม่ทราบสิทธิหรือขาดความรู้ในการไปติดต่อกับพนักงานสอบสวน ดังนั้นจึงควรมีกลไกในการติดต่อ ส่งไม้ต่อให้กับพนักงานสอบสวนในกรณีดังกล่าวด้วย ซึ่งจะได้กล่าวในข้อเสนอแนะต่อไป นอกจากนี้บทบัญญัติในข้อ 4 ที่กล่าวถึงการแสดงความจำนงของผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาและการยินยอมของคู่กรณีย่อมเน้นย้ำถึงการแสดงให้เห็นว่าการเริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอนี้อาจเกิดจากการร้องขอของคู่กรณีนำเรื่องมาสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาหรืออาจเกิดจากการเริ่มคดีด้วยการที่นายอำเภอเห็นการกระทำความผิดเองแล้วจัดให้คู่กรณีทุกฝ่ายตกลงยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาก็ได้

ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในวรรคแรกแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ได้กล่าวมาแล้ว

ข้อ 5 เป็นการให้ความชัดเจนในขอบเขตอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอว่า คดีที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอมีอำนาจไกล่เกลี่ยได้นั้นจะต้องเป็นคดีที่สิทธินำคดีอาญามาฟ้องยังไม่ระงับไปเท่านั้น ถ้านายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับคดีที่สิทธินำคดีมาฟ้องระงับไปทำการไกล่เกลี่ยแล้วจะเป็นการขัดต่อมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[51] และผลแห่งการไกล่เกลี่ยที่ได้จะไม่สามารถใช้บังคับได้เพราะคดีถือว่าได้ระงับไปแล้วการจะทำให้คดีระงับหรือยุติไปแล้วยุติอีกครั้งหนึ่งย่อมเป็นการซ้ำซ้อนกัน อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าข้อนี้เป็นการบัญญัติที่ฟุ่มเฟือยเพราะแม้ไม่มีการบัญญัติข้อนี้ไว้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอก็ไม่อาจทำการไกล่เกลี่ยคดีที่สิทธินำคดีอาญามาฟ้องได้ระงับไปได้อยู่แล้วตามมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ 6 เป็นการแยกแยะระหว่างการแสดงความประสงค์ให้นายอำเภอไกล่เกลี่ยกับคำร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เหตุที่ไม่ให้การแสดงความประสงค์เป็นคำร้องทุกข์เพราะหากเป็นคำร้องทุกข์แล้วจะทำให้มีผลต่ออายุความร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การแสดงความประสงค์ให้นายอำเภอไกล่เกลี่ยยังไม่ใช่การร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวีธีพิจารณาความอาญา เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทไว้ไกล่เกลี่ยแล้วทำให้อายุความร้องทุกข์สะดุดหยุดลงเพื่อเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และจะเริ่มนับอายุความใหม่อีกครั้งเมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาท

ข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 เป็นการบัญญัติรายละเอียดขั้นตอนกระบวนการในการรับข้อพิพาทไว้ไกล่เกลี่ยและวิธีการไกล่เกลี่ย มีบทบัญญัติที่สำคัญคือการกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่

---

[51] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 39 บัญญัติว่า

"มาตรา 39 สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้

(1) โดยความตายของผู้กระทำผิด

(2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย

(3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37

(4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

(5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น

(6) เมื่อคดีขาดอายุความ

(7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ."

แจ้งให้ทุกฝ่ายทราบถึงสิทธิของตนและผลของการไกล่เกลี่ย การกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยต่อหน้าผู้กล่าวหาและผู้เสียหาย กำหนดให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้ารับฟังการไกล่เกลี่ยได้ ถือเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอตามหลักการสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) เพราะการที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่สามารถให้คุณให้โทษแก่ราษฎรได้พอสมควร การให้อำนาจนายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยปราศจากการตรวจสอบ อาจมีความเสี่ยงที่นายอำเภอจะให้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งทำการครอบงำส่งผลให้การไกล่เกลี่ยคดีอาญาไม่เป็นธรรมได้ การกำหนดหน้าที่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอให้แจ้งสิทธิแก่คู่กรณี การไกล่เกลี่ยโดยเปิดเผย ตลอดจนการให้มีผู้อื่นเข้าไปร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ยจะช่วยสอดส่องดูแลพิทักษ์สิทธิของคู่กรณีซึ่งบางครั้งเป็นชาวบ้านทั่วไปความรู้ความเข้าใจในการรักษาสิทธิของตนมีน้อย จะทำให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอใช้ความระมัดระวังในการไกล่เกลี่ยไม่ใช้อำนาจจนเกินขอบเขตและเสียความเป็นธรรมได้ สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ได้มีการบัญญัติไว้ในข้อ 7 คือการบัญญัติให้สอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง และบันทึกการแจ้งและรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าวไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือในการแสวงหาข้อเท็จจริงของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอก่อนทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญา เพราะการที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลย่อมต้องมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีเพื่อประกอบการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยเสมอ การให้อำนาจนายอำเภอในการสอบถามผู้เสียหายและผู้กล่าวหาและผู้เกี่ยวข้องจะทำให้ได้ข้อเท็จจริงแห่งคดีในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อการไกล่เกลี่ยคดีของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอมากขึ้นว่าคดีเป็นมาอย่างไร พฤติการณ์เป็นเช่นใด ความประสงค์ของผู้เสียหายมีเพียงใด จะทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยพิจารณาได้ว่าควรจะเริ่มการไกล่เกลี่ยอย่างไร จะใช้มาตรการใดในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กล่าวหาที่กระทำผิดได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ดีในอันที่จะช่วยสร้างกลไกกระบวนการในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

ข้อ 10 น่าจะเป็นข้อที่สำคัญที่สุดในกฎกระทรวงนี้เลยก็ว่าได้ เพราะเป็นข้อที่กำหนดรูปแบบการยุติคดีโดยนายอำเภอนี้เป็นการดำเนินการโดยวิธีไกล่เกลี่ย สิ่งที่บ่งบอกว่าเป็นการไกล่เกลี่ยคดีคือ บทบัญญัติห้ามมิให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท เพราะหากอนุญาตให้ทำการวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาทได้แล้วจะไม่ใช่

การไกล่เกลี่ย (Conciliation หรือ Mediation)[52] แต่จะเป็นอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ไป[53] เพราะโดยหลักแล้วผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่มีอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาท อย่างมากทำได้เพียงการเสนอทางเลือกให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น

ข้อ 11 เป็นขั้นตอนบันทึกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อคู่กรณีบรรลุข้อตกลงการไกล่เกลี่ยแล้ว โดยกำหนดให้ทำเป็นหนังสือและจดลงในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาของอำเภอด้วย โดยบทบังคับที่สำคัญของหนังสือตกลงยินยอมคือต้องระบุระยะเวลาในการปฏิบัติตามข้อตกลงไว้ด้วย เมื่อมีระยะเวลาปฏิบัติตามข้อตกลงที่ชัดเจนจะช่วยให้กระบวนการบังคับตามข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข้อ 12 เป็นการขยายความผลแห่งการปฏิบัติตามข้อตกลงจนเสร็จสิ้นแล้ว ผลแห่งคดีคือคดีอาญาเป็นอันเลิกกันและสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกำหนดเพิ่มเติมให้ชัดเจนขึ้นว่ากรณีที่มีการร้องทุกข์หรือยื่นฟ้องต่อศาลไว้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล เพื่อหน่วยงานเหล่านี้จะได้รับทราบการยุติคดีอาญาและทำการจำหน่ายคดีต่อไป เป็นการสร้างกลไกในการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานที่รับคดีดังกล่าวไปทำได้อย่างดี การที่กำหนดให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันในชั้นการไกล่เกลี่ยโดยนายอำเภอนี้ ถือได้ว่าอำนาจการยุติคดีอาญานี้เป็นของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน เป็นการบัญญัติกฎหมายให้สามารถยุติคดีอาญาได้ในชั้นเจ้าพนักงาน

ข้อ 13 เป็นการนำหลักการมิให้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาล (Without Prejudice Principle) ที่กล่าวในบทที่ 2 มาใช้ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญที่จะต้องมีในกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ใช้ในการเจรจาพูดคุย เพราะความประสงค์ของการไกล่เกลี่ยคือต้องการให้คู่กรณีพูดหรือกล่าวในการเจรจาอย่างเปิดอก (Frank discussion) และมีความต้องการที่จะยุติข้อพิพาทเพียงชั้นนี้ ดังนั้นคำพูดที่ใช้ในการเจรจาเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะไม่นำไปยันผู้พูดหรือผู้ใดในศาลได้ หลักการนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะให้การไกล่เกลี่ยสำเร็จ ทั้งนี้ควรบัญญัติให้นายอำเภอหรือผู้ไกล่เกลี่ยแจ้งสิทธิเงื่อนไขดังกล่าวให้คู่กรณีทราบเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยคดีด้วย แต่การบัญญัติข้อ 13 เพียงเท่านี้ไม่อาจรับประกันหรือให้มีผลตามหลัก

---

[52] วันชัย วัฒนศัพท์. (2550). “การแก้ปัญหาข้อพิพาท และผลแห่งการตัดสินใจ.” ใน กระทรวงยุติธรรม คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน. **การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน.** หน้า 13.

