

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และเสนอแนะ

การวิจัยนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลัก คือ ศึกษาและวิเคราะห์ หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางอาญา มาตรการ รูปแบบการระงับข้อพิพาทของระหว่างประเทศ และต่างประเทศตลอดจนปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของการระงับข้อพิพาททางอาญาที่ใช้บังคับ ในปัจจุบันของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาโดยการจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เป็นกฎหมายเฉพาะที่วางแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในด้านการระงับข้อพิพาททางอาญา ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพและสอดคล้องกับหลักสากล ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการเหมาะสมต่อการ นำไปใช้ในการจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบและได้ดำเนินการจนบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ ดังกล่าวโดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. สรุปผลได้ดังนี้

1. สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาวิจัยได้ศึกษาและนำแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์เพื่อกำหนด โครงสร้างเนื้อหาของกฎหมายต้นแบบ กล่าวคือทบทวนหลักการพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เข้าใจภารกิจของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่มีภารกิจคุ้มครองสังคม และป้องกัน ปราบปรามผู้กระทำความผิด แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรม (Crime control) เพื่อนำมาสนับสนุนประเด็นที่ว่ากำหนดนโยบายทางอาญาที่เป็นการป้องกันและปราบปรามปัญหา อันเกิดจากการกระทำความผิดอาญา โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ การหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ (Crime prevention) และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (Due process) รวมทั้งได้ให้ความสำคัญในการศึกษาแนวความคิดเดิมในการดำเนินคดีอาญาซึ่งมีแนวความคิดว่า รัฐเป็นผู้มี หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข โดยใช้ทฤษฎีในการ ปราบปรามผู้กระทำความผิด (Crime control) การหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษรวมทั้งหลัก ในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) กับหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ตลอดจนแนวคิดในการ ลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษ เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและแนวทางในการดำเนินคดีอาญาของ

ประเทศไทยในปัจจุบัน รวมทั้งจะทำการศึกษาวิเคราะห์ระบบการดำเนินคดีอาญาตามแนวคิดใหม่ ซึ่งมีการคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Due process) ควบคู่ไปกับการปราบปรามอาชญากรรม (Crime control) โดยใช้หลักการในการเบี่ยงเบนหรือกัณฑ์คดี (Diversion) ซึ่งเป็นการกัณฑ์คดีที่ไม่เหมาะสมแก่การใช้โทษจำคุกออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยจะศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีการลดทอนความเป็นอาชญากรรม ทฤษฎีความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แนวคิดยุติธรรมเชิงฟื้นฟู ทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หลักการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการลดปริมาณคดีและการหันเหคดีซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมถึงการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักของระหว่างประเทศและของต่างประเทศ อันประกอบไปด้วย การไกล่เกลี่ย การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การชะลอการฟ้อง การเจรจาต่อรองการรับสารภาพ รวมทั้งการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

สำหรับกฎหมายที่ใช้วิเคราะห์ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและหมวด 6 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางอาญา ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27, 28 ตริ, ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/1 (14), มาตรา 61 (3), ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน ระเบียบของตำรวจว่าด้วยข้อบังคับในการปฏิบัติงานด้านคดีที่เกี่ยวกับการใช้หลักประนอมข้อพิพาททางอาญา ที่ให้เจ้าพนักงานตำรวจทำการไกล่เกลี่ยความผิดเกี่ยวกับครอบครัว ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555, ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการตั้งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561 ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554, ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2560 รวมทั้งศึกษามาตรการในการระงับข้อพิพาททางอาญาที่มีประสิทธิภาพของต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายของประเทศในระบบ Common Law คือ สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) เนื่องจากเป็นประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาแบบเดียวกับแนวปฏิบัติของศาลไทยและมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย และกฎหมายของประเทศในระบบ

Civil Law คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากเป็นประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนกับประเทศไทย

ทั้งนี้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดข้างต้นจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำมาเป็นพื้นฐานในการคิดวิเคราะห์ห้อย่างมีเหตุมีผล และยังสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการ รูปแบบ วิธีการ ของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาปริมาณคดีชั้นศาล จัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักวิชาการและชอบด้วยรัฐธรรมนูญและชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจต่อสังคม ประชาชน และหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมต่อการนำกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบดังกล่าวมาบังคับใช้คู่ขนานไปกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อให้เห็นลำดับขั้นตอนและความสำคัญในการแก้ไขปัญหาปริมาณคดีชั้นศาล โดยการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา จะขอกล่าวเป็นลำดับดังนี้

