

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

สถานการณ์กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย (Criminal Process) ในปัจจุบันพบว่า มีปริมาณคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นได้จากจำนวนสถิติคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในแต่ละปีมีเป็นจำนวนมาก เช่น ในปี พ.ศ. 2555 มีปริมาณคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้น จำนวน 619,684 คดี ปี พ.ศ. 2556 มีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลชั้นต้นจำนวน 684,845 คดี ปี พ.ศ. 2557 มีปริมาณคดีจำนวน 665,722 คดีปี พ.ศ. 2558 มีปริมาณคดีจำนวน 647,664 คดี (สำนักงานศาลยุติธรรมรายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2558) ทั้งนี้ อาจมาจากเหตุปัจจัยหลายประการ อาทิ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม การเพิ่มจำนวนของประชากร ซึ่งปัจจัยดังกล่าวทำให้มีปริมาณการฟ้องคดีเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ประกอบกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยมีการมุ่งเน้นการปราบปรามโดยการนำกฎหมายอาญาและโทษทางอาญามาใช้เป็นมาตรการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมอย่างเคร่งครัด มีการกำหนดบทลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับความเป็นอาชญากรรมของการกระทำนั้น และไม่เหมาะสมกับประเภทอาชญากรรม รวมทั้งการบริหารจัดการคดีในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมในการระงับข้อพิพาทก่อนนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องมีข้อจำกัด ทำให้คดีทุกประเภทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือเมื่อมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเพิ่มมากขึ้นย่อมส่งผลทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า และหมายโดยรวมไปถึงจำนวนผู้ต้องขังจะเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว จนเกิดปรากฏการณ์ผู้ต้องขังมีจำนวนมากกว่าพื้นที่รองรับมาตรฐานของเรือนจำ (จำนวนผู้ต้องขัง 336,235 คน สืบจาก ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 กรมราชทัณฑ์) ทำให้เกิดปัญหาคนล้นคุก และที่เป็นปัญหาติดตามมาอย่างต่อเนื่องก็คือการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในเรือนจำไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถคัดแยกผู้ต้องขังในความผิดแต่ละประเภทได้ ซึ่งการที่ผู้ต้องขังทุกประเภทรวมตัวกันตามทฤษฎีการเรียนรู้ และทฤษฎีการคบค้าสมาคม ผู้ต้องขังจะได้รับประสบการณ์และเรียนรู้วิธีการประกอบอาชญากรรมที่

มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้มีโอกาสสูงที่จะกลับไปกระทำความผิดซ้ำด้วยวิธีการและรูปแบบใหม่ ๆ เมื่อหวนคืนสู่สังคม จึงอาจกล่าวได้ว่าการตัดโอกาสที่จะขังผู้กระทำความผิดอาญาบางประเภทในเรือนจำลงไปได้ ย่อมเป็นการสร้างโอกาสในการกลับตนเป็นคนดี ซึ่งการที่จะตัดโอกาสการเป็นผู้ต้องขังนั้น ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยได้พยายามแก้ปัญหาด้วยการใช้มาตรการทางเลือกอื่นหรือมาตรการพิเศษเข้ามาใช้ในกระบวนการยุติธรรมกับอาชญากรรมบางประเภทที่ไม่สมควรลงโทษด้วยการจำคุก เพื่อเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เช่น การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะในชั้นของพนักงานอัยการ การใช้การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในชั้นก่อนฟ้อง หรือแม้แต่ในชั้นศาลเองก็มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทมาใช้ก่อนเข้าสู่กระบวนการสืบพยาน กระบวนการวิธีเหล่านี้ต่างมีเป้าหมายเดียวกันคือการลดปริมาณคดีให้เข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาลให้น้อยลง อันมีผลรวมไปถึงการลดจำนวนผู้ต้องขังให้น้อยลงด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็วเป็นธรรม รวมทั้งเป็นการป้องกันมลทินติดตัวอันเนื่องมาจากการใช้โทษจำคุกและเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนอย่างแท้จริงตามหลักสากล

จำนวนคดีอาญาที่เพิ่มมากขึ้นนั้นเป็นปัญหาที่หลายประเทศทั่วโลกต่างประสบเช่นเดียวกัน และมีการนำมาตรการอื่นมาใช้บังคับหรือพยายามเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดที่มีโช้อาชญากร โดยสันดาน ผู้กระทำความผิดโดยพลั้งพลาด ผู้กระทำความผิดโดยประมาท ออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ตัวอย่างเช่น การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาในหลายประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และในกลุ่มประเทศยุโรป โดยพนักงานอัยการของประเทศเหล่านี้จะคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพ ความจำเป็นและประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากการฟ้องคดีควบคู่ไปกับการปราบปรามอาชญากรรมอยู่เสมอ โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจเพื่อการฟ้องคดีผู้กระทำความผิดบางฐานความผิดนั้นอาจเป็นผลร้ายแก่ชีวิตและอนาคตของผู้กระทำความผิดมากเกินไป ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำลงไป ทั้งนี้เพราะตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาพบว่าการจำคุกในระยะสั้นไม่ได้ผลในการแก้ไขปรับปรุงทางด้านผู้กระทำความผิดเนื่องจากความผิดที่ได้กระทำนั้นเป็นความผิดไม่ร้ายแรงและระยะเวลาที่ศาลพิพากษาให้จำคุกไม่นานเพียงพอที่จะแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำความผิดอย่างได้ผล ทั้งการเข้าไปอยู่ในเรือนจำอาจเป็นการเรียนรู้ความเป็นอาชญากรรมในรูปแบบใหม่ การฟ้องคดีไปจึงอาจเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี ในคดีบางประเภทการลงโทษด้วยการจำคุกไม่สามารถจะเข้าไปช่วยแก้ปัญหาตามวัตถุประสงค์ในการลงโทษได้ เช่น คดีการกระทำความผิดโดยประมาท ความผิดระหว่างสมาชิกในครอบครัว ความผิดที่กระทำโดยเยาวชน ฯลฯ ซึ่งหากได้มีการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม และผู้เสียหายไม่ได้ติดใจเอาความ การลงโทษผู้กระทำความผิด

โดยกลไกทางอาญาที่เป็นอยู่อาจจะไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ตัวผู้กระทำความผิดเอง ผู้เสียหาย หรือสังคมส่วนรวม ทั้งอาจมีการหวงไปกระทำผิดซ้ำขึ้นอีกและต้องกลับเข้ารับโทษในเรือนจำใหม่ อีกครั้ง ปัญหาเช่นนี้ย่อมส่งผลให้เกิดปริมาณคดีลี้ลับ การพิจารณาคดีเกิดความล่าช้า ล้นเปลืองงบประมาณ และทำให้จำนวนผู้ถูกลงโทษด้วยการจำคุกมีมากจนเกินอัตราความจุมาตรฐานของเรือนจำที่จะรองรับได้ ดังจะเห็นได้จากสถิติจำนวนผู้ต้องขังทั่วประเทศในปี 2562 มีจำนวน 366,236 คน ในขณะที่ความจุมาตรฐานของเรือนจำอยู่ที่ 179,085 คน (ข้อมูลจากกรมราชทัณฑ์ ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานเรือนจำอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นด้านควบคุมหรือด้านอบรมแก้ไข ด้านงบประมาณค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างรอยมลทิน (Stigma) ให้กับตัวผู้ต้องขัง เป็นการเสียประวัติไม่มีใครอยากคบหาสมาคมเป็นการยากในการทำงานหรือศึกษาต่อ ทำให้ต้องหวงกลับไปกระทำผิดซ้ำ ส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นวัฏจักร โดยรวมปัญหาที่กล่าวมานี้ในหลายประเทศทั่วโลก มีการใช้มาตรการในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ในสองมิติ คือ

1) การลดการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้ในเรื่องที่ไม่จำเป็น (Decriminalization) โดยใช้มาตรการอื่นทดแทน เช่น มาตรการทางปกครอง และมาตรการปรับทางปกครอง ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

2) การส่งเสริมให้มีมาตรการที่เป็นทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งนอกระบบยุติธรรมตามปกติ (Alternative Dispute Resolutions: ADR) ให้มากขึ้น เช่น การส่งเสริมให้มีการไกล่เกลี่ย และประนีประนอมข้อพิพาทในชุมชน การต่อรองการรับสารภาพ การชะลอการฟ้อง และการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

สำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 ได้กำหนดถึงการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยมีการกำหนดถึงสิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องยอมระงับไป ถ้าหากว่าผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตายหรือ คดีดังกล่าวเป็นความผิดต่อส่วนตัวที่มีการถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่มีการกำหนดไว้โดยชัดเจนในดับทกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการในการยอมความหรือระงับข้อพิพาทเช่น กระบวนการในการไกล่เกลี่ย หรือมาตรการทางเลือกอื่นๆ ในการระงับข้อพิพาทกัน โดยชอบด้วยกฎหมายเหมือนกับในหลายประเทศที่มีการกำหนดไว้เป็นกฎหมาย เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น ทำให้กระบวนการยุติธรรมของไทยยังคงประสบกับปัญหาต่าง ๆ อันเนื่องมาจากมีปริมาณคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสน้ำหรือกระบวนการยุติธรรมปกติมากเกินไป หรืออาจกล่าวได้ว่าประสบกับปัญหาปริมาณคดีลี้ลับ คนล้นคุก นั่นเอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้นภาครัฐได้สังเกตเห็นและพยายามจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวตลอดมาโดยมีแนวคิดในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในหลายมิติ ดังจะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544

ที่ให้ความเห็นชอบในแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ในความผิอันยอมความได้ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ การชะลอการฟ้อง การคุมประพฤติ การพักการลงโทษ มาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชนและครอบครัว เป็นต้น

ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการ ระวังข้อพิพาททางอาญา ภายใต้กรอบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ดังนี้

1) ชั้นพนักงานฝ่ายปกครอง (ชั้นท้องถิ่นหรือชุมชน)

การระวังข้อพิพาททางอาญาในระดับท้องถิ่น จะใช้มาตรการการไกล่เกลี่ย:ซึ่งมี2 ช่องทางคือ

(1) การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน

กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยระวังข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้แก่อำนาจบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของ คณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ออกตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 ซึ่งกำหนดว่า คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถแสดงความประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ย ต่อผู้ใหญ่บ้าน หากข้อพิพาทเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน โดยจะต้องเป็นข้อพิพาททางแพ่งหรืออาญาในความผิดต่อส่วนตัวเท่านั้น

(2) ชั้นอำเภอและเขต

ตามมาตรา 61/1 (14) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้อำเภอมีอำนาจไกล่เกลี่ย หรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมภายในเขตอำนาจ

มาตรา 61/3 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด หากเป็นความผิอันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา ยินยอม หรือแสดงความจำนงให้นายอำเภอของอำเภอนั้น หรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าว มอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือ ตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา...” มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิที่มีโทษทาง อาญา พ.ศ. 2553 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 61/3 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีในการดำเนินการไกล่เกลี่ยบรรดาความผิที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอ

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการหมู่บ้านและอำเภอที่จะไต่ถามข้อพิพาท โดยใช้หลักการยุติธรรมชุมชนที่ว่า เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นในชุมชนใด ประชาชนในชุมชนนั้นมักจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้วย จึงควรให้ชุมชนและภาคประชาชนในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขข้อพิพาท ซึ่งถือได้ว่าขั้นตอนในการระงับข้อพิพาททางอาญาในส่วนนี้เป็นการระงับข้อพิพาทนอกศาลในระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทในระดับรากหญ้าในการคัดกรองคดีก่อนจะถูกลำไปสู่การร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหรือฟ้องร้องต่อศาล หากช่องทางดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นกลไกในการกรองคดีในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้ อันเป็นการช่วยลดปริมาณคดีและลดภาระในการดำเนินคดี แต่ที่เป็นปัญหาก็คือประชาชนใช้ช่องทางนี้ในการยุติข้อพิพาทน้อยมาก เนื่องจากหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการระงับข้อพิพาทในช่องทางนี้ ยังไม่มีระบบที่ชัดเจนยังไม่ครอบคลุมในด้านการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ในทางอาญา เช่น ในด้านอายุความทางอาญาประการหนึ่ง หากในขณะที่กำลังดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทอยู่นั้น อายุความในทางอาญา อายุความร้องทุกข์กล่าวโทษ กำลังจะหมดลง ก็อาจจะเห็นเหตุให้คู่พิพาทต้องการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในทางกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้อายุความสิ้นสุดลงเสียก่อน ซึ่งการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อรักษาสิทธิดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการไต่ถามที่กำลังดำเนินอยู่ไม่มากนักซึ่งอาจจะส่งผลให้คู่พิพาทต้องเร่งรัดการตัดสินใจ อีกประการหนึ่ง แม้จะมีการจัดทำข้อตกลงเป็นหนังสือ แต่ข้อตกลงดังกล่าวก็ไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นคู่พิพาทในกระบวนการไต่ถามด้วย และการบังคับตามข้อตกลงดังกล่าว ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากศาลมองว่าเป็นการระงับข้อพิพาทนอกศาล ซึ่งการปฏิบัติผิดสัญญาที่จะต้องไปดำเนินการบังคับด้วยการฟ้องร้องเป็นคดีแยกต่างหาก นอกจากนี้ ยังมีปัญหาประการอื่นอีกเช่น การเริ่มต้นและสิ้นสุดการไต่ถาม การทำหน้าที่ของผู้ไต่ถามจริยธรรมของผู้ไต่ถาม เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นของประชาชนในการเลือกใช้การระงับข้อพิพาทในช่องทางนี้ส่งผลให้ขั้นตอนการระงับข้อพิพาทในส่วนนี้ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

2) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

โดยปกติการระงับข้อพิพาททางอาญาในขั้นตอนของพนักงานสอบสวนจะเริ่มเมื่อผู้เสียหายร้องทุกข์กล่าวโทษตามกฎหมาย หากเป็นกรณีความผิดอาญายอมความได้ ถ้าพนักงานสอบสวนเห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวสามารถเจรจาหรือไกล่เกลี่ยเพื่อยุติคดีลงได้ พนักงานสอบสวนจะพยายามประนอมข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีก่อน ซึ่งการดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาในชั้นของเจ้าพนักงานตำรวจหรือในชั้นสอบสวนนี้ มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือระเบียบของตำรวจว่าด้วยข้อบังคับในการปฏิบัติงานด้านคดีที่เกี่ยวกับการใช้หลักการประนอมข้อพิพาททางอาญา

และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตามมาตรา 37 และมาตรา 38 ทั้งยังมีโครงการซึ่งเป็นเพียงนโยบายภายในของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการส่งเสริมให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในชุมชน โดยการดำเนินการของโครงการมีการใช้มาตรการอื่นเข้ามาแทนการดำเนินคดี แต่ที่เป็นปัญหาหลักคือ กระบวนการดำเนินการเหล่านี้บางขั้นตอนแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจที่กระทำได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และมาตรา 38 แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนในการดำเนินการระงับข้อพิพาทที่พนักงานสอบสวนสามารถใช้เป็นแนวทางมาตรฐานเดียวกันในการระงับข้อพิพาทได้ รวมทั้งระเบียบปฏิบัติมีการจำกัดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนที่ต้องพยายามประนอมข้อพิพาทไว้เพียงคดีคือ ความผิดเกี่ยวกับครอบครัว ไม่รองรับกับสถานการณ์ข้อพิพาทในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังไม่มีผลชัดเจนในผลของการไกล่เกลี่ยกระบวนการไกล่เกลี่ย อีกทั้งการระงับการดำเนินคดีหรือการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยใช้เพียงนโยบายภายในของหน่วยงานตนเอง โดยไม่มีกลไกทางกฎหมายรองรับดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน อาจส่งผลต่อการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ กระทบโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรม ซึ่งกระบวนการในชั้นของเจ้าพนักงานตำรวจถือเป็นกระบวนการยุติธรรมต้นน้ำ หากมีหลักเกณฑ์หรือกลไกทางกฎหมายที่เป็นรูปแบบในการดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาที่ชัดเจนรองรับดุลพินิจในการปฏิบัติงานของพนักงานตำรวจในการระงับข้อพิพาท ขั้นตอนนี้จะช่วยลดภาระของกระบวนการยุติธรรมในด้านการฟ้องคดีและลดปริมาณคดีขึ้นสู่ในชั้นศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) สำนักงานอัยการสูงสุด

พนักงานอัยการไทยมีหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนคดีอาญาและใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดเพื่อนำมาตรการลงโทษมาใช้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ซึ่งหากพนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทนี้อย่างเคร่งครัดในทุกรายย่อมสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีต้นทุนที่สูง ซึ่งประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ไม่มีกฎหมายบังคับว่าเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด พนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลทุกกรณี แต่เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งปัจจุบันพนักงานอัยการมีช่องทางในการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยไม่ฟ้องคดีหรือการไม่นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลดังนี้

- 1) การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกระบวนการนี้คดียังไม่เป็นที่ยุติ จะต้องมีการเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบต่อไป
- 2) การสั่งยุติการดำเนินคดี ซึ่งเป็นการสั่งยุติคดีตามกรอบอำนาจของกฎหมาย เช่น ในกรณีความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 39 (2) และการตั้งยุคคติกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญาระงับตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น คดีตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 คดีความผิดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 คดีความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เป็นต้น

3) การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อประโยชน์สูงสุดของประเทศ พ.ศ. 2554 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561

4) การไต่เถียงและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา เพื่อระงับข้อพิพาททางอาญาในความผิดอันยอมความได้และความผิดอาญาแผ่นดินบางประเภท ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไต่เถียงและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ.2555

5) การสั่งชะลอฟ้องในความผิดฐานเสพยาเสพติดให้โทษ ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2522มาตรา 19, 22 ประกอบมาตรา 33

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะพบว่าในชั้นพนักงานอัยการมีรูปแบบในการระงับข้อพิพาททางอาญาหลายรูปแบบทั้งในส่วนที่มีกฎหมายให้อำนาจ และทั้งในส่วนออกระเบียบภายในเพื่อให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการบริหารจัดการคดีที่เป็นปัญหา ก็คือ ในช่องทางการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องได้ก็ตาม แต่ที่ผ่านมาพนักงานอัยการก็ถูกครหาจากสังคมมากมายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ประกอบกับการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ไม่ทำให้คดียุติลงในชั้นของพนักงานอัยการ ยังคงต้องเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตรวจสอบต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งมาตรการทางเลือกอื่นที่สำนักงานอัยการสูงสุดออกระเบียบมาบังคับใช้ เช่น ระเบียบการไต่เถียงข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2555 ระเบียบการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ก็เป็นเพียงนโยบายภายในทั้งอำนาจการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอยู่ที่อัยการสูงสุด มีขั้นตอนการดำเนินงานหลายขั้นตอน ทั้งใช้ระยะเวลาและอาจมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ ทำให้พนักงานอัยการเลือกใช้วิธีการตามกระบวนการยุติธรรมปกติ นั่นคือการสั่งฟ้องเกือบทุกคดีที่มีพยานหลักฐานพอควรว่าผู้ต้องหากระทำความผิด โดยไม่มีการคำนึงถึงปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกระงับหรือการถูกฟ้องร้องเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จึงทำให้การระงับข้อพิพาททางอาญาในชั้นของพนักงานอัยการไม่ส่งผลต่อการลดปริมาณคดีเท่าที่ควรและไม่มีผลทำให้คดีเสร็จไปโดยรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม กอปรกับในปัจจุบันจากสถิติของสำนักงานศาลยุติธรรมพบว่ายังคงมีปริมาณคดีขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาลเป็นจำนวน

มากอย่างต่อเนื่องดังสถิติที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น ซึ่งให้เห็นว่ามาตรการในการบริหารจัดการคดี หรือการกลั่นกรองคดีก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลในชั้นพนักงานอัยการเพื่อลดปริมาณคดียังไม่สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐขาดกลไกกลางในการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการในชั้นตอนนี้มีประสิทธิภาพ บังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม ควรสร้างหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการรองรับการใช้ดุลพินิจ (Structuring discretion) ได้แก่การกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางในการสั่งคดีประเภทต่าง ๆ อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบของกฎหมาย เพื่อให้การใช้ดุลพินิจมีกรอบ ขอบเขตที่ชัดเจนและง่ายแก่การตรวจสอบขององค์กรที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งสร้างมาตรการตรวจสอบภายในองค์กรที่เข้มแข็ง สร้างความเชื่อมั่นของประชาชน จะทำให้การบริหารจัดการคดีในชั้นของพนักงานอัยการซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมกลางน้ำมีประสิทธิภาพ มีการใช้มาตรการกรองผู้กระทำความผิดเพื่อการลงโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิด อันเป็นการใช้อำนาจบทบาทพนักงานอัยการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมไทยปัจจุบันและเป็นไปตามหลักสากล