[53] วรรณชัย บุญบำรุง. (2548). **หลักและทฤษฎีของอนุญาโตตุลาการเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.** หน้า 46.

Without Prejudice ได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้นจึงควรห้ามคู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเปิดเผยข้อเท็จจริงแห่งการไกล่เกลี่ยด้วย ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ข้อ 14 และข้อ 15 และข้อ 16 วรรคสองเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจำหน่ายข้อพิพาทของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ โดยที่ข้อ 14 เป็นกรณีของการจำหน่ายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนในความตกลงยินยอมที่ได้จากการไกล่เกลี่ยภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ ข้อ 15 เป็นกรณีของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอบอกเลิกการไกล่เกลี่ย ส่วนข้อ 16 วรรคสอง เป็นกรณีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ภายในกำหนดระยะเวลา ทั้ง 3 กรณีให้อำนาจนายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ย แต่สิ่งที่ขาดไปสำหรับบทบัญญัติว่าด้วยการจำหน่ายข้อพิพาทคือ ปัญหากลไกการติดต่อกับพนักงานสอบสวน กล่าวคือหากเป็นการไกล่เกลี่ยคดีที่นายอำเภอเป็นผู้พบการการกระทำผิดก่อนโดยที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจยังไม่รับทราบการกระทำความผิด ซึ่งหมายถึงยังไม่มีการร้องทุกข์ที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ เมื่อคดีนั้นไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้และนายอำเภอได้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นแล้ว หากไม่มีการสื่อสารไปยังพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจอาจไม่ทราบถึงการที่คดีดังกล่าวผ่านการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอมาแล้ว อาจทำให้มีปัญหาเรื่องการพิจารณารับคำร้องทุกข์ภายในกำหนดอายุความได้ บางครั้งผู้เสียหายอาจไม่ทราบถึงสิทธิในการไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ดังนั้นควรกำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิการร้องทุกข์ภายในระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่นายอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทให้ผู้เสียหายทราบ และกำหนดนายอำเภอต้องแจ้งผลการจำหน่ายข้อพิพาทไปให้พนักงานสอบสวนทราบเป็นหนังสือด้วย

ข้อ 16 วรรคแรก เป็นการกำหนดเงื่อนเวลาที่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับข้อพิพาทไว้ และขยายได้อีก 15 วัน รวมแล้วนายอำเภอหรือปลัดอำเภอมีเวลา 30 วันในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว การกำหนดเช่นนี้ทำให้เกิดผลดีคือ ทำให้การไกล่เกลี่ยเป็นไปด้วยความรวดเร็วไม่ล่าช้าจนเกิดผลเสียต่อผู้ถูกกล่าวหาได้ เพราะหากไม่กำหนดระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยแล้วอาจทำให้ใช้เวลาในกระบวนการไกล่เกลี่ยนานทำให้อายุความในการร้องทุกข์ในความผิดอันยอมความได้ขยายไปเกินกว่า 3 เดือน ซึ่งทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียเปรียบเกินควร

ข้อ 17 เป็นการกำหนดไม่ให้มีการนำเอาข้อพิพาทที่จำหน่ายออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วนำกลับมาพิจารณาไกล่เกลี่ยอีก เป็นการควบคุมทางเดินแห่งคดีมิให้วนเวียนไม่มีทางออก เพราะถ้าไม่กำหนดห้ามไกล่เกลี่ยซ้ำแล้วคู่กรณีอาจนำคดีที่จำหน่ายไปแล้วมาให้นายอำเภอไกล่เกลี่ยอีกซ้ำแล้วซ้ำเล่าไม่มีที่สิ้นสุดแห่งคดี ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อทุกฝ่ายทั้งต้องใช้ทรัพยากรนายอำเภอหรือปลัดอำเภอมาทำการไกล่เกลี่ยคดีเดิมซ้ำๆ ผู้เสียหายก็ไม่ได้รับการเยียวยา

ผู้ต้องหาก็เสียเปรียบเรื่องอายุความร้องทุกข์ได้ขยายไปเรื่อยๆ การมีบทบัญญัตินี้จะทำให้คดีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ข้อสรุปที่สามารถควบคุมกำหนดเวลาได้

ข้อ 18 เป็นการกำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอบันทึกเหตุแห่งการจำหน่ายข้อพิพาทไว้ เพื่อเป็นหลักฐานและอาจรวบรวมสาเหตุการจำหน่ายข้อพิพาทไปวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

4.2.3 ข้อควรแก้ไขกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

จากกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอมานั้น แม้จะมีความถูกต้องสมบูรณ์ในแง่ของรูปแบบ (Format) การร่างกฎหมาย เช่น มีชื่อของกฎกระทรวงซึ่งในที่นี้ให้ชื่อว่า “กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553” บทที่ว่าด้วยการอ้างอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า วันใช้บังคับซึ่งกฎกระทรวงนี้ได้อ้างอำนาจตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เป็นฐานแห่งอำนาจในการออก หรือการลงนามของรัฐมนตรีซึ่งตามกฎกระทรวงนี้ผู้ลงนามเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม[54] ซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรีเอง เป็นต้น[55] ยังมีข้อบกพร่องอยู่ในแง่ของเนื้อหา (Content) แห่งกฎหมายหากนำไปใช้บังคับแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงมีข้อควรปรับปรุงเพื่อประสิทธิภาพการบังคับใช้ให้บังเกิดผลในแง่ของการลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลได้จริง และสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย โดยมีข้อเสนอควรปรับปรุง ดังนี้

1) จากที่กล่าวมาแล้วว่าการไกล่เกลี่ยนี้เป็นการไกล่เกลี่ยคดีอาญา การทำให้คดีอาญายุติตามกระแสหลักต้องใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถึง 267 มาตรา ถึงกระนั้นแล้วก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่เสมอมา มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นบทบัญญัติมาตราเดียวที่ใช้ในการยุติคดีด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของนายอำเภอ และเป็นบทบัญญัติกว้างๆ ย่อมขาดรายละเอียดการปฏิบัติอย่างมาก การอุดรูรั่วทางกฎหมายต่างๆ ต้องมากำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้นกฎกระทรวงที่กำหนดรายละเอียดเพื่อการดังกล่าวต้องมีความละเอียด ชัดเจน สามารถแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในกรณีที่เป็นความผิดต่อเนื่องเกี่ยวพันกันอันมีลักษณะตามมาตรา 19

---

[54] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 6.

[55] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เล่มเดิม. หน้า 116 – 120.

แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการรับไกล่เกลี่ยระหว่างนายอำเภอหลายอำเภอก็ได้ ดังนั้นควรบัญญัติแนวทางการป้องกันปัญหานี้โดยควรนำมาตรา19[56] และมาตรา 21[57] แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบังคับโดยอนุโลม โดยควรบัญญัติไว้ในข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงนี้ จึงควรแก้เป็น ดังนี้

"ข้อ 3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไกล่เกลี่ย ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอของอำเภอนั้นเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี

หากความผิดที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้นมีลักษณะตามมาตรา 19 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ยังไม่มีการตัดสินปัญหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือเป็นคดีที่ยังไม่ผ่านการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ให้นำมาตรา 19 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

---

[56] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19 บัญญัติว่า

"ในกรณีดั่งต่อไปนี้

(1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่ เมื่อความผิด

(2) ส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง

(3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป

(4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน

(5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง

(6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้

ในกรณีข้างต้นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

(ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือ พนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ

(ข) ถ้าจับผู้ต้องหายังไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ."

[57] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21 บัญญัติว่า

"ในกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบให้ข้าหลวงประจำจังหวัดนั้นมีอำนาจชี้ขาด แต่ในจังหวัดพระนครและธนบุรีให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด

ในกรณีที่ไม่แน่วว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด

การรอคำชี้ขาดนั้น ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน."

หากความผิดที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้นมีลักษณะตามมาตรา 21 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ใช้มาตรา 21 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ผู้เขียนเห็นว่าเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการซ้ำซ้อนและการเกี่ยงกันทำงานของพนักงานสอบสวนในประมวลกฎหมายวิธีพิจาณาความอาญา น่าจะนำมาใช้ได้ดีกับในกรณีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอด้วย กล่าวคือในกรณีที่จับผู้ต้องหาได้แล้วให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่มีการจับผู้ต้องหาได้เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ถ้ายังจับตัวไม่ได้ก็ให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนเป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ย ถ้าไม่แน่ใจว่านายอำเภอคนใดในเขตจังหวัดคนเป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสิน หากเป็นการไม่แน่ใจระหว่างจังหวัดก็ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตัดสิน เมื่อได้บัญญัติดังนี้แล้ว เชื่อว่าช่องว่างและรอยรั่วในอำนาจการดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอต่างท้องที่จะมีน้อยลงหรือไม่มีอีกต่อไป

2) ควรนำแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) แนวคิดชนะทุกฝ่าย (Win-win Concept) และแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดและการกลับคืนสู่สังคม (Rehabilitation and Reintegration) และควรนำหลักการตามมาตรา 46a ของประมวลกฎหมายอาญาแห่งประเทศสหพันธรัฐเยอรมันที่กำหนดแนวทางในการไกล่เกลี่ยไว้ 2 แนวทางคือการไกล่เกลี่ยแบบไม่ต้องชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนและการไกล่เกลี่ยโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นำมาตรการเชิงลงโทษบางประการที่ใช้กับกรณีความตกลงทางอาญาในมาตรา 41-2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตลอดจนนำแนวคิดที่ผู้กระทำผิดที่สารภาพและสัญญากับเจ้าหน้าที่และรูปแบบการอบรมตักเตือนตามแบบที่ใช้ในประเทศออสเตรเลีย รูปแบบการอบรมเยาวชนที่กระทำผิดทางอาญาของมลรัฐเซาท์แคโรไลนา ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้ปฏิบัติได้ผลดีในประเทศดังกล่าวข้างต้น มาเป็นแนวทางในการกำหนดแนวทางการเยียวยาความเสียหายในกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของไทย เพราะตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวงนี้ไม่ได้บัญญัติถึงวิธีการนำไปสู่ลักษณะของผลสุดท้ายแห่งข้อตกลงที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีว่าต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง มีแนวทางในการเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กันอย่างไรบ้าง มีเพียงบัญญัติไว้ในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไว้ว่า “ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี” คำว่า “ตามควรแก่กรณี” ไม่สามารถระบุแนวทางการไกล่เกลี่ยได้อย่างชัดเจนว่าไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณีต้องทำอย่างไรบ้าง และกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 บัญญัติวิธีการไกล่เกลี่ยไว้เพียงกว้างๆ ใน

ข้อ 10 โดยมีใจความว่า นายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้คู่กรณีเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กันหรืออาจเสนอทางเลือกให้คู่กรณีผ่อนผันให้แก่กันได้ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วแม้กฎกระทรวงที่ควรบัญญัติในรายละเอียดการไกล่เกลี่ยคดีอาญาก็ยังคงไม่มีรายละเอียดดังกล่าวแต่อย่างใด

การมีแนวทางรูปแบบของความตกลงในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาเหมือนที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา วิธีการผันหรือเบี่ยงเบนคดีตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ตลอดจนผลงานวิจัยของนักวิชาการก็ถือเป็นตัวอย่างแนวทางรูปแบบการไกล่เกลี่ยที่ควรนำมาเป็นแบบอย่างในการดำเนินการ โดยเห็นควรบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในข้อ 10 แห่งกฎกระทรวงนี้ โดยควรแก้เป็น ดังนี้

"ข้อ 10 เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้แก่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาผ่อนผันให้แก่กันได้ แต่ห้ามไม่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท

ภายใต้วรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอดำเนินการให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาตกลงยินยอมกันในเรื่อง ชดใช้ค่าทดแทน หรือดำเนินการอื่นใดที่อาจไม่ใช่การชดใช้เป็นเงินให้กับผู้เสียหาย เช่น

(1) การส่งมอบทรัพย์สินคืนให้กับผู้เสียหาย การชำระเงินให้แก่รัฐหรือการบริจาคเงินให้กับองค์กรการกุศลแทนค่าปรับ

(2) การส่งมอบใบอนุญาตหรือหนังสือให้อำนาจหรือสิทธิใดๆ ที่ทางราชการออกให้ไว้กับนายอำเภอหรือปลัดอำเภอตามระยะเวลาที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกำหนดแต่ระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่เกินหนึ่งปี

(3) การทำงานบริการหรือกระทำการใดที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือผู้เสียหายโดยไม่มีค่าตอบแทนโดยมีกำหนดระยะเวลาตามที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกำหนด

(4) การเข้าร่วมโครงการอบรมหรือสัมมนาต่างๆจากทางราชการหรือหน่วยงานที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกำหนดที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขตัวผู้กระทำผิดเองและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยผู้กระทำผิดอาจเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง

(5) การสารภาพ การทำความตกลงกับนายอำเภอหรือปลัดอำเภอและรับการตักเตือนทำทัณฑ์บน หรือให้ประกันตามที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นสมควร

(6) กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอื่นๆ ตามที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นสมควร

การดำเนินการเพื่อให้บรรลุข้อตกลงตามวรรคหนึ่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้แก่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาผ่อนผันให้แก่กันก็ได้ โดยให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเสนอโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและประโยชน์สาธารณะ และยึดแนวคิดแบบชนะร่วมกันทุกฝ่าย ตลอดจนคำนึงถึงการที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับโอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สังคมได้ดังเดิมอีกครั้งหนึ่งด้วย”

โดยที่การกำหนดเป็นแนวทางในการดำเนินการไกล่เกลี่ยเช่นนี้จะทำให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอซึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยมีทางเลือกในการเสนอแนวทางการยุติคดีระหว่างผู้ต้องหาและผู้เสียหายมากขึ้นตลอดจนนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเกิดความมั่นใจในการเสนอทางเลือกให้ผู้ต้องหาดำเนินการตามเงื่อนไขการยุติคดีข้างต้น เพราะจะเป็นการกระทำที่มีกฎหมายรองรับไม่ต้องกังวลอีกต่อไปว่าสิ่งที่ตนทำการไกล่เกลี่ยไปเงื่อนไขที่ตนกำหนดให้ผู้ต้องหาทำ จะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อีกต่อไป ซึ่งจะส่งผลดีโดยตรงในความตั้งใจและแรงจูงใจในความพยายามในการไกล่เกลี่ยให้คดียุติลงในชั้นนี้ในอันที่จะช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมตลอดจนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและลดผู้ต้องโทษในเรือนจำในที่สุด

การกำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและประโยชน์สาธารณะ และยึดแนวคิดแบบชนะร่วมกันทุกฝ่าย ตลอดจนคำนึงถึงการที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับโอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สังคมได้ดังเดิมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นคำที่กว้างมาก ไม่มีรายละเอียดในทางปฏิบัติ แต่หากพิจารณาคำเหล่านี้ให้ดีแล้วจะพบว่าเป็นคำที่หากให้บัญญัติเป็นรายละเอียดแล้วจะเป็นบทบัญญัติที่ยาวมากจนอาจจับใจความไม่ได้ก็ได้ การบัญญัติเป็นแนวทางการดำเนินการแบบกระชับเช่นนี้ เป็นการให้อำนาจผู้ไกล่เกลี่ยในการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยนี้ก็คือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีความรู้ความสามารถและตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาคที่รัฐมอบอำนาจ (Deconcentralization) ให้ไปบริหารราชการแผ่นดินแทนในระดับอำเภอ จึงควรมีดุลยพินิจในการดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยยึดหลักการดำเนินการที่บัญญัติไว้เป็นแนวทางประกอบการใช้ดุลยพินิจ จึงถือว่าเป็นการบัญญัติที่เหมาะสมแล้ว เมื่อมีการดำเนินการโดยยึดประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมและประโยชน์ต่อสาธารณะผลที่ได้จากการไกล่เกลี่ยย่อมจะทำให้สังคมโดยรวมได้รับประโยชน์จากการดำเนินการนั้นด้วย เช่น การยึดใบอนุญาตขับขี่ของคนที่ชอบเมาสุราแล้วขับรถ ย่อมทำให้ผู้คนในสังคมปลอดภัยและรอดจากการตกเป็นเหยื่อของการเมาแล้วขับรถชนคน เป็นต้น ส่วนแนวคิดแบบชนะทุกฝ่ายถ้าหากนำมาใช้เป็นแนวทางแล้วคู่กรณีที่ยินยอมให้คดียุติและมีความคิดว่าตนไม่ได้เสียเปรียบแต่ฝ่ายเดียวเป็นการร่วมกันยุติที่ฝ่ายตนก็ได้รับประโยชน์บ้าง สิ่งนี้จะเป็นเงื่อนไขสำคัญ

ในการให้คู่กรณีอยู่ร่วมกันในสังคมและมีปฏิสัมพันธ์กันต่อไปได้ กล่าวคือทำให้คู่กรณีมองหน้ากันติดในสังคม ซึ่งจะเป็นผลดีต่อบรรยากาศการปฏิสัมพันธ์กันของทั้งสองฝ่ายและบุคคลอื่นๆ ในสังคมนั้นด้วย และแนวคิดการเปิดโอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สังคมนั้นก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่จะช่วยลดความเป็นอาชญากรของผู้กระทำผิดหรือผู้ถูกกล่าวหาได้ กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำผิดได้รับโอกาสให้เข้าอยู่ในสังคมและสังคมไม่รังเกียจให้กำลังใจไม่ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดแล้วแบ่งแยก ส่งเหล่านี้จะช่วยให้ผู้กระทำผิดรู้สึกอบอุ่นมีกำลังใจและลดแรงจูงใจในการกระทำความผิดเพิ่ม ซึ่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไกล่เกลี่ยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวคิดนี้ เช่น การนำผู้กระทำผิดที่ติดยาเสพติดไปทำการบำบัดรักษาจนหายดีแล้วส่งกลับไปอยู่บ้านอยู่ในสังคมเดิม เป็นต้น