1) ข้อจำกัดของการระงับข้อพิพาททางอาญาของประเทศไทย

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ผ่านมามีพบว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญามีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ การหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลหรือผู้ต้องหา และคุ้มครองผู้เสียหายที่ถูกล่วงละเมิด ซึ่งจะนำไปสู่ความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมของไทยจึงต้องสร้างความสมดุลในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งมากเกินไป ระบบการดำเนินคดีอาญาที่รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรมมีประสิทธิภาพเป็นหัวใจสำคัญในความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพบว่าระบบการดำเนินคดีอาญา ยังไม่มีประสิทธิภาพ การค้นหาความจริงเกิดความล่าช้า การส่งเสริมให้มีมาตรการในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลหรือการลดปริมาณคดีเข้าสู่ระบบสายพาน หมายถึงการปรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในทุกชั้นให้เป็นไปได้ด้วยความมีประสิทธิภาพเพื่อเป็นกลไกไม่ให้ความยุติธรรมเกิดความล่าช้า ดังภาษิตทางกฎหมายที่ว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือ การปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed, Justice denied) ดังนั้นจึงต้องมีการใช้มาตรการอื่น ๆ เข้ามาทดแทน เช่น มาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมให้มีมาตรการที่เป็นทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งนอกกรอบตามปกติ (Alternative dispute resolution) ให้มากขึ้น เช่น การส่งเสริมให้มีการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท การชะลอฟ้อง การตั้งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ เพื่อหันเหคดีบางประเภทออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

ไม่ว่าจะเป็นในชั้นชุมชนโดยพนักงานฝ่ายปกครอง ชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการหรือศาล จึงเป็นสิ่งจำเป็น

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลพบว่าปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นยังมีปริมาณสูงอย่างต่อเนื่อง มีจำนวนผู้ต้องขังสูงเกินกว่ามาตรฐานรองรับของเรือนจำและมีอัตราการกระทำผิดซ้ำสูงอย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนของการใช้งบประมาณภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาพบว่าในปี พ.ศ. 2553 ใช้งบประมาณในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเกือบร้อยละ 10 ของงบประมาณของประเทศชี้ให้เห็นว่ามาตรการในการระงับข้อพิพาททางอาญาของไทยยังเป็นกลไกที่มีข้อจำกัด และยังมีความบกพร่องในการบังคับใช้

ข้อค้นพบประการต่อมา คือสาเหตุของการที่มีจำนวนคดีที่เข้าสู่ระบบงานยุติธรรมมากขึ้นไป มีสาเหตุมาจากเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ มีการนำเอากฎหมายอาญา และโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการควบคุมพฤติกรรมมากเกินไป ซึ่งปัจจุบันพบว่านอกจากประมวลกฎหมายอาญาที่กำหนดโทษในทางอาญาแล้วยังมีพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญาอีกกว่า 380 ฉบับ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากมุ่งเน้นการปราบปรามเป็นหลักโดยคำนึงถึงสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนตามทฤษฎีหลักนิติธรรม (Due process) เป็นลำดับรองรวมทั้งระบบงานยุติธรรมยังขาดกลไกปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามมาตรการยุติธรรมทางเลือกที่เหมาะสม (Alternative Dispute Resolutions) เช่น การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยชุมชน (community-base correction) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (noncustodial treatment of offender) การหันเหผู้กระทำผิดออกจากระบบเรือนจำ (diversion from custodial) การใช้ทางเลือกอื่นแทนการกักขัง (alternatives to incarceration) การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษจำคุก (alternatives to prison) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้ระบบที่เป็นทางการ (non-institutional treatment of offender) และการดำเนินคดีอาญาอย่างไม่เป็นทางการ (informal justice) ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้น และได้รับการจัดเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มีความสำคัญ ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ยุติธรรมชุมชน (community justice) และมาตรการการลงโทษระดับกลาง (intermediate sanction) โดยในแนวคิดมาตรการดำเนินคดีดังกล่าวนี้เป็นกลไกสากลที่นานาประเทศนำมาบังคับใช้ โดยมีรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญามาใช้เป็นกลไกในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่ไม่มีทางเลือกจำเป็นต้องใช้โทษจำคุก จนประสบความสำเร็จสามารถแก้ไขปัญหามีปริมาณคดีชั้นศาลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญข้อหนึ่งเกิดจากการที่ขาดมาตรการที่หลากหลายและเป็นเอกภาพในการที่จะจัดการกับคดีหลายประเภทที่เข้ามาสู่ระบบ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า คดีที่เข้ามาสู่ระบบไม่ว่าเป็นคดีซึ่งเกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือ

โดยประมาท คดีที่เป็นการกระทำความผิดหรืออาชญากรรมหรืออาชึ่งหรือคดีที่กระทำผิดเพียงเล็กน้อย ก็จะมีการดำเนินการในชั้นเจ้าพนักงาน หรือการดำเนินการในชั้นศาลในลักษณะที่คล้ายกัน กล่าวคือ พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานแล้วสรุปสำนวนพร้อมความเห็นการสั่งคดีของพนักงานอัยการและพนักงานอัยการก็จะพิจารณาสำนวนและพยานหลักฐาน ถ้ามีพยานหลักฐานพอฟ้องก็จะฟ้องคดีไปสู่ศาลทำให้กระบวนการในการดำเนินคดีเกือบทั้งหมดต้องไปยุติลงที่ศาล ปัญหาที่ตามมาก็คือทำให้เกิดปัญหาคดีล้นศาล การพิจารณาคดีล่าช้า ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วคดีบางประเภทสามารถจะมีมาตรการในการดำเนินการอื่นที่ส่งผลดีกว่าการสั่งฟ้องไปศาลทำให้ศาลต้องรับภาระเกินสมควรจนไม่สามารถมีเวลาไปใช้ในการพิจารณาคดีที่สำคัญ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดี กล่าวคือ ต้องสูญเสียเสรีภาพระหว่างการสอบสวนฟ้องร้องและต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการถูกดำเนินคดีซึ่งในหลายกรณีมีวิธีการที่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้ดีกว่าการจำคุกในเรือนจำ โดยเฉพาะในเรื่องความผิดเล็กน้อย ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือโดยพลั้งพลาด หรือความผิดลหุโทษ การขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมของไทยทั้งระบบดังกล่าวจึงนำมาสู่การหาแนวทางในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล โดยองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างหาวิธีการ แนวทางภายใต้กรอบขอบเขตของตนเอง เช่น พนักงานสอบสวนทำการไต่ถามคดีก่อนรับเรื่องร้องทุกข์ โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการระงับข้อพิพาทโดยตรง พนักงานอัยการโดยสำนักงานอัยการสูงสุดออกระเบียบบริหารคดี โดยการไต่ถามคดี การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ศาลมีการออกข้อกำหนดนาระบบการไต่ถามคดีและประนอมข้อพิพาทมาใช้ในชั้นศาล และในส่วนภาครัฐได้มีแนวคิดในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลอย่างเป็นทางการ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ที่ให้ความเห็นชอบในแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมอันได้แก่ มาตรการปรับ การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มาตรการความผิดอันยอมความได้ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ มาตรการชะลอการฟ้อง การคุมประพฤติ มาตรการพักการลงโทษ มาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชนและครอบครัว เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี ในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้ (ดูตารางที่ 6.1)

ตารางที่ 6.1 รูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีขององค์กรไทย

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

จากตาราง จะเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องได้พยายามลดปริมาณคดีโดยอาศัยกลไกหรือมาตรการดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาภายใต้กรอบขอบเขตอำนาจหน้าที่และตามแนวความคิดการใช้มาตรการอื่นในการเบี่ยงเบนคดี กล่าวคือ

1. ในชั้นชุมชน ใช้รูปแบบในการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย ซึ่งมีอยู่ 2 ช่องทางคือ การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน และการไกล่เกลี่ยในชั้นอำเภอและเขตโดยนายอำเภอ
2. ในชั้นพนักงานสอบสวน ใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย
3. ในชั้นพนักงานอัยการ ใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย การชะลอฟ้อง และการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณะ
4. ในชั้นศาล ใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยก่อนเข้าสู่กระบวนการสืบพยาน

จากข้อค้นพบ มาตรการดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาขององค์กรไทยในปัจจุบันยังมีข้อจำกัด และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเลือกที่จะใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเพื่อป้องกันการถูกริบหรือถูกฟ้องร้องเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากกลไกมาตรการการระงับข้อพิพาทดังกล่าวมิได้เป็นกลไกทางกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจผู้ปฏิบัติไว้รองรับการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจน บางหน่วยงานเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติภายในองค์กรเท่านั้นจึงทำให้ผลลัพธ์ที่ได้ยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวคือนอกจากไม่สามารถระงับข้อพิพาทเพื่อลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ดังสถิติปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลที่ได้กล่าวไว้แล้ว ยังพบว่ารัฐต้องสูญเสียงบประมาณเพิ่มเติมมาบริหารจัดการคดีปริมาณคดีอาญานอกจากทางบริหารจัดการด้านกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักอีก นับว่าเป็นภาระแก่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ

และบุคลากร จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการ และรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาที่บังคับใช้ใน ปัจจุบันยังเป็นกลไกที่มีอุปสรรค ปัญหาและข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการปริมาณคดีตาม เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งนับเป็นกฎหมายต้นแบบในด้านการไกล่เกลี่ย ที่กำหนดเป็นกฎหมายกลางให้หน่วยงานภาครัฐบังคับใช้ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายการไกล่เกลี่ยดังกล่าว เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งในการระงับข้อพิพาททางอาญาเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมและแก้ไขปัญหาใน กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบเหมือนกับนานาประเทศที่สามารถแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรม ทางอาญาด้านคดีสิ้นศาล คนล้นคุกลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ จะต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม แนวคิดเรื่องยุติธรรมสมานฉันท์ การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หลักเกณฑ์รูปแบบในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกระดับระหว่างประเทศและในต่างประเทศ ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทยเพื่อวางแนวทางเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับ ข้อพิพาททางอาญาที่เหมาะสมกับประเทศไทย และบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2) มาตรการที่มีประสิทธิภาพและจำเป็นต่อการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ของประเทศไทยเพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของโครงสร้างและเนื้อหา กฎหมายต้นแบบ

ข้อค้นพบจากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการที่มีประสิทธิภาพและจำเป็นต่อการระงับข้อพิพาท ทางอาญาปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งได้กำหนดคกฏเกณฑ์หรือแนวทางการ ปฏิบัติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้ ข้อ 10 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948) ข้อ 14/3 ของกติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วย กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (หลักการเพื่อคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก ค.ศ. 1988 ข้อ 38) และปรากฏในกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร(อังกฤษ) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในรูปแบบการไกล่เกลี่ย การสั่งไม่ฟ้อง การ ชะลอฟ้อง และการเจรจาต่อรอง

ข้อค้นพบของการวิจัยพบว่าองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของไทยมีรูปแบบการระงับ ข้อพิพาทบางรูปแบบที่เป็นไปตามหลักสากล และมีความเหมือนและความต่างกับมาตรการหรือ รูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาของต่างประเทศในบางประการ ดังนั้น เพื่อให้เห็นความเหมือน และความต่างของรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาในกลไกทางกฎหมายของไทยกับต่างประเทศ

อันจะนำไปสู่การพัฒนาคลังรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาของไทยให้มีประสิทธิภาพ
เป็นไปตามหลักสากลจึงเปรียบเทียบให้เห็นตามตารางดังนี้

ตารางที่ 6.2 เปรียบเทียบคลังทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทของไทยและต่างประเทศ

มาตรการระงับข้อพิพาท คดีอาญา	กฎหมายต่างประเทศ				
	เยอรมนี	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ไทย
1. การไต่ถามหรือประนอม ข้อพิพาทอาญา					
- กระบวนการไต่ถาม	✓	✓	✓	✓	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> (ในชั้นชุมชน)
- ประเภทคดีความผิด	✓	✓	✓	✓	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> (ในชั้นชุมชน)
- ระยะเวลาไต่ถาม	✓	✓	✓	✓	✓
2. ความตกลงทางอาญา					
- ขอบเขตความตกลงคดีทาง อาญา	✓	✓	✓	✓	✗
- วิธีการตกลงคดีทางอาญา	✓	✓	✓	✓	✗
3. การชะลอฟ้อง	✓	✓	✓	✓	✗
4. การตั้งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็น ประโยชน์ต่อสาธารณชน	✓	✓	✓	✓	✗
5. การต่อรองคำให้การ					
- กระบวนการต่อรองคำให้การ และจำเลยรับสารภาพ	✓	✓	✓	✓	✗
- อัยการมีหน้าที่ต่อรองคำให้การ กับจำเลย	✓	✓	✓	✓	✗
- อัยการมีอำนาจลดข้อกล่าวหา และเสนอการลงโทษที่แน่นอน	✓	✓	✓	✓	✗

จากตารางเปรียบเทียบ รูปแบบการระงับใช้ข้อพิพาททางอาญาข้างต้นจะเห็นได้ว่า
ทุกรูปแบบการระงับข้อพิพาทของต่างประเทศใช้ในรูปแบบคลังทางกฎหมายรองรับการปฏิบัติ

หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในด้านการระงับข้อพิพาทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่างจากกลไกการระงับข้อพิพาทของไทยที่ยังไม่มีกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจนรองรับคุณพิจารณาปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ส่งผลทำให้การบริหารจัดการคดียังไม่บรรลุเป้าประสงค์ และยังคงทำให้ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยประสบภาวะปริมาณคดีล้นศาล คนล้นคุก ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

จากการวิเคราะห์ทั้งหมด ทำให้ได้ข้อค้นพบที่เป็นสาระสำคัญที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) การไกล่เกลี่ยคดีอาญา

การไกล่เกลี่ย (mediation) คือ การที่บุคคลที่สามซึ่งเป็นที่ยอมรับเป็นอิสระ เป็นกลาง และไม่มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาด เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเพื่อช่วยคู่พิพาทในการระงับข้อพิพาทในประเด็นต่าง ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า การไกล่เกลี่ยซึ่งรวมถึงยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คือ การจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ที่พัฒนาการมาเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอีกขั้นหนึ่งที่ “คนกลาง” ยินยอมลดทอนบทบาทความสำคัญของตนในเวทีการจัดการความขัดแย้งนั้น ๆ และขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้คู่กรณี” ได้มีพื้นที่แห่งอำนาจเพิ่มมากขึ้นเพื่อจัดการความขัดแย้งของตนอย่างสันติวิธีต่อหน้าคนกลางนั่นเอง”

การไกล่เกลี่ย เป็นรูปแบบหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางอาญาที่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมไทยนำมาบังคับใช้อยู่แล้วในปัจจุบัน ตั้งแต่ในชั้นชุมชน ชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาล เพียงแต่โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบ และกฎหมายที่แตกต่างกันดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น จึงทำให้รูปแบบการระงับข้อพิพาทในด้านการไกล่เกลี่ยยังขาดความเป็นเอกภาพไม่รองรับคุณพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

(2) การชะลอการฟ้องคดีอาญา

การชะลอการฟ้อง (Suspension of prosecution) หมายถึง การที่พนักงานอัยการยังไม่ฟ้องคดีแต่จะชะลอคดีไว้ชั่วคราวหนึ่งโดยกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดหากปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งมาตรการรองรับการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขคือ การแก้ไขฟื้นฟูนอกระบบเรือนจำ (Non-institutional Based Treatment) มาตรการดังกล่าวถือเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นใหม่ในปัจจุบัน แต่มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลกโดยในแต่ละประเทศก็จะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมในประเทศของตน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับปรัชญาญาสหประชาชาติว่าด้วยหลักการพื้นฐานในการอำนวยความยุติธรรมต่อผู้เสียหายในคดีอาญาและผู้เสียหายจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ

สำหรับการชะลอฟ้องของไทยในปัจจุบันปรากฏอยู่เพียงในกฎหมายฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตาม พ.ศ. 2545 โดยในระดับนโยบายอัยการสูงสุด เป็นกรรมการในคณะกรรมการฟื้นฟูซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและระเบียบต่าง ๆ ในระดับปฏิบัติ ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ขอความร่วมมือให้สำนักงานอัยการสูงสุดจัดหาผู้แทนเพื่อแต่งตั้งให้เป็น ประธานอนุกรรมการฟื้นฟูฯ ในแต่ละพื้นที่และพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนก็มีหน้าที่ในการพิจารณาว่าผู้ต้องหาจะมีสิทธิที่จะได้รับการฟื้นฟูหรือไม่ ทั้งนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดแนวทาง ในการดำเนินคดีฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและเวียนแจ้งให้ถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส (สฝ.สฝ.) 0018/ว.46 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2546

ประเด็นการชะลอฟ้องได้ข้อค้นพบว่าการนำเอามาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในคดีที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการทางศาลเพื่อลดปัญหาปริมาณคดีล้นศาล เช่น ความผิดที่ได้กระทำผิดเล็กน้อย การกระทำความผิดโดยประมาท หรือความผิดที่อยู่ในเกณฑ์เมื่อฟ้องไปแล้ว ศาลอาจมีดุลพินิจในการรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ก็ได้ ก็ไม่ควรใช้วิธีการดำเนินคดีด้วยการฟ้องเพื่อทำให้คดีรอกศาล และสร้างผลกระทบในด้านอื่น ๆ โดยไม่มีความจำเป็น เป็นต้น