4) ศาลยุติธรรม

โดยปกติศาล จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา และกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิด แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นประการหนึ่งของการฟ้องร้องคดีในศาล คือการที่มีจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ทำให้คดีล้นศาล การพิจารณาตัดสินคดีล่าช้า ศาลยุติธรรมจึงหาทางออกโดยการหามาตรการมาบริหารจัดการคดีก่อนนำคดีเข้าสู่การพิจารณา โดยนำแนวคิดของระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาล มาใช้ควบคู่กับการพิจารณาของศาล ซึ่งในปัจจุบันศาลยุติธรรมใช้ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2554 และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2560 และระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2554เป็นกลไกในการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยมีวัตถุประสงค์คือ

- 1) เพื่อให้คู่ความยอม เมื่อคู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกันในศาลได้ ศาลก็จะมีคำพิพากษาบังคับให้ตามข้อตกลงของคู่พิพาทซึ่งเรียกกันว่าพิพากษตามยอม
- 2) โจทก์ถอนฟ้อง เป็นกรณีที่ไกล่เกลี่ยกันแล้ว คู่พิพาทสามารถตกลงกันได้ โจทก์ก็ถอนฟ้องคดี ไม่คิดใจเรียกร้องจากจำเลยอีกต่อไป
- 3) การรับข้อเท็จจริง ในการฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีกันในศาลนั้น คู่พิพาทต่างฝ่ายต่างมุ่งที่จะจัดทำคำคู่ความของตนเอง มองจากจุดยืนของตนเองเป็นหลัก แต่เมื่อมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วตกลงกันได้ทั้งหมด แต่คู่พิพาทอาจจะยอมรับข้อเท็จจริงกันบางส่วน เป็นผลทำให้การดำเนิน

กระบวนการพิจารณาต่อไปในศาลก็จะมีการสืบพยานกันเฉพาะข้อเท็จจริงที่เหลืออันเป็นส่วนที่ยังไม่ได้ยอมรับกันเท่านั้น ทำให้การสืบพยานมีความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวข้างต้น ถือว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่สำคัญ ซึ่งแต่เดิมกระบวนการยุติธรรมของไทยเป็นกระบวนการที่ไม่มีทางเลือกและประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากนัก การดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นคดีเล็กน้อยต่างก็ถูกเข้าสู่ระบบที่เป็นทางการ ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นบุคคล เวลา หรืองบประมาณ โดยใช่เหตุ การที่นำคดีเข้าสู่การพิจารณาโดยไม่มีกรองคดี หรือบริหารจัดการ ย่อมทำให้คดีสิ้นศาล ส่งผลให้ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมต้องประสบกับภาระในการดำเนินการทางคดีมาก การพิจารณาคดีล่าช้า ปัญหาคือแม้ศาลยุติธรรมจะมีการนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ควบคู่กับการพิจารณาคดี ภายใต้อำนาจที่ซึ่งเป็นนโยบายของประธานศาลฎีกา เป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการคดี เพื่อทำให้คดีเสร็จไปด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม อันนับว่ากระบวนการทางเลือกที่สำคัญและเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน แต่มาตรการและวิธีการที่บังคับใช้ก็ยังเป็นเพียงนโยบายของผู้บริหารองค์กรในแต่ละสมัย ยังไม่มีกฎหมาย และวิธีการที่ชัดเจนในการใช้มาตรการอื่นในการระงับข้อพิพาทร่วมกันกับองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ หรือไม่มีการใช้มาตรการในการระงับข้อพิพาทอื่นเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาปริมาณคดีสิ้นศาล เช่น การชะลอฟ้อง การเจรจาต่อรองเหมือนประเทศในสากล จึงทำให้ในปัจจุบันยังคงพบว่า ประเทศไทยมีปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาลไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ยังคงมีปริมาณที่สูง

จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาของประเทศไทยมี 2 รูปแบบ คือ

1) รูปแบบที่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องของการยุติการดำเนินคดีในความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และมาตรา 38

2) รูปแบบที่ไม่มีกฎหมายรองรับ โดยตรง แต่เป็นรูปแบบในเชิงนโยบายโดยการออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติภายใน เพื่อบริหารจัดการคดีให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว เช่น การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในชั้นของเจ้าพนักงานตำรวจ การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในชั้นของพนักงานอัยการ รวมทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการและการไกล่เกลี่ยในชั้นศาลตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย เป็นต้น

การดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีในแต่ละขั้นตอนขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะพบว่าแต่ละองค์กรในส่วนที่เกี่ยวข้องต่างทำงานแยกส่วนกัน มีการกำหนดระเบียบ นโยบายของตนเองขึ้นมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ

ไม่มีกลไกกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการทำงานระงับข้อพิพาททางอาญาร่วมกัน
 อย่างเป็นระบบ รวมทั้งมาตรการที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทเพื่อลดทอนความเป็นอาชญากรรมยังคง
 มีรูปแบบเดิม ๆ ไม่มีการพัฒนารูปแบบหรือกลไกทางกฎหมายให้เป็นเครื่องมือในการดำเนินคดี
 อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดกลไกที่ชัดเจนรองรับดุลพินิจการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานใน
 กระบวนการยุติธรรมในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อระงับข้อพิพาท ทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่
 ที่เกี่ยวข้องเลือกใช้กระบวนการยุติธรรมปกติมากกว่า ผลที่ตามมาคือยังคงพบว่าปริมาณข้อพิพาท
 ทางอาญาที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมไทยมีเป็นจำนวนมาก แสดงให้เห็นว่ามาตรการ
 วิธีการและรูปแบบของแต่ละองค์กรใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่อระงับข้อพิพาททางอาญายังไม่สามารถ
 เป็นกลไกในการลดปริมาณคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปริมาณคดีที่เพิ่มมากขึ้นย่อมสร้าง
 ภาระหน้าที่อย่างมากแก่กระบวนการยุติธรรมทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นชั้นเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงาน
 อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ และคุมประพฤติ อันเนื่องมาจากทรัพยากรบุคคลและงบประมาณภาครัฐ
 ที่มีอยู่อย่างจำกัด และยังทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการบำบัดฟื้นฟูหรือพัฒนาพฤติกรรม
 อย่างเหมาะสม ทั้งยังส่งผลให้การพิจารณาคดีไม่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรม ให้กับประชาชน
 ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักสากลหากว่าปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลยังคงมีแนวโน้ม
 เพิ่มขึ้น และกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังคงใช้มาตรการ รูปแบบ และวิธีการในการบริหาร
 จัดการคดีเพื่อระงับข้อพิพาทเช่นเดิมแล้ว ประชาชนคงจะเป็นฝ่ายที่ต้องอดทนและรอคอย
 การแบ่งสรรปันส่วนของกระบวนการยุติธรรม และหากหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยกระบวนการ
 ยุติธรรมไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ก็จะเป็นปัญหา
 สังคมปมใหม่ตามมาในรูปของการกระทำผิดซ้ำ หรือการกระทำความผิดที่รุนแรงกว่าเดิมกลับคืนมา
 ทำลายสังคมวินวินซ้ำซากไม่จบสิ้น

จากความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะทำการศึกษาแนวคิดที่จะ
 นำกระบวนการวิธีการระงับข้อพิพาทในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะทำให้ข้อพิพาททางอาญาบางประเภทยุติลง
 โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งจะทำให้จำนวนปริมาณคดีในชั้นศาลลดลงไปได้ แนวคิดนี้มีหลัก
 อยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศและต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส
 สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ) ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมีเป้าประสงค์เพื่อสร้าง
 รูปแบบการดำเนินการและมาตรการในการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมเพื่อที่จะลดปริมาณคดีอาญา
 ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม โดยมีกฎหมายเป็นต้นแบบรองรับมาตรการที่เป็นข้อค้นพบ
 เพื่อให้มาตรการการระงับข้อพิพาททางอาญาสามารถนำไปใช้บังคับได้ทุกขั้นตอนอย่างเป็นรูปธรรม
 และมีประสิทธิภาพ ซึ่งการวิจัยนี้กำหนดเป็นหัวข้อวิจัยเรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาท
 ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”

1.2 ความสำคัญของปัญหา

เมื่อมีปริมาณคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติ หรือกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก มากเกินไปดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมส่งผลให้มีจำนวนผู้กระทำความผิดต้องเข้าไปรับโทษ ในเรือนจำมากกว่าพื้นที่รองรับมาตรฐานของเรือนจำจะรองรับได้ (มาตรฐานเรือนจำของไทย รองรับผู้ต้องขังได้ 179,085 คน ตำรวจ ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2562 กรมราชทัณฑ์) ทำให้เกิดปัญหา ในด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในการส่งตัวกลับคืนสู่สังคมไม่สามารถกระทำได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ทั้งส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของรัฐที่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณ ที่จะนำมาใช้เพื่อการจัดการกับปัญหา สะท้อนได้จากสถิติงบประมาณที่ใช้ในด้านการยุติธรรม (ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์) ในปี พ.ศ. 2550 พบว่ามีปริมาณสูงถึง 81,585 ล้านบาท หรือ คิดเป็นร้อยละ 5.2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ (งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของประเทศ พ.ศ. 2550) จากสภาพปัญหาดังกล่าว ซึ่งให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก มีทั้งข้อจำกัดและข้อขัดข้องในการบริหารจัดการคดี ขาดมาตรการในการกลั่นกรองคดี ส่งผลให้ พิจารณาคดีล่าช้าไม่เป็นไปตามหลักความยุติธรรมถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ทั้งไม่สามารถ อำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังภาษิตกฎหมาย ที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือ การปฏิเสธความยุติธรรม (Justice delayed is Justice denied)”

ดังนั้น ความสำคัญของการศึกษาและวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะหากระบวนการ วิธีการ และมาตรการ ที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายกลางต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี เพื่อให้เป็นกฎหมายรองรับการใช้อำนาจและหน้าที่ในการกลั่นกรองคดี โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีการดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ ซึ่งในการศึกษาและวิจัยนี้ ได้ให้ความสำคัญ ต่อประเด็นศึกษาและวิเคราะห์เพื่อนำคำตอบไปจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี ดังนี้

1) แนวคิด ทฤษฎีและ หลักการที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลด ปริมาณคดี

เนื่องจากหลักการ ทฤษฎี และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางอาญา มีความสำคัญต่อการนำมาใช้ในการวิเคราะห์ กระบวนการดำเนินการ การสร้างหลักเกณฑ์ มาตรการ และกลไกเพื่อการจัดทำกฎหมายต้นแบบ อันมีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณคดีในทุกขั้นตอนของ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังนั้นการศึกษาและวิจัยนี้จึงได้ให้ความสำคัญต่อการนำเอาหลักการ ทฤษฎี และแนวคิดมาใช้ในการวิเคราะห์ดังนี้

แนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) หมายความว่า แนวคิดที่ต้องการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายให้กลับคืนสู่ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสัมพันธ์ที่ดีแทนการลงโทษจำคุก

แนวคิดความยุติธรรมเชิงฟื้นฟูหมายความว่า เป็นแนวคิดที่ต้องการเยียวยาผู้เสียหายและฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคม มากกว่ามุ่งแก้แค้นทดแทน

แนวคิดการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) หมายความว่า เป็นแนวคิดการใช้ยุติธรรมทางเลือกแทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อเบี่ยงเบนคดีความผิดบางประเภทออกจากมาตรการจำคุก

แนวความคิดว่าด้วยอำนาจในการยุติคดีอาญาเป็นแนวคิดที่ว่าคดีอาญาที่เกิดขึ้นสามารถยุติได้ในทุกระดับชั้นไม่ว่าจะเป็นชั้นศาล พนักงานอัยการ หรือในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวนและผู้มีอำนาจในการยุติคดีอาญานั้นได้แก่ ศาล พนักงานอัยการ พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานอื่น ทั้งนี้ตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ จะกำหนดไม่ใช่องค์กรศาลเพียงองค์กรเดียว

ทฤษฎีการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด หรือทฤษฎีควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) เป็นทฤษฎีที่ต้องการส่งเสริมประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมโดยมุ่งควบคุมระงับและปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลักทฤษฎีนี้เชื่อว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจะควบคุมและปราบปรามอาชญากรรม หรือจับกุมอาชญากรรมมาลงโทษตามกฎหมายได้นั้นย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและเสรีภาพของประชาชนผู้สุจริต

หลักการหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ (Crime prevention) หลักการนี้มองว่าเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อย จำเป็นต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษอย่างเคร่งครัด

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือผู้ต้องหา (Due process) หรือ ทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process Model) เป็นหลักการดำเนินคดีที่เน้นคุณภาพที่ตรงข้ามกับทฤษฎีควบคุมอาชญากรรมคือในการปฏิบัติ หน้าที่ต้องยึดหลักนิติธรรมเน้นการคุ้มครองสิทธิบางอย่างของประชาชนมากกว่าการพยายามป้องกันอาชญากรรม

หลักการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพด้วยความรวดเร็วถูกต้องและเป็นธรรมเป็นหลักการพิจารณาโดยรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรมนั้น เป็นหลักการที่สังคมโลกให้การยอมรับและได้กำหนดกฎหมายกฎเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติในหลายประการ กล่าวคือ ข้อ 10 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 14/3 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยได้มี

เจตนาธรรมณ์ประการสำคัญคือ เพื่อคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม

จากแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ดังกล่าวข้างต้น จะเป็นการชี้ให้เห็นถึงแนวคิดเดิม ในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีแนวคิดว่ารัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อให้สังคม เกิดความสงบสุข โดยมีการนำเอาทฤษฎีในด้านการปราบปรามผู้กระทำความผิด การหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ รวมทั้งหลักในการดำเนินคดีอาญาซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) กับหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและแนวทางในการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยในปัจจุบัน รวมทั้งจะทำการศึกษาวิเคราะห์ระบบการดำเนินคดีอาญาตามแนวคิดใหม่ ซึ่งมีการคำนึงถึงสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนควบคู่ไปกับการปราบปรามอาชญากรรม โดยใช้หลักการในการเบี่ยงเบน หรือกั้นคดี (Diversion) ซึ่งเป็นการกั้นคดีที่ไม่เหมาะสมแก่การใช้โทษจำคุกออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยจะศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีการลดทอนความเป็นอาชญากรรม ทฤษฎีความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ทฤษฎีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หลักการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพ ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งนี้เพราะหลักการทฤษฎีและแนวคิดดังกล่าว จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการนำมาวิเคราะห์ เพื่อจะนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบตาม โจทย์วิจัยที่ได้ตั้งไว้ต่อไป

2) สภาพการณ์ ปัญหาและข้อจำกัดในการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย

เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยประสบปัญหาปริมาณคดีล้นศาล ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมและสังคมในภาพรวม จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาด้านขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาของกระบวนการยุติธรรมในด้านการระงับข้อพิพาททางอาญาทั้งระบบ เริ่มตั้งแต่ในชั้นชุมชน โดยพนักงานฝ่ายปกครอง ชั้นตำรวจโดยพนักงานสอบสวนชั้นพนักงานอัยการ และศาล เพื่อให้ทราบถึงมาตรการระงับข้อพิพาททางอาญาในแต่ละขั้นตอนว่ามีปัญหา อุปสรรคอย่างไรบ้าง โดยการศึกษาและวิจัยในประเด็นนี้ให้ความสำคัญในด้านกฎหมาย ระเบียบ และมาตรการระงับข้อพิพาททางอาญาของแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อจะได้ทราบปัญหา ข้อจำกัด ในการบังคับใช้มาตรการและกระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญา ที่จะนำไปสู่การพัฒนา สร้างเครื่องมือหรือกลไกทางกฎหมาย คำตอบที่ได้มาจะเป็นความสำคัญต่อการนำไปสู่การจัดทำเป็นรูปแบบกฎหมายกลางที่ชัดเจนในการใช้ระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีประสิทธิภาพ มีการบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

3) มาตรการและวิธีการในการระงับข้อพิพาททางอาญาของระหว่างประเทศและต่างประเทศ

เนื่องจากภาวะปริมาณคดีล้นศาล หลายประเทศทั่วโลกต่างประสบ และได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการใช้มาตรการในการบริหารจัดการคดีในรูปแบบใหม่ การศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบและมาตรการในการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมของระหว่างประเทศและต่างประเทศ ที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหามีปริมาณคดีล้นศาลจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญต่อการวิจัย โดยจะทำการศึกษารูปแบบหรือมาตรการการระงับข้อพิพาทโดยสันติขององค์การสหประชาชาติที่วางกรอบให้ประเทศภาคีสมาชิกนำไปปรับใช้ในการดำเนินการเพื่อระงับข้อพิพาทโดยสันติ เช่นการไกล่เกลี่ยทางอาญา การตกลงทางอาญา การชะลอการฟ้อง การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การต่อรองการรับสารภาพ (Plea-Bargaining) ซึ่งมาตรการดังกล่าวเหล่านี้เป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการระงับข้อพิพาททางอาญา และเป็นการลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรม ถือเป็นมาตรการที่สามารถสร้างเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชนได้ ซึ่งประเทศที่เคยมีคดีล้นศาลมีการนำเอาแบบดังกล่าวมาบังคับใช้จนประสบความสำเร็จ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ประสบความสำเร็จในการยุติคดีด้วยมาตรการการเจรจาต่อรองการรับสารภาพถึง 90 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้นการศึกษาและวิจัยนี้จึงเห็นถึงความสำคัญในประเด็นนี้ที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทยในการระงับข้อพิพาททางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) รูปแบบการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี

ประเด็นในการศึกษาที่มีความสำคัญที่เป็นหัวใจของงานวิจัยนี้คือ การหารูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาที่เหมาะสม เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อแต่ละองค์กรดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาหรือการยุติคดีอาญา โดยไม่นำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติ ย่อมกระทบต่อความยุติธรรมและเป็นปัญหาของการใช้อำนาจและหน้าที่โดยมิชอบที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ดังนั้นการสร้างรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นความสำคัญที่จะต้องศึกษาและวิจัย โดยมีการนำเอารูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาของระหว่างประเทศโดยองค์การสหประชาชาติที่วางหลักการเอาไว้และของต่างประเทศที่น่าหลักการระงับข้อพิพาทไปเป็นกลไกกฎหมายบังคับใช้จนประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหามีปริมาณคดีล้นศาลมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นข้อค้นพบ จัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีต่อไป

5) การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทเพื่อลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย

การศึกษาและวิจัยตามประเด็นที่การวิจัยนี้ให้ความสำคัญเพื่อหาคำตอบนั้นจะเป็นส่วนสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบในการระงับข้อพิพาทเพื่อลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งจะเป็นกฎหมายสำหรับรองรับการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยมีมาตรการ รูปแบบที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรม กฎหมายต้นแบบที่จะจัดทำขึ้นนี้จะเป็นการกำหนดกรอบ ขอบเขตแห่งการใช้อำนาจ และหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี โดยมีการสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่นั้น ส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเป็นไปด้วยความชอบธรรม ภายใต้หลักนิติธรรม มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ และการมีกฎหมายกลางต้นแบบจะทำให้การระงับข้อพิพาททางอาญาเป็นไปในแนวทางเดียวกันมีอย่างมีประสิทธิภาพสามารถดำเนินการกับผู้กระทำความผิดและลงโทษได้อย่างเหมาะสมกับการกระทำความผิด มีการกลั่นกรองคดีที่ไม่สมควรลงโทษด้วยการจำคุกออกจากกระบวนการยุติธรรมปกติ อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สังคมเกิดความสงบสุขเรียบร้อยอย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัย แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ รูปแบบ กระบวนการและมาตรการในการระงับข้อพิพาททางอาญาของระหว่างประเทศและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ รูปแบบ ประเภทคดี กระบวนการ มาตรการที่เหมาะสม และการตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่สำหรับการดำเนินการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย
5. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

3. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาและวิจัยกำหนดขอบเขตและแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาและวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบสำหรับการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีได้กำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่จะวิเคราะห์ ประกอบด้วย

1) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ

- (1) หลักการหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ (Crime Prevention)
- (2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือผู้ต้องหา (Due Process)
- (3) หลักการดำเนินคดีอาญาที่มีประสิทธิภาพด้วยความรวดเร็วถูกต้องและเป็นธรรม
- (4) หลักการลดทอนความเป็นอาชญากรรม
- (5) ทฤษฎีการปราบปรามผู้กระทำความผิด
- (6) ทฤษฎีความยุติธรรม
- (7) แนวคิดความยุติธรรมสมานฉันท์ (Restorative Justice)
- (8) แนวคิดความยุติธรรมเชิงฟื้นฟู
- (9) แนวคิดการเบี่ยงเบนคดี (Diversion)
- (10) แนวคิดว่าด้วยอำนาจในการยุติคดีอาญา

2) กฎหมาย

(1) กฎหมายระหว่างประเทศ

- (1.1) ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 ข้อ 10
- (1.2) International Covenant on Civil and Political Rights, 1967: ICCPR กติกา
ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1966 มาตรการ
องค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ข้อ 14/3
- (1.3) United Nations Charter on Peaceful Dispute Resolution (1954) กฎบัตร
สหประชาชาติ หมวด 6 การระงับข้อพิพาทโดยสันติ ข้อ 33
- (1.4) United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures
(The Tokyo Rules) (1990) กฎมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว
(กฎโตเกียว) ข้อ 5, 6

(1.5) อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะ
องค์กร ข้อ 26 (2)

(1.6) Guidelines on the Role of Prosecutors (1980) แนวทางเกี่ยวกับบทบาทของ
อัยการการรับรองโดยรัฐสภาแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1980

(2) กฎหมายต่างประเทศ

(2.1) กฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

(2.2) กฎหมายสหรัฐอเมริกา

(2.3) กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

(2.4) กฎหมายสหราชอาณาจักร

(3) กฎหมายไทย

(3.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(3.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(3.3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(3.4) ประมวลกฎหมายอาญา

(3.5) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3.6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

(3.7) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชน
และครอบครัว พ.ศ. 2534

(3.8) พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

(3.9) พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

(3.10) พระราชบัญญัติการไต่สวนข้อพิพาท พ.ศ. 2562

(3.11) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12)
พ.ศ. 2562

(3.12) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

(3.13) ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาท พ.ศ. 2554

(3.14) ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไต่สวนข้อพิพาท พ.ศ. 2560

(3.15) ระเบียบการตำรวจว่าด้วยข้อบังคับในการปฏิบัติงานด้านคดี

(3.16) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ
พ.ศ. 2547 ข้อ 54

(3.17) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555

(3.18) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการตั้งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561

3) ประเด็นศึกษา

(1) สภาพการณ์ปัญหา และข้อจำกัดในการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยในปัจจุบัน

(2) มาตรการและวิธีการ รูปแบบ ในการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีของระหว่างประเทศและต่างประเทศ

(3) รูปแบบการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี

(4) โครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อลดปริมาณคดี

ผู้วิจัยจะใช้แนวทางวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบมาตรการรูปแบบในการลดปริมาณคดีทางอาญา ด้วยวิธีการระงับข้อพิพาทในมิติต่าง ๆ ของระหว่างประเทศตามหลักสากลและของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ เพื่อนำมาวิเคราะห์สร้างเป็นรูปแบบนำมาบังคับใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทยต่อไป

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

- 1) พนักงานฝ่ายปกครอง ผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในการไต่ถามชั้นชุมชน
- 2) พนักงานสอบสวน ผู้ที่เคยผ่านงานสอบสวนมาไม่น้อยกว่า 7 ปี
- 3) พนักงานอัยการ
- 4) ผู้พิพากษา ผู้ที่เคยปฏิบัติในศาลอาญา

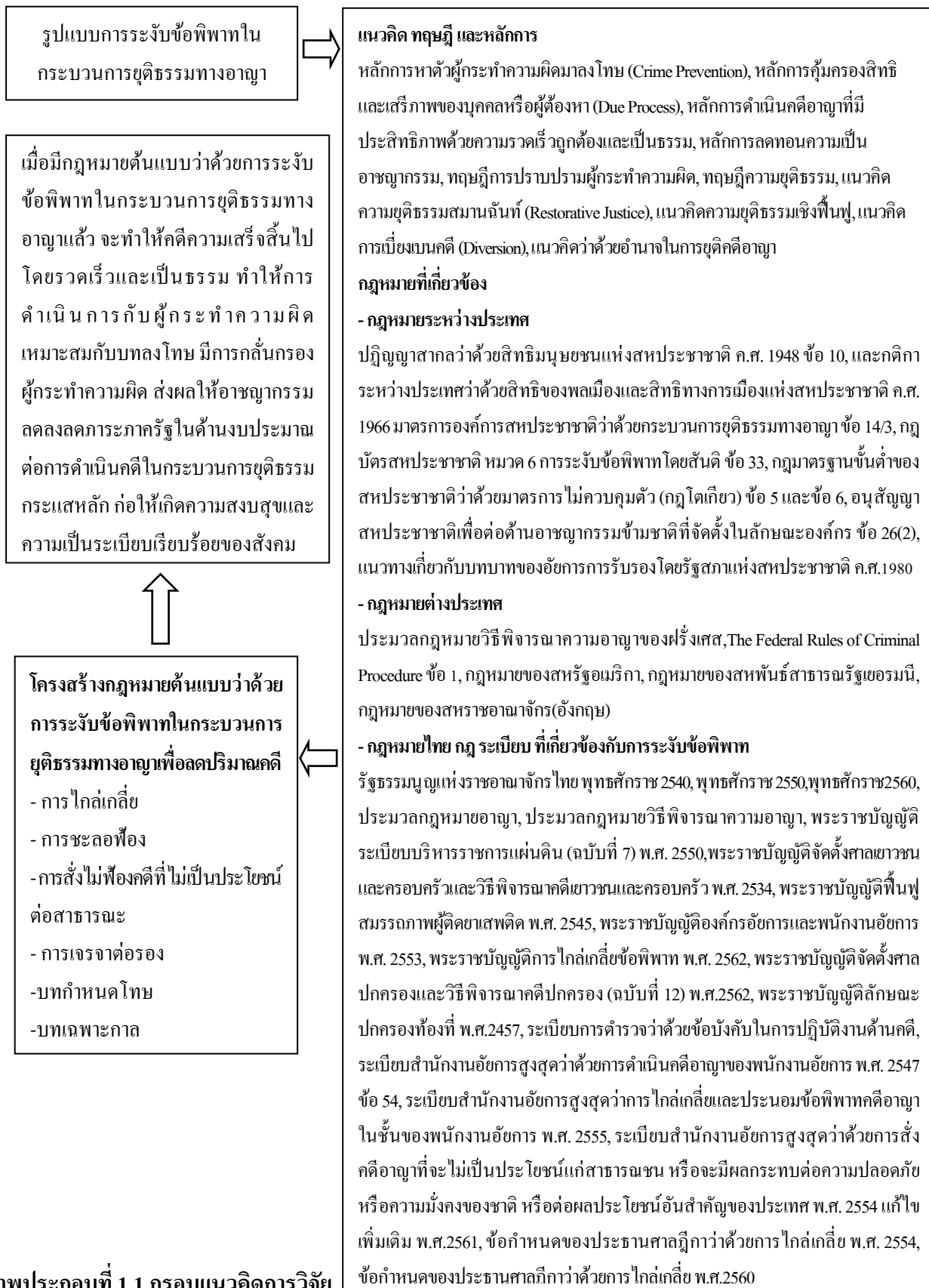
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