3) การคุ้มครองมิให้คู่กรณีต้องตกอยู่ในอิทธิพลของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอซึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเป็นสิ่งที่ควรคำนึงถึงเป็นอย่างยิ่งเพราะหากผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งถือได้ว่าเป็นข้าราชการมีหน้าที่ควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยทั่วทั้งเขตอำเภอและมีผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมากจึงอาจทำให้คู่กรณีเกรงกลัวอิทธิพลของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยจนอาจทำให้การไกล่เกลี่ยไม่ได้เกิดจากความยินยอมที่แท้จริงของคู่กรณีผลแห่งการไกล่เกลี่ยอาจทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบเสียเปรียบเกินควรได้ ในกฎกกระทรวงฉบับดังกล่าวมีมาตรการในการคุ้มครองกรณีไม่ให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยด้วยการนำหลักการตรวจสอบได้ (Accountability) มาใช้ในข้อ 8 วรรคสองของกฎกระทรวงดังกล่าว ที่ให้สิทธิผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาสามารถให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้ารับฟังการไกล่เกลี่ยได้ ดังนี้จะสามารถป้องกันมิให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยใช้อำนาจหน้าที่ในการสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับคู่กรณีได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามเพื่อให้การทำงานของนายอำเภอสามารถถูกตรวจสอบได้เพื่อเป็นการประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณี จึงเห็นควรกำหนดมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอโดยผู้บังคับบัญชาของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอก็คือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยถึงแม้ว่าอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาจะเป็นอำนาจของนายอำเภอหรือโดยเฉพาะ แต่ผู้บังคับบัญชาก็สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติราชการอันจะส่งผลต่อแนวทางการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นควรบัญญัติเพิ่มในกฎกระทรวงเป็นข้อ 19 กำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอต้องส่งเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทุกเรื่องทั้งเรื่องที่ตกลงกันได้และเรื่องที่ตกลงกันไม่ได้ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคดีใดข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยให้ฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งได้เปรียบหรือเสียเปรียบมากเกินสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำข้อแนะนำ

เป็นหนังสือไปยังนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไกล่เกลี่ยรับทราบเพื่อให้นำไปปรับปรุงแก้ไขในโอกาสและในคดีต่อไป เหตุที่สามารถทำได้เพียงให้คำแนะนำก็เพราะอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาเป็นอำนาจโดยเฉพาะของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามกฎหมาย จะเข้าแทรกแซงไม่ได้ เว้นเสียแต่ว่าการดำเนินการของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ดังนี้ไม่เพียงแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการทางอาญาและทางปกครองกับนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ คู่กรณีหรือผู้ใดก็สามารถดำเนินคดีกับนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้ตามบทบัญญัติทั่วไปแห่งกฎหมายทางอาญา ทางปกครอง และทางแพ่ง ได้อยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มในประเด็นหลังนี้แต่อย่างใด ซึ่งข้อ 19 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวควรบัญญัติ ดังนี้

"ข้อ 19 ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยส่งเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทุกเรื่องทั้งเรื่องที่ตกลงกันได้และเรื่องที่ตกลงกันไม่ได้ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคดีใดข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบหรือเสียเปรียบมากเกินสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำข้อแนะนำเป็นหนังสือไปยังนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไกล่เกลี่ยรับทราบเพื่อให้นำไปปรับปรุงแก้ไขในโอกาสและในคดีต่อไป"

4) ควรแก้ไขข้อความหลักการไม่นำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไปเป็นพยานในชั้นศาล (Without Prejudice) จากร่างเดิมที่ห้ามเฉพาะนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเท่านั้น ในการเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ได้จากการไกล่เกลี่ย โดยควรบัญญัติให้รัดกุมยิ่งขึ้นด้วยการห้ามทุกคนและทุกฝ่ายเหมือนที่กำหนดหลักการนี้ไว้ในระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 ที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยควรแก้เป็น ดังนี้

"ข้อ 12 เว้นแต่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่นหรือเป็นไปตามคำสั่งศาล ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องตกลงที่จะเก็บรักษาความลับของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และตกลงที่จะไม่นำข้อเท็จจริงและการดำเนินการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนพิจารณาใดๆ ของศาล ไม่ว่าในสำนวนคดีที่ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้หรือคดีอื่น

ข้อเท็จจริงตามวรรคแรกให้หมายความรวมถึง การติดต่อระหว่างผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงใดๆ เกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ข้อเท็จจริงที่เป็นเนื้อหาหรือรายละเอียดแห่งการเจรจาตกลงในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความเห็นหรือข้อเสนอใดๆ ซึ่งได้เสนอโดยอีกฝ่ายหนึ่งในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทความเห็นหรือข้อเสนอใดๆ ซึ่งได้เสนอโดยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ"

การห้ามบุคคลอื่นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยเปิดเผยข้อเท็จจริงการไกล่เกลี่ยจะเป็นการเพิ่มความมั่นใจให้กับคู่กรณีในการยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยด้วยการกล้าที่จะพูดคุยเพื่อยุติคดีมากขึ้น การเจรจาอย่างเปิดอก (Frank Discussion) จะมีขึ้น และควรดำเนินการเจรจาแบบไร้ซึ่งการบันทึกหรืออัดเสียง (Off the Record) เมื่อมีการพูดคุยแบบเปิดอก และความไม่กังวลที่จะมีคู่กรณีหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ช่วยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอซึ่งนั่งอยู่ในห้องไกล่เกลี่ยด้วย บุคคลอื่นที่เข้ามาร่วมไกล่เกลี่ยด้วย เช่น ผู้ปกครอง หมู่บ้าน ผู้นำชุมชน บุคคลที่คู่กรณีให้ความเคารพนับถือ เป็นต้น นำคำพูดที่ตนพูดอาจกล่าวไปในทางที่ทำให้ตนเสียเปรียบไปใช้ยันตนในศาลและย่อมนำมาซึ่งแนวโน้มที่จะมีความเข้าใจกันมากขึ้น คดีอาญาที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยดังกล่าวก็มีแนวโน้มที่จะยุติง่ายขึ้น

5) ควรกำหนดกลไกหรือช่องทางการติดต่อกับพนักงานสอบสวนในกรณีที่มีการจำหน่ายข้อพิพาทหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จเพื่อรักษาเอกภาพของงานสอบสวนคดีอาญา โดยควรบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในข้อ 18 ของกฎกระทรวงดังกล่าว โดยควรแก้เป็น ดังนี้

"ข้อ 18 ก่อนจำหน่ายข้อพิพาทตามข้อ 14 ข้อ 15 วรรคสอง และข้อ 16 วรรคสองให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าอายุความร้องทุกข์ของคดีจะเริ่มต้นนับใหม่นับตั้งแต่เวลาที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทเป็นต้นไปและแจ้งสิทธิให้ผู้เสียหายทราบว่ามีสิทธิไปร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อพนักงานสอบสวนภายในอายุความตามที่กฎหมายกำหนด

ภายใต้ข้อ 13 ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งข้อมูลเท่าที่จำเป็นเกี่ยวกับคดีผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา วันเวลาที่จำหน่ายข้อพิพาทเป็นหนังสือไปให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่มีอำนาจสอบสวนโดยพลัน

เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาแล้ว ให้บันทึกเหตุแห่งการจำหน่ายข้อพิพาทไว้ด้วย"

การกำหนดเช่นนี้จะทำให้คดีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ ได้เข้าสู่ระบบหรือกระแสหลักได้ ทำให้งานสอบสวนคดีอาญาเป็นเอกภาพ มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีผู้รับผิดชอบในการส่งต่อคดีซึ่งก็คือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไกล่เกลี่ยนั่นเอง เป็นการกำหนดเครื่องมือเพิ่มช่องทางในการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ไกล่เกลี่ยกับพนักงานสอบสวนตามกระแสหลัก โดยเป็นเหมือนสะพานเชื่อมทางเดินแห่งคดีให้ไปสู่การหาข้อยุติได้อย่างมีเอกภาพสะดวกยิ่งขึ้นโดยไม่มีการสะดุดทำให้ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายในคดีอาญาอยู่แล้วต้องเสียสิทธิในการได้รับการเยียวยาหรือฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิม นอกจากนี้ยังช่วยให้พนักงานสอบสวนทราบความเป็นมาแห่งความพยายามในการยุติคดีด้วยการไกลเกลี่ยอันจะเป็นข้อมูลที่

เป็นประโยชน์ในการสอบสวนการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และอำนวยความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีต่อไป แต่เนื่องจากคดีอาญาที่นายอำเภอมีอำนาจไกล่เกลี่ยตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นี้เป็นความผิดทางอาญาที่ยอมความได้อันเป็นความผิดต่อส่วนตัวไม่ใช่ความผิดอาญาแผ่นดิน ดังนี้ไม่เป็นบทบังคับให้ผู้เสียหายต้องไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนทุกครั้งแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อไม่มีการร้องทุกข์ในความผิดต่อส่วนตัวแล้ว พนักงานสอบสวนก็มิอาจทำการสอบสวนได้โดยชอบแต่อย่างใด[58] ทั้งนี้ตามมาตรา 121 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วในเมื่อนายอำเภอไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ การจะกำหนดหน้าที่โดยเป็นบทบังคับให้ผู้เสียหายต้องไปร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนต่อไปนั้นจะเป็นการไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาข้างต้น ดังนั้นเมื่อมีการจำหน่ายคดีออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยของอำเภอแล้ว การจะส่งต่อคดีไปยังกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักจึงทำได้ด้วยการแจ้งสิทธิการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ผู้เสียหายทราบและแจ้งการจำหน่ายคดีไปให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่มีอำนาจสอบสวนเพื่อแจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบการผลการดำเนินการก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเพื่อเป็นการประสานการปฏิบัติและเพื่อรักษาสิทธิให้กับผู้เสียหาย ทั้งยังทำให้งานสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยมีความเชื่อมโยงคงความเอกภาพเสมอ แม้ว่าจะมีกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอมาเพิ่มเติมก็ตาม

---

[58] คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 406.