(3) การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity principles) จะมีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ส่วนฝ่ายตุลาการถือว่ามีอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี (Adjudication) ซึ่งมีเนื้อหากันคนละส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นระบบการดำเนินคดีอาญาโดยดุลพินิจจึงเป็นระบบที่ให้เจ้าพนักงานฝ่ายบริหารมีบทบาทเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรม เจ้าพนักงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งคดีได้ โดยพิจารณาถึงภูมิหลังของอาชญากร สิ่งแวดล้อม ตลอดจนนโยบายแห่งรัฐ พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องในคดีบางคดีแม้จะปรากฏว่ามีหลักฐานเพียงพอและมีเหตุควรเชื่อว่ามีผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง โดยให้ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นคดี ๆ ไป ซึ่งทางด้านการศึกษาทางด้านสังคม ด้านรัฐประศาสนศาสตร์และด้านอาชญาวิทยาจะเป็นส่วนประกอบอันสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อพิจารณาด้านกฎหมาย

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจึงเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมาย อันเนื่องมาจากทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนไป ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นและเห็นว่า การลงโทษจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เขาได้มีโอกาสในการปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีก

และเพื่อให้เขากลับสู่สังคมได้อีก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ โปแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

การสั่งไม่ฟ้องคดีบางประเภท เพื่อกันผู้กระทำความผิดออกจากการฟ้องคดีต่อศาลนั้น ถือเป็น รูปแบบหนึ่งของการนำผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมปกติ (Diversion) สำหรับประเทศไทย พนักงานอัยการมีดุลพินิจในการสั่งคดีอย่างชัดเจน กล่าวคือ การสั่งไม่ฟ้อง โดยไม่มีเงื่อนไขซึ่งเดิมกำหนดไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ในกรณีนี้เห็นว่าแม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้อำนาจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจน และมีการออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้แล้วก็ตามแต่กรณีดังกล่าวไม่ทำให้เกิดความชัดเจนและให้เกิดความเชื่อมั่นกับประชาชนเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดหลักการสั่งไม่ฟ้องไว้ในระเบียบที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่และโครงสร้างในทางบริหารเท่านั้น และไม่ควรถูกกำหนดให้อำนาจการสั่งเป็นอำนาจของอัยการสูงสุด เพราะจะทำให้การพิจารณาคดีเกิดความล่าช้า ควรให้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการตามลำดับชั้น เหมือนคดีที่สั่งไม่ฟ้องโดยทั่วไป

(4) การต่อรองคำรับสารภาพ (Plea -bargaining)

การต่อรองการรับสารภาพ คือ การเจรจาต่อรองระหว่างพนักงานอัยการและจำเลยในคดีอาญา เพื่อหาข้อตกลงที่พึงพอใจร่วมกัน โดยจำเลยให้การรับสารภาพเพื่อลดจำนวนข้อหา ความผิดลง หรือลดจำนวนกระทงความผิดหลายกรรม ซึ่งโดยปกติจะเป็นไปเพื่อให้จำเลยได้รับโทษจำคุกที่เบากว่าโทษที่อาจได้รับ หรือการยกเลิกข้อหาใดข้อหาหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การต่อรองการรับสารภาพ คือ กระบวนการยุติคดีอาญาอันเป็นผลจากความตกลงระหว่างพนักงานอัยการและจำเลยซึ่งในความตกลงดังกล่าวจำเลยที่จะให้การรับสารภาพภายใต้ข้อตกลงที่จะไม่มีการพิจารณาคดีเต็มรูปแบบและพนักงานอัยการตกลงที่จะยกเลิกข้อหาบางข้อหาหรือทั้งหมด หรือเสนอโทษอันเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย เป็นคำแนะนำให้ศาล

ซึ่งการเจรจาต่อรองการรับสารภาพ นับเป็นรูปแบบหนึ่งของการระงับข้อพิพาทที่สามารถลดปริมาณคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สหรัฐอเมริกา ใช้รูปแบบนี้ในการระงับข้อพิพาทและประสบความสำเร็จในการลดปริมาณคดีลงได้ถึง 90 เปอร์เซ็นต์