พื้นที่ศึกษากำหนดให้เป็นพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล คือ กรุงเทพมหานคร และเชียงใหม่

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical Framework)

ปัญหาข้อพิพาทที่นำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลนั้นสามารถจะระงับลงไปได้ในขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะในชั้นพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ อัยการ และศาล โดยการใช้แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และรูปแบบ วิธีการที่ระหว่างประเทศวางกรอบเอาไว้และต่างประเทศมีการนำไปใช้แล้วประสบความสำเร็จ เพื่อกำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ กระบวนการดำเนินการ มาตรการที่เหมาะสม และการตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่สำหรับการดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาในกระบวนการยุติธรรมของไทยและกฎหมายรองรับ จะทำให้ลดปริมาณข้อพิพาทให้น้อยลงไปได้ ทำให้ลดภาระของรัฐด้านงบประมาณสำหรับการดำเนินคดีและเรือนจำในด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด กระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในขั้นตอนการระงับข้อพิพาทมีความครบถ้วนสมบูรณ์และบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4.2 สมมติฐานการวิจัย

ปริมาณคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมากส่งผลทำให้การพิจารณาคดีล่าช้าและไม่เป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างแท้จริง การมีกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย การไกล่เกลี่ย การชะลอฟ้อง การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และการเจรจาต่อรอง คำรับสารภาพ (Plea-bargaining) เพื่อสามารถนำไปใช้บังคับในการระงับข้อพิพาททางอาญาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม จะส่งผลให้ปริมาณคดีเข้าสู่ศาลลดน้อยลง การดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยมีประสิทธิภาพและสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

5. คำถามการวิจัย

1. การระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ปัจจุบันมีรูปแบบอย่างไร มีปัญหาและข้อจำกัดอย่างไรบ้าง
2. ประเภทความผิดทางอาญาที่สามารถนำไปสู่การระงับข้อพิพาทเพื่อลดปริมาณคดีในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ควรเป็นคดีประเภทไหน อย่างไร
3. นำรูปแบบ กระบวนการดำเนินการ และ มาตรการ ในการระงับข้อพิพาทของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลเช่นการไกล่เกลี่ย การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การชะลอฟ้อง การเจรจาต่อรอง มาปรับใช้กับประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร
4. มาตรการที่นำไปใช้ในการระงับข้อพิพาททางอาญาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมไทย มีมาตรการอะไรบ้าง
5. รูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญา เพื่อลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีรูปแบบอย่างไร
6. โครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี มีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วยอะไรบ้าง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะเป็นประโยชน์คือ

1. ด้านอาชญากรรม ทำให้คดีความเสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม และจะทำให้การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดเหมาะสมกับบทลงโทษ มีการถ่วงดุลของผู้กระทำความผิดเล็กน้อยที่ไม่ใช่อาชญากร โดยแท้ไม่ให้เข้าสู่วัฏจักรของการถูกตีตราก่อให้เกิดอาชญากรรมลดลง

2. ด้านเศรษฐกิจลดภาระภาครัฐในด้านงบประมาณต่อการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรม กระแสหลัก เพราะมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐควบคู่ไปกับการมุ่งปราบปรามอาชญากรรม (Public interest)

3. ด้านสังคมลดจำนวนผู้ต้องขังลง ทำให้การบริหารจัดการ พื้นผู้กระทำความผิดดำเนินการได้โดยบรรลุวัตถุประสงค์ ป้องกันในเรื่องของการกระทำความผิดซ้ำ สังคมเกิดความสงบสุข เรียบร้อย

4. ด้านความมั่นคงลดภาระของประชาชนในการถูกดำเนินคดี ส่งผลให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม

5. ด้านระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่เป็นเอกภาพในการจัดการกับปัญหาปริมาณคดีล้นศาลสอดคล้องกับมาตรฐานสากล สนองตอบกับการร่วมมือระหว่างประเทศ

6. ด้านการบังคับใช้กฎหมาย เป็นกฎหมายกลางต้นแบบ (Model Law) ที่สร้างความชัดเจนในขอบเขตแห่งการใช้อำนาจหน้าที่ และแนวทางในการดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาที่มีประสิทธิภาพ

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่มีความหมายเฉพาะสำหรับการวิจัยเรื่องนี้ประกอบด้วย

การไกล่เกลี่ย หมายความว่า การไกล่เกลี่ยคดีอาญา โดยการจัดให้คู่กรณีในคดีอาญามีโอกาสเจรจาเพื่อตกลงเรื่องความเสียหาย และการชดเชยเยียวยาความเสียหาย โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการจัดให้มีการเจรจาไกล่เกลี่ย

กระบวนการยุติธรรม หมายความว่า การดำเนินการคดีเมื่อมีข้อพิพาททางอาญาเกิดขึ้น ตั้งแต่ในชั้นชุมชน จนถึงผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงาน มีการสืบสวน สอบสวนทางข้อเท็จจริงกับผู้กระทำความผิด จนมีการฟ้องร้องต่อศาล

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา หมายความว่า การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายทางอาญา อันได้แก่ หน่วยงานในชั้นพนักงานฝ่ายปกครอง หน่วยงานตำรวจ หน่วยงานอัยการและหน่วยงานศาล เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือกระบวนการอื่นใดที่ทำให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

การชะลอการฟ้อง หมายความว่า การกำหนดเงื่อนไข คุมประพฤตินแทนการฟ้องคดีอาญา ในชั้นพนักงานอัยการ

การต่อรองรับสารภาพ หมายความว่า การเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและจำเลย เพื่อหาข้อตกลงที่พึงพอใจร่วมกัน โดยจำเลยให้การรับสารภาพเพื่อลดจำนวนข้อหาความผิดลงหรือลดจำนวนกระทงของความผิดหลายกรรม

การระงับข้อพิพาททางอาญา หมายความว่า การยุติข้อพิพาททางอาญาโดย การไกล่เกลี่ย การชะลอฟ้อง การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ (Plea-bargaining)

กฎหมายต้นแบบ (Model Law) หมายความว่า กฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี

ข้อพิพาท หมายความว่า ข้อพิพาททางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา และตามพระราชบัญญัติอื่นที่มีโทษทางอาญา

ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า การคำนึงถึงหลักการคุ้มครองค่าของคนส่วนใหญ่ หรือเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

มาตรการในการระงับข้อพิพาท หมายความว่า กระบวนการ วิธีการ รูปแบบในการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ อัยการ และ ศาล