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การที่สังคมมนุษย์พัฒนามาจากยุคสังคมดั้งเดิมมาจนถึงปัจจุบัน สังคมมีความสลับซับซ้อนขึ้นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากที่เคยทำกันอย่างง่ายๆ ค่อยพัฒนารูปแบบที่มีความเป็นทางการมากขึ้นมีวิธีพิจารณาความที่มีระเบียบแบบแผน สิ่งที่ตามมาคือการแก้ไขความขัดแย้งที่มีระเบียบแบบแผนนั้นเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกวันประกอบกับปัจจุบันมีความขัดแย้งทางความคิดทางการเมืองอย่างรุนแรงจนเกิดปัญหาความตกต่ำของความปรองดองและความสมานฉันท์กันในสังคมไทย การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ฟุ่มเฟือยจนก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและนักโทษล้นเรือนจำ ความพยายามในการหันเหคดี (Diversion) ด้วยการนำเอาแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution) ในรูปแบบของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่เคยมีอยู่คู่สังคมมนุษย์มาแต่ดั้งเดิม โดยเฉพาะประเทศไทยได้มีการใช้รูปแบบดังกล่าวมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย มีการพูดถึงและนำกลับมาปัดฝุ่นและปรับปรุงใช้อีกครั้งเพื่อช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการไกล่เกลี่ยคดี นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยลดปริมาณคดีในศาลและแก้ไขปัญหาคนล้นเรือนจำได้อีกด้วย

ตำแหน่งนายอำเภอถือเป็นตำแหน่งสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการช่วยไกล่เกลี่ยคดีอาญามาตั้งแต่เริ่มมีตำแหน่งนี้เมื่อครั้งปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 และมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้นายอำเภอทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญามาโดยตลอด ตั้งแต่พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาจนล่าสุดมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จากเหตุผลในแง่ของความเหมาะสมทางสภาพสังคม วิถีชีวิต อุปนิสัย และวัฒนธรรมไทยและแง่ของความเหมาะสมของตัวผู้ไกล่เกลี่ยคือนายอำเภอซึ่งเป็นทั้งหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตอำเภอ เป็นพนักงานสอบสวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีหน้าที่ในการสืบสวนซึ่งคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของ Sheriff ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม

มีหน้าที่ในการอำนวยความเป็นธรรมในสังคม และจุดแข็งที่นายอำเภอมีเครือข่ายปฏิบัติงานที่เข้มแข็งจนถึงหมู่บ้านชุมชนจำนวนมาก ทั้งหมดนี้จึงเป็นความชอบด้วยเหตุผลในการให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาต่อไป

แม้ว่าจะมีความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและยุติคดีก่อนชั้นศาลอันจะช่วยในการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมตลอดจนช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... ที่สำนักงานอัยการสูงสุดพยายามผลักดันมาเป็นระยะเวลาเกือบ 20 ปี แล้ว และสำนักงานตำรวจแห่งชาติพยายามผลักดัน ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... แต่ยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแต่อย่างใด หรือมีความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมชุมชนให้เข้มแข็งขึ้น หากร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ร่างผ่านเป็นกฎหมายบังคับใช้และกระบวนการยุติธรรมชุมชนเข้มแข็งขึ้นแล้ว ปัญหาความตกต่ำของความปรองดองและความสมานฉันท์กันในสังคมไทยตลอดจนคดีล้นศาลและคนล้นเรือนจำน่าจะมีโอกาสลดลงมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามเมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาขึ้นมาในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว แม้ว่าอาจอยู่ในกฎหมายฉบับที่ไม่เหมาะกับลักษณะของบทบัญญัตินี้ แต่อย่างน้อยการมีบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับย่อมมีความเหมาะสมในแง่ของแนวคิดและหลักการทางกฎหมายที่สามารถใช้บังคับกับสังคมไทยในสภาวะการณ์ปัจจุบันได้ดังกล่าวมาแล้ว และเป็นบทบัญญัติที่จะมีส่วนช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา นอกจากนี้ยังมีผลช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ลดปัญหาคดีล้นศาลและช่วยลดปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังเป็นโอกาสเริ่มต้นอันดีในการที่จะพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทยให้ดีขึ้นในอนาคต

5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ระบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทยมีพัฒนาและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อตอบสนองความมุ่งหมายในการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมตลอดจนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและแก้ปัญหาคนล้นเรือนจำ ตลอดจนอำนวยความยุติธรรมในกับประชาชน จึงมีข้อเสนอแนะที่ควรปรับปรุงกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ที่ออกตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้ประกาศให้มีผลบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษาตามที่ได้นำเสนอและอธิบายอย่างละเอียดมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ จึงขอสรุปได้ ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะปรับปรุงมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เห็นควรนำบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของนายอำเภออันเป็นผู้ปกครองท้องที่ ไปบัญญัติไว้เป็นมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จะเป็นการเหมาะสมมากกว่าบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

5.2.2 ข้อเสนอแนะปรับปรุงปรับปรุงกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

1) ควรป้องกันและแก้ไขปัญหาการซ้ำซ้อนและการเกี่ยงกันทำงานของนายอำเภอที่อาจเกิดขึ้นจากกรณีความผิดที่มีโทษทางอาญาที่มีลักษณะต่อเนื่องเกี่ยวพันกันหลายท้องที่ ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้ กล่าวคือในกรณีที่จับผู้ต้องหาได้แล้วให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่มีการจับผู้ต้องหาได้เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ถ้ายังจับตัวไม่ได้ก็ให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนเป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ย ถ้าไม่แน่ใจว่านายอำเภอคนใดในเขตจังหวัดคนเป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสิน หากเป็นการไม่แน่ใจระหว่างจังหวัดก็ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตัดสิน

2) ควรนำแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) แนวคิดชนะทุกฝ่าย (Win-win Concept) และแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดและการกลับคืนสู่สังคม (Rehabilitation and Reintegration) และควรนำหลักการตามมาตรา 46a ของประมวลกฎหมายอาญาแห่งประเทศสหพันธรัฐเยอรมันที่กำหนดแนวทางในการไกล่เกลี่ยไว้ 2 แนวทางคือการไกล่เกลี่ยแบบไม่ต้องชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนและการไกล่เกลี่ยโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นำมาตรการเชิงลงโทษบางประการที่ใช้กับกรณีความตกลงทางอาญาในมาตรา 41-2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตลอดจนนำแนวคิดที่ผู้กระทำผิดที่สารภาพและสัญญากับเจ้าหน้าที่และรูปแบบการอบรมตักเตือนตามแบบที่ใช้ในประเทศออสเตรเลีย รูปแบบการอบรมเยาวชนที่กระทำผิดทางอาญาของมลรัฐเซาท์แคโรไลนา ประเทศสหรัฐอเมริกา และวิธีการผันหรือหันเหคดีตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ตลอดจนผลงานวิจัยของนักวิชาการ มาเป็นแนวทางในการกำหนดแนวทางการเยียวยาความเสียหายในกระบวนการ

ไกล่เกลี่ยคดีอาญาของไทย โดยบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ไกล่เกลี่ยให้ผู้ไกล่เกลี่ยได้ยึดถือ

3) ควรเพิ่มมาตรการคุ้มครองคู่กรณีมิให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยโดยนำหลักการสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) มาใช้เพิ่มเติมจากการให้สิทธิผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาสามารถให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้ารับฟังการไกล่เกลี่ยได้ ด้วยการบัญญัติเพิ่มให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยต้องส่งเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทุกเรื่องทั้งเรื่องที่ตกลงกันได้และเรื่องที่ตกลงกันไม่ได้ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคดีใดข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบหรือเสียเปรียบมากเกินสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำข้อแนะนำเป็นหนังสือไปยังนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไกล่เกลี่ยรับทราบเพื่อให้นำไปปรับปรุงแก้ไขในโอกาสและในคดีต่อไป

4) ควรแก้ไขข้อความหลักการไม่นำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไปเป็นพยานในชั้นศาล (Without Prejudice) จากร่างเดิมที่ห้ามเฉพาะนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเปิดเผยข้อเท็จจริงใดที่ได้มาจากการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้รัดกุมยิ่งขึ้นโดยควรห้ามทุกคนและทุกฝ่าย เพื่อผลในโอกาสความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เพิ่มมากขึ้น

5) ควรกำหนดกลไกหรือช่องทางการติดต่อกับพนักงานสอบสวนในกรณีที่มีการจำหน่ายข้อพิพาทหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จเพื่อรักษาเอกภาพของงานสอบสวนคดีอาญา ด้วยการแจ้งสิทธิการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ผู้เสียหายทราบและกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยแจ้งการจำหน่ายคดีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ไปให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนเพื่อเป็นการประสานการปฏิบัติ

นอกนั้นให้คงเดิมตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ทุกประการ

บรรณานุกรม

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ. (2547). **คู่มือการเปรียบเทียบปรับและการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานเจ้าหน้าที่**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.

_____. (2549). **คู่มือการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.

_____. (2551). **บทบาท อำนาจหน้าที่ และกฎหมาย ในการอำนวยความเป็นธรรมของฝ่ายปกครอง**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.

กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง. (2549). **คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปี 2550** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.

กระทรวงยุติธรรม คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน. (2550). **กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กระทรวงยุติธรรม คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน. (2550). **การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กระทรวงยุติธรรม คณะทำงานโครงการนำร่องพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน. (2550). **ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมสมานฉันท์**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

คณะทำงานจัดทำหนังสือที่ระลึกงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2527. (2527). **คนมหาดไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

คณะทำงานจัดทำหนังสือวิชาการมหาดไทย 100 ปี. (2535). **100 ปี มหาดไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิริวัฒนาการพิมพ์.

คณาจารย์ภาคสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2530). **สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาเบื้องต้น** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

คณิต ณ นคร. (2549). **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2551). **กฎหมายอาญาภาคทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2551). **ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คมวัชร เอี้ยงอ่อง. (2551). "การไกล่เกลี่ยในสหราชอาณาจักร." อ้างถึงใน สรวิศ ลิมปรังษี. (2551). **กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (51 – 58).** กรุงเทพฯ: สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.

จินดา เพชรมณีวรรณ. (ม.ป.ป.). **พ่อขุนรามคำแห่งมหาราช อัครมหากษัตริย์แห่งอาณาจักรสุโขทัย**. กรุงเทพฯ: อรุณรุ่ง.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). **กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืน "อำนาจ" แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน**. กรุงเทพฯ: เอเซีย แปซิฟิค ออฟเซ็ท.

เจริญ ไชยชนะ. (2523). **พ่อขุนรามคำแหงมหาราช**. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2552). **สังคมกับกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทีมงานนวปกครอง. (2551). **คู่มือเตรียมสอบนายอำเภอ เจ้าพนักงานปกครอง 7 และการสอบของข้าราชการฝ่ายปกครองฉบับสรุปเนื้อหาสาระที่สำคัญ.** ม.ป.ท.

ธง วิทัยวัฒน์. (2547). **พจนานุกรมศัพท์และสำนวนกฎหมาย ไทย-อังกฤษ, อังกฤษ-ไทย**. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

ณรงค์ ใจหาญ. (2543). **กฎหมายอาญา ว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ณัฏฐณิชชา ภูโต. (2545). **ตำรวจกับปัญหาสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฟิวเจอร์ เพลส แอนด์ กราฟฟิค.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2546). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา**. กรุงเทพฯ: ประกายพรึก.

ปรีดี เกษมทรัพย์. (2550). **นิติปรัชญา** (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โพธิ์ แซมลำเจียก. (2514). **พ่อขุนรามคำแหงมหาราช.** กรุงเทพฯ: ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์.

โพยม จันทรัคคะ. (2515). **เรื่องคอมมิวนิสต์และมาตรการทางเศรษฐกิจสังคมในประเทศฟิลิปปินส์**. พระนคร: โอเดียนสโตร์.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์. (2549). **ประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสอันเกี่ยวเนื่องกับกฎหมาย ตั้งแต่พุทธศักราช 2489 จนถึง 2546**. กรุงเทพ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มูฮัมหมัดรอฟีอี มูซอ. (2549). **กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และการจัดการความขัดแย้งในชุมชนมุสลิม**. กรุงเทพ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

รอสส์ อาร์เรคก์ และไบรอัน จี ลอง. (2536). **การต่อรองที่ชนะทั้งคู่**. แปลจาก The Win Win Negotiator โดย อำนวยชัย ปฏิพัทธ์เผ่าพงศ์. กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2541). **ศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน**. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.

วรรณชัย บุญบำรุง. (2548). **หลักและทฤษฎีของอนุญาโตตุลาการเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรรณชัย บุญบำรุง,ธนกร วรปรัชญากูล และสิริพันธ์ พลรบ. (2549). **หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วิเชียร กาญจนะวงศ์ และกูมะ มะหะหมัด. (2518). **สาธารณรัฐฟิลิปปินส์.** มปท.

เศวต โกมลภูติ. (2515). **สาธารณรัฐฟิลิปปินส์**. มปท.

สมพร พรหมหิตาธร. (2539). **การเปรียบเทียบคดีอาญา**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. (2549). **บันทึกเรื่องการปกครองของไทยสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สรวิศ ลิมปรังษี. (2545). **อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท**. กรุงเทพฯ: นิติรัฐ.

_____. (2551). **กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**. กรุงเทพฯ: สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.

สีดา สอนศรี. (2550). **ฟิลิปปินส์: จากอดีตถึงปัจจุบัน (ค.ศ.1986-2006)**. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2534). **ความยินยอมของผู้เสียหาย : ศึกษากรณีปลูกถ่ายอวัยวะ** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2552). "หลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่." ใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. **ยืนหยัดบนหลักนิติธรรม** (184 – 213). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). **คู่มือการร่างกฎหมาย "การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย."** ม.ป.ท.

สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มติดตามและประเมินผล. (2550). **การประเมินผลโครงการพัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชนในจังหวัดนำร่อง 17 จังหวัด**. ม.ป.ท.

_____. (2547). **คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

_____. (ม.ป.ป.). **การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2551). **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อุทัย อาทิเวช. "การถ่วงดุลการใช้อำนาจขังชั่วคราวของผู้พิพากษาไต่สวนฝรั่งเศส: ที่มาของผู้พิพากษาแห่งเสรีภาพและการกักขัง (Le juge des libertés et de la détention). " ใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. **ยืนหยัดบนหลักนิติธรรม** (261 - 290). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความ

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2535, 2 มกราคม). "วิสามัญฆาตกรรม." **มติชน, 14, 5056**. หน้า 10.

ประดิษฐ์ ยมานันท์. (2551, กันยายน). "113 ปีกับอำนาจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งของนายอำเภอ." **เทศาภิบาล, 103, 9**. หน้า 52-54.

พระยาราชเสนา. (2545). "เลือกสรรข้าราชการเข้าประจำหน้าที่." อ้างถึงใน สุจิตต์ วงษ์เทศ. (บรรณาธิการ). **ศิลปวัฒนธรรมฉบับพิเศษ เทศาภิบาล พระนิพนธ์สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ** (หน้า 247 - 263). กรุงเทพฯ: มติชน.

วิทยานิพนธ์

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2523). **ความยินยอมในกฎหมายอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). **กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การปรับกระบวนทัศน์กระบวนการยุติธรรมไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาสหวิทยาการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เชาวน์วัศ สุดลาภา. (2529). **ศาลหมู่บ้าน สถาบันทางสังคมเพื่อระงับความขัดแย้งในหมู่บ้าน.** เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ธนพงษ์ กุลนพฤกษ์. (2545). **อนุญาโตตุลาการในศาล.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ประพิณ ปรัชญาภรณ์. (2522). **ความยินยอมของผู้เสียหายในการกระทำความผิดอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปริญญา บุญชู. (2533). **พนักงานอัยการกับงานประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน**. วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก ชุดที่ 35. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการทัพบก.

ณฐวรรณ พุทธเจริญลาภ. (2550). **การไกล่เกลี่ยในศาลฎีกา.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ณภัทร กตเวทีเสถียร. (2547). **การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยกระบวนการยุตธรรมเชิงสมานฉันท์ (ศึกษาเฉพาะความผิดที่มีผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา)**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

พศิลักษมิ์ ทองเจริญ. (2550). **ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**. สารนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมโภณ ศิริสุข. (2525). **การใช้ดุลยพินิจทางกฎหมายของนายอำเภอ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุกันยา กองศรี. (2551). **บทบาทของทนายความในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

สุภัทรา กรอุไร. (2543). **การประนอมข้อพิพาททางอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อรรถชัย วงศ์อุดมมงคล. (2548). **การใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดบางประเภท**. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รายงานการวิจัย

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). **ความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ** (รายงานการวิจัย) (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม.

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2551). **การกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา** (รายงานการวิจัย). นนทบุรี: สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

เดชา สังขวรรณ และคณะ. (2550). **มาตรการเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชญาวิทยาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ถาวร เสนเนียม. (2531). **การประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้านในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประนอมข้อพิพาท (**เอกสารวิจัย). โรงเรียนนักปกครองระดับสูง. ปทุมธานี: วิทยาลัยการปกครอง.

พิชิตชัย ศรียานนท์. (2539). **ตำรวจของประชาชน** (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล). สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานศาลยุติธรรม. (2545). **การนำการต่อรองการรับสารภาพมาใช้ในประเทศไทย กรณีศึกษาคดียาเสพติด** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

อุดม รัฐอมฤต. (2548). **บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่น ๆ

กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ. (2551). **เอกสารคัดสำเนาสรุปผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2551 (เดือนตุลาคม 2550 – กันยายน 2551)**. ม.ป.ท.

คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ วุฒิสภา และสำนักงานศาลยุติธรรม. (2551). **เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "กระบวนการยุติธรรมตาม ป.วิ. อาญาใหม่และการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นสอบสวน ระหว่างวันที่ 27 – 28 กันยายน 2551 ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 7 อาคารสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม**. ม.ป.ท.

บันทึกข้อความ สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ที่ มท 0307.2/1896 ลงวันที่ 11 เมษายน 2551 เรื่อง การประชุมคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 2/2551.