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

จากข้อค้นพบของงานวิจัยที่ได้กล่าวมาจึงนำมาสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีที่จะเป็นคำตอบในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยได้นำประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของโครงสร้างกฎหมายทั้ง 4 รูปแบบมาดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วม ออกแบบกฎหมาย (Participatory Design, Co-design) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในการบังคับใช้กฎหมายและผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายมาร่วมกันให้ความเห็นในลักษณะของการแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ต้องการจะให้มีอยู่ในร่างกฎหมายและนำคำตอบที่ได้รับ มาใช้ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. และได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้มาจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น (Hearing) โดยเชิญผู้ที่เคยให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและจากการมีส่วนร่วมในการออกแบบรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เข้าร่วมประชุม จากนั้นผู้วิจัยจึงได้นำความเห็นและข้อสังเกตที่ได้รับจากที่ประชุมมาปรับปรุงแก้ไขจนได้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. ที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ โดยมีการกำหนดเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นแก่นของกฎหมาย หมายถึงเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สะท้อนออกมาในรูปแบบของหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมาย สำหรับร่างพระราชบัญญัติการระงับข้อพิพาทในทางอาญา พ.ศ. นี้ ร่างขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่า โดยที่ปัจจุบันข้อพิพาททางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เห็นควรให้นำกระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญา มากำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีอาญา หรือ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือ

ระงับข้อพิพาททางอาญาบางประเภท เพื่อให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (หลักการและเหตุผลนี้จะปรากฏในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ)

3) ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในทางอาญา

การจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในทางอาญาเป็นคำตอบที่ได้จากกระบวนการที่กำหนดไว้ 2 ส่วน กล่าวคือ การกำหนดประเด็นที่เป็นสาระสำคัญที่จะนำไปสู่โครงสร้างของกฎหมายและกระบวนการมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมายและคำตอบที่ได้นำไปสู่คำตอบของการวิจัยคือ การจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) เพื่อลดปริมาณคดีโดยนำเอาข้อค้นพบของงานวิจัยตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติการระงับข้อพิพาทในทางอาญา พ.ศ. และดำเนินการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำความเห็นและข้อสังเกตมาแก้ไขปรับปรุงให้ร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นสามารถนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ร่างพระราชบัญญัติการระงับข้อพิพาทในทางอาญา พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นมีโครงสร้างกฎหมายและรายละเอียดของแต่ละมาตราดังนี้

(1) โครงสร้างกฎหมาย

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

หมวด 1 การใกล้เคียง (มาตรา 9 – มาตรา 44)

หมวด 2 การชะลอฟ้อง (มาตรา 45 – มาตรา 56)

หมวด 3 การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ (มาตรา 57 – มาตรา 63)

หมวด 4 การเจรจาต่อรอง (มาตรา 64)

หมวด 5 บทกำหนดโทษ (มาตรา 65 – มาตรา 66)

บทเฉพาะกาล (มาตรา 67)

(2) เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย

การกำหนดเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นแก่นของกฎหมาย หมายถึง เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สะท้อนออกมาในรูปแบบของหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมาย สำหรับร่างพระราชบัญญัติการระงับข้อพิพาทในทางอาญา พ.ศ. นี้ ร่างขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่า โดยที่ปัจจุบันข้อพิพาททางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เห็นควรให้นำกระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญา มากำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน

พนักงานอัยการ ศาลยุติธรรม หรือ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาททางอาญาบางประเภท เพื่อให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (หลักการและเหตุผลนี้จะปรากฏในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ)

สรุปผลการวิจัยข้างต้น ได้เป็นไปตามสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ว่า การมีกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม โดยมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย การไกล่เกลี่ย การชะลอฟ้อง การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การต่อรองคำรับสารภาพ เพื่อสามารถนำไปใช้บังคับในการระงับข้อพิพาททางอาญาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมเพื่อกรองคดีจะส่งผลให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง การดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพและสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริงตามหลักการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักสากล

2. ข้อเสนอแนะ

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นนี้ หากจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการลดปริมาณคดีอันเป็นเป้าประสงค์ มีข้อเสนอแนะดังนี้

2.1 แนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. โดยการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. จะทำให้มีต้นแบบในการตรากฎหมายกลางในด้านการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีอาญา ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาททางอาญาบางประเภท เพื่อให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข ซึ่งมีความเป็นเอกภาพ สามารถแก้ไขปัญหาปริมาณคดีล้นศาล ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะเป็นกลไกกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในด้านการระงับข้อพิพาท เป็นไปด้วยความชอบธรรมภายใต้

หลักนิติธรรมเกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. โดยการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและเข้าสู่กระบวนการตรากฎหมายตามลำดับขั้นต่อไป

