

บทที่ 4

การระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ปัญหาปริมาณคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสดังกล่าวมากเกินไป ส่งผลให้การอำนวยความสะดวกและการบริหารกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงของรัฐ กล่าวคือ เมื่อนำคดีอาญาเข้าสู่การพิจารณาของศาลทุกคดี โดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการคดี หรือการคัดกรองคดีที่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้ทุกคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล ผลที่ตามมาคือ ทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า จำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำ การฟื้นฟูผู้กระทำผิดกระทำไม่ได้ผล ก่อให้เกิดการกระทำผิดซ้ำในรูปแบบใหม่เกิดขึ้นในสังคม และรุนแรงกว่าเดิมแม้ว่าจะมีมาตรการทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาภายใต้กรอบอำนาจ เช่น การไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานฝ่ายปกครอง เพื่อระงับข้อพิพาทในชุมชนก่อนนำคดีเข้าสู่ชั้นพนักงานตำรวจ และแม้จะมีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก หรือมีการออกกฎระเบียบภายในองค์กรกระบวนการยุติธรรมเช่น ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทในคดีอาญาในชั้นของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 เพื่อบริหารจัดการคดีในแต่ละขั้นตอนภายในกรอบอำนาจเพื่อลดปริมาณคดีก่อนที่จะนำเข้าสู่ขั้นตอนของการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสดังกล่าวในลำดับชั้นศาลต่อไป แต่จากการศึกษาพบว่าปริมาณข้อพิพาทหรือปริมาณคดียังคงเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมสูงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากองค์กรแต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรมต่างหาวิธีการลดปริมาณคดีภายในกรอบอำนาจของตนเอง และสร้างมาตรการขึ้นมาเป็นแนวทางปฏิบัติภายในองค์กรของตนเอง เช่น กฎระเบียบ หรือข้อบังคับ โดยไม่มีกลไกกลางในการบริหารคดีไปในทิศทางเดียวกัน หรืออาจกล่าวได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญา ยังไม่มีกลไกกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการทำงานในการระงับข้อพิพาททางอาญาร่วมกันอย่างเป็นระบบ ยังขาดความเป็นเอกภาพ รวมทั้งมาตรการที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทเพื่อลดทอนความเป็นอาชญากรรมยังคงมีรูปแบบเดิม ๆ ไม่มีการพัฒนา รูปแบบหรือกลไกทางกฎหมายให้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการคดีที่มีประสิทธิภาพ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ามาตรการในการกรองคดี หรือบริหารจัดการคดีที่แต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรมใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถเป็นกลไกกลางในการลด

ปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบได้ หรืออาจกล่าวได้ว่ากลไกเดิมในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก (Main stream Criminal justice) ยังมีทั้งข้อจำกัดและข้อขัดข้องในการบริหารจัดการคดี เพื่อลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้เพื่อนำคำตอบไปสู่การจัดทำเป็น “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดปริมาณคดี โดยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ 4 ประเด็น ดังนี้

1. ปัญหา ข้อจำกัดและสถานภาพของการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยในปัจจุบัน
2. มาตรการและวิธีการในการระงับข้อพิพาททางอาญาในมิติทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ
3. วิธีการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทเพื่อการลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย
4. การกำหนดโครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทเพื่อการลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย

ประเด็นที่มุ่งศึกษาวิเคราะห์ทั้ง 4 ประเด็นนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจข้อบกพร่องปัญหาและข้อจำกัดของกลไกในการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่บังคับใช้ในปัจจุบันทุกลำดับชั้น ซึ่งเป็นการศึกษากระบวนการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ โดยจะศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกลไกในการระงับข้อพิพาททางอาญาของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการคดีเพื่อลดปริมาณคดี ทั้งนี้เพื่อให้ได้คำตอบของกลไกกลางหรือมาตรการที่เหมาะสมที่จะนำไปสู่มาตรการในการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี ที่มีประสิทธิภาพของประเทศไทยต่อไป โดยจะขอแยกกล่าวเป็นลำดับ ดังนี้

1. ปัญหา ข้อจำกัดและสถานภาพของการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยในปัจจุบัน

การระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญในการลดปริมาณคดีอาญา ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หมายถึง การดำเนินการทางคดี เริ่มตั้งแต่มีข้อพิพาททางอาญาเกิดขึ้นจนไปถึงผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจ การพิจารณาสั่งฟ้องของพนักงานอัยการรวมตลอดไปถึงการฟ้องร้องคดีต่อศาล หรืออาจกล่าวได้ว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นการดำเนินการต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายอาญา โดยการบังคับใช้

กฎหมายอาญานี้เองนอกจากจะเป็นการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดแล้ว ส่วนหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมายอาญาที่ดีก็คือการระงับข้อพิพาทในกรณีที่ไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอาญาต่อไปด้วย อันอาจเนื่องมาจากผู้กระทำความผิดมีการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายจนเป็นที่พึงพอใจแล้ว หรือการกระทำความผิดนั้นเป็นเพียงการกระทำพลั้งพลาด เกิดเสียหายเพียงเล็กน้อย และลักษณะการกระทำความผิดไม่เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อไปจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดีเป็นต้น โดยการระงับข้อพิพาททางอาญาจะดำเนินการโดยกลไกที่เรียกว่า มาตรการในการระงับข้อพิพาท ซึ่งหมายถึง กระบวนการวิธีการรูปแบบในการระงับข้อพิพาททางอาญา โดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นก่อนการแจ้งความร้องทุกข์โดยพนักงานฝ่ายปกครอง ชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยนั้นมี 4 ลำดับชั้น กล่าวคือ มาตรการในการระงับข้อพิพาทในชั้นก่อนการสอบสวนหรือในชั้นพนักงานฝ่ายปกครอง มาตรการในการระงับข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวน มาตรการในการระงับข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ และมาตรการในการระงับข้อพิพาทในชั้นศาล ซึ่งในการระงับข้อพิพาทในแต่ละลำดับชั้นของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามที่กล่าวมานี้ต่างมีรูปแบบและวิธีการในการระงับข้อพิพาทแตกต่างกันไปตามกรอบอำนาจและหน้าที่ แต่มีเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน นั่นก็คือเพื่อลดจำนวนคดีไม่ให้เข้าสู่การพิจารณาคดีในชั้นศาลมากเกินไป ลดภาวะคดีล้นศาล คนล้นเรือนจำและเป็นการเบี่ยงเบนการกระทำผิดบางประเภทที่ไม่สมควรใช้โทษจำคุกออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก อันเป็นการอำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริงตามหลักนิติธรรม

สำหรับการระงับข้อพิพาททางอาญาของประเทศไทยได้มีแนวคิดในการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาล อย่างเป็นทางการ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ที่ให้ความเห็นชอบในแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาล เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมอันได้แก่ มาตรการปรับ การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มาตรการความผิดอันยอมความได้ มาตรการต่อรองคำรับสารภาพ มาตรการชะลอการฟ้อง การคุมประพฤติ มาตรการพักการลงโทษ มาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชนและครอบครัว เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี ในรูปแบบต่าง ๆ ดังตาราง 4.1 ดังนี้

ตารางที่ 4.1 รูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีขององค์กรไทย

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

จากตารางที่ 4.1 จะเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องได้พยายามลดปริมาณคดีโดยอาศัยกลไกหรือมาตรการดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาภายใต้กรอบขอบเขตอำนาจหน้าที่และตามแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ย มาตรการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการ และการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เป็นต้น (ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป) แต่ปรากฏว่ายังมีข้อจำกัด จึงทำให้ผลลัพธ์ที่ได้ยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวคือ นอกจากไม่สามารถระงับข้อพิพาทเพื่อลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักดังสถิติปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลที่ได้กล่าวไว้แล้ว ยังพบว่ารัฐต้องสูญเสียงบประมาณเพิ่มเติมมาบริหารจัดการคดีเพื่อลดปริมาณคดีเพิ่มเติมนอกจากทางด้านกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักอีก นับว่าเป็นภาระแก่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็ด้านงบประมาณและบุคลากร จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการและรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญา ที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังเป็นกลไกที่มีอุปสรรค ปัญหา และข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการปริมาณคดีตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการวิจัยนี้ได้วิเคราะห์ปัญหา ข้อจำกัดและสถานภาพของการระงับข้อพิพาทในทั้ง 4 ลำดับชั้นที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางอาญา เป็นลำดับ ดังนี้