บันทึกข้อตกลงระหว่างนายพนัส รอดดี กับ นายณัฐสันต์ โพธิ์กลัดและนางสุชาติ โพธิ์กลัด ตามแบบ ป.ค.14 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2552 ที่ทำการปกครองอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี.

บันทึกคำวินิจฉัยและบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลหนองเพรางาย ลงวันที่ 21 มีนาคม 2550 ณ ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอไทรน้อย.

บันทึกประจำวันของสถานีตำรวจภูธรไทรน้อย ลงวันที่ 26 กันยายน 2551 คดีอาญาที่ 393(ส) /2551 บัญชีของกลางลำดับที่ 159/2551.

บันทึกสรุปผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2551 (เดือนตุลาคม 2550 – กันยายน 2551) ส่วนอำนวยความเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง.

บันทึกสรุปผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความเป็นธรรมอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2552 (เดือนตุลาคม 2551 – กันยายน 2552) ส่วนอำนวยความเป็นธรรม สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง.

เบอร์นาโด้ โกติเนซ การ์เซีย, ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมอิสติน กรุงเทพฯ บุคคลเชื้อชาติฟิลิปปินส์สเปน, กรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2553.

ปิยะ ปิจนำ, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ สำนักปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2552.

ปิยะณัฐ วัชราภรณ์, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, ศาลแพ่ง, สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2552.

พร บัวบุตร, ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 12 ตำบลทุ่งแล้ง อำเภอลอง จังหวัดแพร่, สัมภาษณ์, 15 เมษายน 2553.

รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่..) พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. ;วันที่ 26 กรกฎาคม 2550.

วราดิศร อ่อนนุช, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักอำนวยการกองอาสารักษาดินแดน กรมการปกครอง, กรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2552.

วัฒนา เที้ยวพันธ์, นายอำเภอคลองลาน, ที่ว่าการอำเภอคลองลาน, สัมภาษณ์, 11 ตุลาคม 2552.

สภาทนายความ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. (ม.ป.ป.). **เอกสารคัดสำเนา เรื่อง ระเบียบศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสภาทนายความ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2547**. ม.ป.ท.

สมชาย ไตรทิพย์ชาติสกุล, จ่าจังหวัดตาก, จวนผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, สัมภาษณ์, 10 ตุลาคม 2552.

สัญชัย พัฒนวิชัย, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง, กรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2552.

สามารถ ลอยฟ้า, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, จวนผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, สัมภาษณ์, 10 ตุลาคม 2552.

สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ กลุ่มงานพัฒนาระบบด้านทัณฑวิทยา. (2552). **เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ "นักโทษล้นคุก : วิกฤตสังคมไทย...ที่รอการแก้ไข" วันอังคารที่ 23 มิถุนายน 2552 ณ ห้องเมจิก 2 ชั้น 2 โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น จัดโดย กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม**. ม.ป.ท.

อุทัย อาทิเวช. (2552). "การใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส." ใน อุทัย อาทิเวช และคณะ. **เอกสารประกอบการฝึกอบรม โครงการฝึกอบรมหลักสูตร "วิทยากรโครงการคุ้มครองสิทธิประชาชนเกี่ยวกับเอดส์ ระงับข้อพิพาทในระดับท้องถิ่น และเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนด้านการรักษาฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" เรื่อง "ฝึกปฏิบัติเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท" วันพฤหัสบดีที่ 12 กรกฎาคม 2552 เวลา 13.30–16.30 น. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด**. ม.ป.ท.

กฎหมาย

กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545. (2545, 9 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 119, ตอนที่ 103 ก. หน้า 183 - 189.

กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553. (2553, 7 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 127, ตอนที่ 54 ก. หน้า 22 - 27.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114. (2438, 19 มกราคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 12, ตอนที่ 42. หน้า 392 - 399.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547.

พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116. (2440, 30 พฤษภาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 14, ตอนที่ 9. หน้า 105 - 130.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551. (2551, 5 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125, ตอนที่ 27ก. หน้า 96 - 105.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550. (2550, 15 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124, ตอนที่ 55ก. หน้า 1 - 10.

พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมราชทัณฑ์. (2552). ตารางเปรียบเทียบอัตรากำลังข้าราชการต่อจำนวนผู้ต้องขัง. สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2552, จาก **http://www. correct.go.th/stat102/display/result.php.**

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2553, 20 พฤษภาคม). อาคารเซ็นทรัลเวิลด์ถล่มแล้ว 4 ชั้นไฟยังคุกรุ่น. สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม 2553, **จาก http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/ politics/life/20100520/ 116666/เซ็นทรัลเวิลด์ถล่มแล้ว-4ชั้นไฟยังคุกรุ่น.html.**

ข่าวสดออนไลน์. (2553, 27 กรกาคม). เมียธาริตจ่อฟ้องตู่ปูดไถนักธุรกิจ 1.5 แสน. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2553, จาก **http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid= TVRJNE1ESXhOam M1Tmc9PQ==.**

เทพศักดิ์ บุณยรัตพันธุ์. (ม.ป.ป.). แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์. สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2553, จาก **http://www.drmanage.com/images/pulldown_1253695845 /Chapter_7.pdf.**

แพร่ทีวี. (2553, 26 ตุลาคม). ชาวบ้านไผ่ล้อมยกขบวนขับไล่ผู้ใหญ่บ้าน. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2553, จาก **http://www.phrae.tv/main1/modules.php?name= activeshow_ mod&file=article &asid=944.**

ศาลยุติธรรม. (2552). สถิติจำนวนคดีค้างมา รับใหม่ เสร็จไป ของศาลทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือน เมษายน พ.ศ. 2552 (ศาลฎีกา). สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2552, จาก **http://www.coj.go.th/oppb/userfiles/file/AprilLegal2009.xls**.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2552). แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2552, จาก **http://www.oja.go.th/doc/DocLib1/Forms/AllItems.aspx**.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2552). ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2552, จาก **http://www.oja.go.th/law/Lists/law/DispForm.aspx?ID=147**.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2552). ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... สืบค้นเมื่อ 13 ตุลาคม 2552, จาก **http://www.oja.go.th/law/Lists/law/DispForm.aspx?ID=136.**

สำนักงานศาลยุติธรรม. (2545). ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544. สืบค้นเมื่อ 18 ตุลาคม 2552, จาก **http://www.library.coj.go.th/rabieb/show.php?Idmain=10&&Title=การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท&&page=**.

สำนักงานศาลยุติธรรม. (2548). อาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน(อ.ก.ช.). สืบค้นเมื่อ 18 ตุลาคม 2552, จาก **http://www.coj.go.th/adro/sub/vcm/index.php**.

อัยการผู้ช่วยรุ่นที่ 13. (2548). ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2550, จาก **http://app1347.4t.com/crime.htm**.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Bockstiegel, Karl-Heinz, Kroll, Stefan Michael and Nacimiento, Patricia. (2007). **Arbitration in Germany : The Model Law in Practice**. Rijn, Netherlands: Wolters Kluwer.

Carmen, Rolando V. del. (2004). **Criminal Procedure Law and Practice** (6th ed.). Belmont, CA: Thomson Learning.

Cato, D. Mark. (2002). **Arbitration Practice and Procedure**. London, England: Informa Professional.

Chamelin, Neil C., Fox, Vernon B. and Whisenand, Paul M. (1979). **Criminal Justice** (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Champion, Dean J. (2001). **The Juvenile Justice System : Delinquency, Processing, and The Law** (3rd ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Cole, George F. (1995). **The American System of Criminal Justice** (7th ed.). Belmont, CA: Wadsworth.

Denning, Alfred. (1953). **The Changing Law.** London, England: Stevens and Sons.

Derham, David P., Maher, Francis K. H. and Waller, Peter L. (1977). **An introduction to law** (3rd ed.). Glebe, N.S.W.: Simmons Limited.

Findlay, Mark, Odgers, Stephen and Yeo, Stanley. (1999). **Australian Criminal Justice** (2nd ed.). Melbourne, Victoria: Oxford University.

Freckmann, Anke and Wegerich, Thomas. (1999). **The German legal system**. London, England: Sweet and Maxell.

Garner, Bryan A. (Eds). (2001). **Black's Law Dictionary**. St. Pual, MN: West Group.

Kay, Maurice. (1979). **Arbitration.** London, England: Sweet and Maxwell.

Kratcoski, Peter C. and Walker, Donald B. (1984). **Criminal justice in America** (2nd ed.). New York, NY: Newbery Award Records.

Leeson, Susan M. and Johnston, Bryan M. (1988). **Ending it: dispute resolution in America**. Cincinnati, OH: Anderson.

Macnil, Ian R. (1992). **American arbitration law : reformation, nationalization, internationalization**. New York, NY: Oxford University.

Merkin, Robert. (2004). **Arbitration Law**. London, England: LLP.

Pease, Ken and Hukkila, Kristiina. (1990). **Criminal Justice Systems in Europe and North America**. Helsinki, Finland : Helsinki Institute for Crime Prevention and Control.

Plucknett, Theodor. (1956). **A Concise of the Common Law** (5th ed.). London, England: Butterworths.

Polk, Kenneth, Adler, Christine, Muller, Damon and Rechtman, Katherine. (2003). **Early Intervention : Diversion and Youth Conferencing – A national profile and review of current approaches to diverting juveniles from the criminal justice system**. Canberra, N.S.W.: Australian Government Attorney – General's Department.