2.2 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1) การตรากฎหมายลำดับรอง

เมื่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. มีผลเป็นกฎหมายโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปตามความในมาตรา 7 หน่วยงานรัฐและผู้รักษาการตามกฎหมาย กล่าวคือ ประธานศาลฎีกา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้มีหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติกรให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ ต้องดำเนินการตรากฎหมายลำดับรอง จึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองดังนี้

(ก) กฎกระทรวงว่าด้วยการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามกฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. เพื่อกำหนดวิธีการยื่นคำขอขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย การออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน การต่อหนังสือรับรอง แบบบัตรประจำตัวผู้ไกล่เกลี่ย การถอดถอนผู้ไกล่เกลี่ย การสิ้นสภาพผู้ไกล่เกลี่ย และการเพิกถอนผู้ไกล่เกลี่ย

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

(ค) ระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์การยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อกำหนดรายละเอียดของคำร้อง ระยะเวลาในการพิจารณา คำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 64 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ.

(ง) คำสั่งแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 25 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. เป็นคำสั่งเพื่อให้มีเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจตามที่บัญญัติในกฎหมายอำนาจดังกล่าว ทำหน้าที่

ผู้ใกล้ชิดตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ.

2.3 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

การวางแผนทางประกอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานทุกองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. ให้เป็นแนวทางเดียวกันและเกิดประโยชน์ต่อสังคมและผู้กระทำความผิดอย่างแท้จริง ผู้วิจัยเสนอให้ออกเป็นคำแนะนำของหน่วยงานของรัฐว่าด้วยการใช้ดุลพินิจกำหนดตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญานี้ วางระเบียบราชการเพื่อให้กิจการดำเนินไปโดยเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกัน และมีอำนาจให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบวิธีการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยประการอื่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง

2.4 ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ

ข้อเสนอแนะเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. และเพื่อประโยชน์ในการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่จึงให้หน่วยงานรัฐ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทตลอดจนการสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาท ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ได้แก่สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ ในการให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย อาทิจ กรมการปกครอง กรมการกงสุล กรมการขนส่งทางบก กรมที่ดิน เป็นต้น

3. ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

การวิจัยนี้เป็นการพัฒนารูปแบบการระงับข้อพิพาทเฉพาะทางอาญาให้เป็นกลไกกลางในการยุติหรือระงับข้อพิพาทในคดีที่ไม่มีความจำเป็นต้องนำเข้าสู่กระบวนการในชั้นศาล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ในชั้นชุมชน โดยพนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นกระบวนการยุติธรรมขั้นพื้นฐาน ดังนั้น เพื่อยกระดับการดำเนินงานศูนย์ใกล้ใกล้ระงับข้อพิพาทในชุมชน และพัฒนาประสิทธิภาพการบริการประชาชนให้เข้าถึงความยุติธรรมได้

อย่างสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจในการส่งเสริมและพัฒนากลไกการ
ระงับข้อพิพาท และการจัดการความขัดแย้ง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคของประชาชน
และชุมชน ตลอดจนสนับสนุนให้อาสาสมัครภาคประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ย
ระงับข้อพิพาทในชุมชน เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และการระงับข้อพิพาท
ในชุมชนด้วยกลไกการไกล่เกลี่ย ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการยุติข้อพิพาทก่อนที่จะเป็นคดีเข้าสู่
กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมไปยังประชาชนทั่วทุก
ภูมิภาคให้เข้าถึงองค์ความรู้และบริการต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว รวมทั้งให้ประชาชนเกิด
ความมั่นใจว่าตัวเองจะได้รับความยุติธรรม จึงเห็นควรพัฒนาประสิทธิภาพการบริการประชาชนให้
เข้าถึงความยุติธรรมในรูปแบบที่หลากหลาย และมุ่งหวังให้ภาคประชาชน และชุมชนได้เข้ามามี
ส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งนักไกล่เกลี่ย ซึ่งจะทำ
ให้สามารถขยายศูนย์ไกล่เกลี่ยครอบคลุมศูนย์ยุติธรรมชุมชนทุกแห่ง ดังนั้น จึงควรทำการศึกษา
กลไกทางด้านกฎหมายในการระงับข้อพิพาททางด้านอื่น เช่น ทางแพ่ง ทางปกครอง ทางแรงงาน
หรือ ทางสิ่งแวดล้อม อันจะส่งผลให้การระงับข้อพิพาทในชั้นชุมชนมีประสิทธิภาพ และจะส่งผล
ถึงกระบวนการยุติธรรมในภาพรวมที่มีประสิทธิภาพต่อไป