1.1 สถานภาพของการระงับข้อพิพาทในชั้นก่อนการแจ้งความร้องทุกข์ (ชั้นชุมชน)

การระงับข้อพิพาทในชั้นชุมชน คือ การยุติหรือระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งมาตรการหรือกลไกที่นำมาใช้ในชั้นนี้คือ การไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท โดยในปัจจุบัน มาตรการที่ใช้ในการระงับข้อพิพาททางอาญาในชั้นนี้มี 2 ช่องทาง คือ การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการ

หมู่บ้าน และการไกล่เกลี่ยในชั้นอำเภอและเขต แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มาตรการระงับข้อพิพาททางอาญาในชั้นชุมชน โดยพนักงานฝ่ายปกครองนี้ยังมีปัญหา ข้อจำกัด จะขอกล่าวเป็นลำดับ ดังนี้

1) มาตรการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน

การระงับข้อพิพาททางอาญาโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นการให้อำนาจคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ทำการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมยอมความ โดยมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้แก่ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ออกตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกำหนดว่า “คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถแสดงความสามารถให้มีการไกล่เกลี่ยต่อผู้ใหญ่บ้าน หากข้อพิพาทเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน” โดยเป็นข้อพิพาทนั้นเกี่ยวกับความแค้นหรือความอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนอมข้อพิพาทได้ โดยมีกระบวนการวิธีในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) สอบถามข้อเท็จจริงจากคู่พิพาทและบุคคลอื่นที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับข้อพิพาท
- (2) เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริงในกรณีที่น่าจำเป็น
- (3) ตรวจสอบเอกสาร หรือวัตถุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องตามความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

(4) การประนอมข้อพิพาทต้องกระทำโดยการเปิดเผยต่อหน้าคู่พิพาท

หากการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทแล้ว คู่พิพาทตกลงกันไม่ได้ ให้ยุติการประนอมข้อพิพาทนั้นและแจ้งให้คู่พิพาททราบ แล้วแจ้งให้นายอำเภอท้องที่ทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ถ้าคู่กรณีตกลงกันได้ ก็ให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้น 4 ฉบับ มีข้อความถูกต้องตรงกัน อ่านและอธิบายข้อความให้คู่พิพาทเข้าใจและให้ลงลายมือชื่อในสัญญานั้น โดยให้กรรมการหมู่บ้านอย่างน้อยสองคนลงนามเป็นพยานในสัญญา มอบให้คู่พิพาทถือไว้ฝ่ายละหนึ่งฉบับ คณะกรรมการหมู่บ้านเก็บไว้บันทึกยินยอมให้ประนอมข้อพิพาทหนึ่งฉบับ ให้ผู้ใหญ่บ้านส่งอำเภอหนึ่งฉบับ

2) มาตรการระงับข้อพิพาทในชั้นอำเภอและเขต

การระงับข้อพิพาททางอาญาในชั้นอำเภอและเขตนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย ตามมาตรา 61/1 (14) แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งได้บัญญัติให้อำเภอมีอำนาจ โกล่เกลี่ย หรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมภายในเขตอำนาจ นอกจากนี้ มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจใด หากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม หรือแสดงความจำนงให้นายอำเภอของอำเภอนั้น หรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอตั้งกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา...” มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 61/3 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการไกล่เกลี่ยบรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอ รายละเอียด ดังนี้

(1) เงื่อนไขของอำนาจนายอำเภอในการไกล่เกลี่ย

กฎกระทรวงฉบับนี้ให้อำนาจแก่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช่ความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไกล่เกลี่ยโดยผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้แจ้งความประสงค์เป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอนั้น ในกรณีที่แจ้งความประสงค์ด้วยวาจาให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำบันทึกความประสงค์นั้นไว้ และให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวลงลายมือชื่อไว้ด้วย เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับแจ้งความประสงค์ดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าจะยินยอมหรือแสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่ ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมหรือแสดงความจำนงที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบ และจัดให้มีการบันทึกการยินยอมหรือความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาพร้อมทั้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น

ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมหรือไม่แสดงความจำนงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้แจ้งความจำนงตามข้อ 4 วรรคหนึ่ง ลื่นผลไป และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่เหลือทราบ

(2) การสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทและการทำการไต่ถาม

เมื่อผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาได้ตกลงหรือแสดงความจำนงยินยอมเข้าสู่กระบวนการไต่ถามและได้ลงลายมือชื่อในสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาตามข้อ 4 วรรคสาม แล้ว ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทนั้นไว้ไต่ถามต่อไป และแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายทราบถึงสิทธิของตนและผลของการไต่ถามข้อพิพาทตามข้อ 12 ข้อ 14 และข้อ 17 พร้อมทั้งสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องในการสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าว ให้กระทำต่อหน้าผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย เว้นแต่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามนัดหมายโดยไม่มีเหตุอันควร จะกระทำลบล้างหลังผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายนั้นก็ได้ ในการไต่ถามพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้น ให้กระทำต่อหน้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย

ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้ารับฟังการไต่ถามได้ แต่ในการไต่ถามครั้งใด หากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นว่าการมีบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาอยู่ด้วยจะเป็นอุปสรรคต่อการไต่ถาม จะดำเนินการไต่ถามครั้งนั้นโดยมิให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาเข้าร่วมรับฟังก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการไต่ถามข้อพิพาท นายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาเสนอข้อพ้องพັນให้แก่กัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้แก่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาพ้องพັນให้แก่กันก็ได้ แต่ห้ามไม่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท

(3) ผลของการไต่ถาม

เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมตามที่ไต่ถาม ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำเป็นหนังสือตกลงยินยอม และบันทึกการตกลงยินยอมนั้นไว้ในสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญา โดยหนังสือตกลงยินยอมดังกล่าว ต้องระบุวัน เดือน ปี และรายละเอียดความตกลงยินยอม รวมทั้งระยะเวลาการปฏิบัติตามความตกลงยินยอมให้ชัดเจน เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมแล้ว ให้คดีอาญาอันเป็นอันเลิกกันและสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในกรณีที่มีการร้องทุกข์ หรือยื่นฟ้องต่อศาลไว้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ตกลงยินยอมตามที่ไต่ถามแล้ว แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญา

(4) ระยะเวลาที่ใช้ในการไถ่เกลี่ย

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะต้องทำการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับข้อพิพาทไว้ เว้นแต่มีความจำเป็นและผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายยินยอมให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอขยายเวลาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถตกลงยินยอมกันได้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา ข้อพิพาทที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้จำหน่ายออกจากสารบบการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาตามความดังกล่าวนี้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะนำข้อพิพาทนั้นสู่กระบวนการไถ่เกลี่ยอีกไม่ได้

(5) การบอกเลิกการไถ่เกลี่ย

ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะบอกเลิกการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเมื่อใดก็ได้ ในกรณีการบอกเลิกด้วยวาจาให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอบันทึกการบอกเลิกนั้นไว้พร้อมทั้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่บอกเลิกลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับการบอกเลิกการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทตามความดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

(6) การรักษาความลับ

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการดำเนินการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามคำสั่งศาล

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบในการระงับข้อพิพาทในระดับชุมชนให้อำนาจคณะกรรมการหมู่บ้าน และนายอำเภอมีอำนาจในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา ในรูปแบบของกฎหมาย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ซึ่งในการระงับข้อพิพาทระดับชุมชนนี้ ให้อำนาจคณะกรรมการหมู่บ้านและอำเภอที่จะไถ่เกลี่ยข้อพิพาทโดยใช้หลักการยุติธรรมชุมชนที่ว่า เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นในชุมชนใด ประชาชนในชุมชนนั้นมักจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้วย จึงควรให้ชุมชนและภาคประชาชนในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขข้อพิพาท ซึ่งถือได้ว่าขั้นตอนในการระงับข้อพิพาททางอาญาในส่วนนี้เป็นการระงับข้อพิพาทนอกศาลในระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทในระดับรากหญ้าในการคัดกรองคดีก่อนจะถูกลำไปสู่การร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหรือฟ้องร้องต่อศาล หากช่องทางดังกล่าวมีประสิทธิภาพ