Sawer, Geoffrey. (1968). **The Australian and the law**. London, England: Penguin Books.

Shelden, Randall G. (1982). **Criminal Justice in America : A Sociological Approach**. Boston, MA: Litle, Brown and Company.

So Sethaputra. (1997). **New Model English-Thai Dictionary**. Bangkok,Thailand: Thaiwatthanaphanich.

_____. (2005). **New Model English – Thai Dictionary**. Bangkok,Thailand: Prima.

The European Forrum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice. (2000). **Victim-Offender Mediation in Europe Making Restorative Justice Work**. Leuven, Belgium: Leuven University.

The International Association of Penal Law. (1981). **The Criminal Justice System of The Federal Republic of Germany**. Toulouse, France: The International Association of Penal Law.

ELECTRONIC SOURCES

Andrew Jackson. (2010). How to use 'without prejudice' to protect your interests. Retrieved November 2, 2010, from **http://www.andrewjackson.co.uk/legal-resources/legal-fact-files/how-to-use-without-prejudice-to-protect-your-interests/.**

Bautista Jr., Renato. (2010). The Philippine Legal System. Retrieved June 05, 2010, from **http://law.suite101.com/article.cfm/the-philippine-legal-system.**

Caroline S. Hau (2002). Of Strongmen and the State. Retrieved November 1, 2010, from **http://kyotoreview. cseas.kyoto-u.ac.jp/issue/issue0/article_90.html**.

Garamchai. (1999). Sheriff and Police. Retrieved November 1, 2009, from **http://www.garamchai.com/askadesi/askgov08.htm**.

Gemma Lampert. (2009, September 24). Without prejudice: what does it actually mean?. Retrieved November 2, 2010, from **http://business.timesonline.co.uk/ tol/business/law/article6846025.ece**.

Office for Democratic Institutions and Human Rights. (2004). Criminal Procedure Code of the French Republic. Retrieved October 17, 2010, from **http://www. legislationline. org/download/action/download/id/1674/file/848f4569851e2ea7eabfb2ffcd70.htm /preview.**

_____. (2004). Criminal Procedure Code of the Federal Republic of Germany. Retrieved December 7, 2009, from **http://www.legislationline.org/documents/action/popup/ id/9016/preview**.

Mondaq Business Briefing. (2005, March 3). Employment Law: Without Prejudice?. Retrieved September 12, 2009, from **http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-3766912 /Employment-Law-Without-Prejudice.html**.

Stellar Sydney education and migration centre. (2005). Australia. Retrieved November 18, 2009, from **http://stellar.igetweb.com/index.php?mo=3&art=26206**.

Suomeksi. (2010). Study of Finland-Philippines Trade. Retrieved June 05, 2010, from **http://www.remburssi.org/projects/philippines/legal.htm.**

The South Carolina Department of Juvenile Justice. (2010). The Community Juvenile/Youth Arbitration Program. Retrieved January 30, 2010, from **http://www.state.sc.us/djj/ pdfs/juvenile-arbitration-program.pdf.**

U.S. Department of Justice. Office of Justice Program. (2009, November 17). World Factbook of Criminal Justice Systems. Retrieved November 17, 2009, from **http://www. ojp. usdoj.gov/bjs/pub/ascii/wfbcjaus.txt**.

ภาคผนวก

DPU

ภาคผนวก

กฎกระทรวง

ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

DPU

หน้า ๒๒
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๕๔ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ กันยายน ๒๕๕๓

กฎกระทรวง

ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา

พ.ศ. ๒๕๕๓

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๑/๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๒ ในกฎกระทรวงนี้

"อำเภอ" หมายความรวมถึง กิ่งอำเภอ

"นายอำเภอ" หมายความรวมถึง ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

"ปลัดอำเภอ" หมายความว่า ปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีความผิดที่มีโทษทางอาญา

"ความผิดที่มีโทษทางอาญา" หมายความว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมิใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศ

ข้อ ๓ บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไกล่เกลี่ย ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอของอำเภอนั้นเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี

ข้อ ๔ ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอนั้น ในกรณีที่แจ้งความประสงค์ด้วยวาจา ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำบันทึกความประสงค์นั้นไว้ และให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวลงลายมือชื่อไว้ด้วย

เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าจะยินยอมหรือแสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่ หากเป็นกรณีที่มีผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาหลายฝ่าย ให้แจ้งและสอบถามทุกฝ่าย

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมหรือแสดงความจำนงที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบ และจัดให้มีการบันทึกการยินยอมหรือความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา พร้อมทั้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น

ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมหรือไม่แสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้การแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งสิ้นผลไป และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่เหลือทราบด้วย

ข้อ ๕ ในกรณีที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องได้ระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วก่อนวันแจ้งความประสงค์ตามข้อ ๔ วรรคหนึ่ง หรือจะระงับไปก่อนวันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งทราบตามข้อ ๔ วรรคสอง ห้ามไม่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทนั้นไว้ไกล่เกลี่ย และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ผู้แจ้งความประสงค์ทราบโดยพลัน

ข้อ ๖ การแจ้งความประสงค์ตามข้อ ๔ วรรคหนึ่ง ไม่ใช่คำร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ ๗ เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ลงลายมือชื่อในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาตามข้อ ๔ วรรคสาม แล้ว ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทนั้นไว้ไกล่เกลี่ยต่อไป และแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายทราบถึงสิทธิของตนและผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามข้อ ๑๒ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ และข้อ ๑๗ พร้อมทั้งสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง และบันทึกการแจ้งและรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าวไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

การบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทตามวรรคหนึ่ง ให้บันทึกเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทตามที่ได้ความจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวัน เวลา สถานที่ และบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภออ่านข้อความที่บันทึกไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาตามวรรคหนึ่งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายฟัง แล้วให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ ๘ ในการสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกระทำต่อหน้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย เว้นแต่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามที่นัดหมายโดยไม่มีเหตุอันสมควร จะกระทำลับหลังผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ในการไกล่เกลี่ยนั้นจะไกล่เกลี่ยพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้นให้กระทำต่อหน้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย

ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้ารับฟังการไกล่เกลี่ยได้ แต่ในการไกล่เกลี่ยครั้งใด หากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นว่าการมีบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอยู่ด้วยจะเป็นอุปสรรคต่อการไกล่เกลี่ย จะดำเนินการไกล่เกลี่ยครั้งนั้นโดยมิให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเข้าร่วมรับฟังก็ได้

ข้อ ๙ การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้กระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือในกรณีจำเป็นจะกระทำ ณ สถานที่ราชการอื่นตามที่นายอำเภอกำหนดก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายทราบล่วงหน้าตามสมควร

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอส่งหนังสือนัดหมายการไกล่เกลี่ยไปยังผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย เว้นแต่ผู้นั้นได้รับแจ้งด้วยวาจาและลงลายมือชื่อรับรู้ไว้ ให้ถือว่าเป็นการนัดหมายโดยชอบแล้ว

ข้อ ๑๐ เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท นายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้แก่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาผ่อนผันให้แก่กันก็ได้ แต่ห้ามไม่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท

ข้อ ๑๑ เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจัดทำเป็นหนังสือตกลงยินยอม และบันทึกการตกลงยินยอมนั้นไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

หนังสือตกลงยินยอมตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุวัน เดือน ปี และรายละเอียดความตกลงยินยอม รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติตามความตกลงยินยอมให้ชัดเจน และให้นำความในข้อ ๗ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๒ เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมตามข้อ ๑๑ แล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันและสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือยื่นฟ้องต่อศาลไว้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล แล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๓ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะเปิดเผยข้อเท็จจริงใดที่ได้มาจากการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมิได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามคำสั่งศาล

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยแล้ว แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

ข้อ ๑๕ ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะบอกเลิกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเมื่อใดก็ได้ ในกรณีบอกเลิกด้วยวาจา ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอบันทึกการบอกเลิกนั้นไว้พร้อมทั้งให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่บอกเลิกลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับการบอกเลิกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่ง ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

ข้อ ๑๖ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับข้อพิพาทไว้ เว้นแต่มีความจำเป็นและผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายยินยอม ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอขยายเวลาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงยินยอมกันได้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

ข้อ ๑๗ ข้อพิพาทใดที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาตามข้อ ๑๖ วรรคสอง นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะรับข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยอีกไม่ได้

ข้อ ๑๘ เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาแล้ว ให้บันทึกเหตุแห่งการจำหน่ายข้อพิพาทไว้ด้วย

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

DPU

หน้า ๒๗
เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๕๔ ก ราชกิจจานุเบกษา ๗ กันยายน ๒๕๕๓

<u>หมายเหตุ</u> :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๖๑/๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการไกล่เกลี่ยบรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอที่เป็นความผิดอันยอมความได้และมิใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

DPU

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	ร้อยตำรวจตรีสัณฐิติ ธรรมใจ
วัน เดือน ปี เกิด	3 กันยายน 2520
ที่อยู่	106/2 หมู่ที่ 12 ตำบลทุ่งแล้ง อำเภอลอง จังหวัดแพร่
ประวัติการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2541 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปีการศึกษา 2547 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 59
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

DPU