และเปิดกว้างในการมีส่วนร่วมเพียงพอ ย่อมเป็นกลไกในการกรองคดีในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้ อันเป็นการช่วยลดปริมาณคดีและลดภาระในการดำเนินคดี นอกจากนี้ จาก การสัมภาษณ์เชิงลึกประชาชนใช้ช่องทางนี้ในการยุติข้อพิพาทน้อยมาก เนื่องจากไม่มีสภาพ บังคับทางอาญา เพื่อต่อรองกับผู้กระทำความผิดเหมือนกับในชั้นพนักงานสอบสวนที่มีการแจ้ง ความร้องทุกข์กล่าวโทษแล้ว ตลอดจนการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยต้องอาศัยความสมัครใจของ คู่กรณีเป็นสำคัญ

อีกประการหนึ่งที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ปฏิบัติหน้าที่ในชุมชน และประชาชนในชุมชนที่ประสบปัญหาข้อพิพาทพบว่า เมื่อประชาชนเกิดข้อพิพาทเบาแวง ระหว่างกัน ในชุมชน ทั้งในฐานะผู้เสียหาย หรือผู้กระทำความผิด ต่างฝ่ายต่างต้องการให้ตัวเอง ได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด ทางเลือกหนึ่งคือปรึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือปรึกษานุคคล ในชุมชนที่ตนเองวางใจ ที่เป็นปัญหาก็คือ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในชุมชน หลายหน่วยงาน อาทิเช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน นายอำเภอ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและบังคับคดี ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีภารกิจ บทบาทที่ต่างกัน มีอำนาจหน้าที่ และมีกระบวนการยุติข้อพิพาทในระดับชุมชนที่แตกต่างกัน ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน ทั้งเรื่องที่น่าไปปรึกษาอาจไม่ได้รับความคุ้มครองให้เป็นความลับ ผลที่ตามมานอกจากจะไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้แล้ว ยังอาจเกิดกระทบต่อผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชนด้วย ทำให้ประชาชนไม่เลือกใช้ช่องทางนี้ในการระงับข้อพิพาท

1.2 สถานภาพของการระงับข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวน

การระงับข้อพิพาทในชั้นสอบสวน หมายความว่า การยุติหรือระงับคดีหรือข้อพิพาท ในชั้นสอบสวน ซึ่งในปัจจุบันพนักงานสอบสวนมีมาตรการในการระงับหรือยุติข้อพิพาททางอาญา หลายรูปแบบด้วยกัน ซึ่งแต่ละรูปแบบนั้นก็ยังมีทั้งกรณีที่ได้ดำเนินการไปโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือในบางกรณีก็ได้ดำเนินการไปโดยอาศัยแนวปฏิบัติที่ยึดถือต่อกันมา ในหัวข้อนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะรูปแบบในการยุติหรือระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ ไม่มีกฎหมายรองรับโดยตรงที่อยู่ในกรอบของการวิจัย โดยจะขอกล่าวเป็นลำดับ ดังนี้

1) แนวคิดเบื้องต้นในการยุติคดีในชั้นสอบสวน

จากสภาพปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสาเหตุหลักที่เกิดขึ้นจากปริมาณคดี ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีจำนวนมากเกินไป ส่งผลให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมและการบริหาร กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้างต้น ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในการที่จะกันคดีบางประเภทออกไปจากกระบวนการยุติธรรม

กระแสหลัก โดยการค้นหามาตรการในการยุติข้อพิพาทรูปแบบต่าง ๆ มาใช้ ทั้งนี้ เพื่อลดจำนวนคดีก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนของการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพราะความผิดบางประเภทก็เชื่อว่าจะต้องนำเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามแนวทฤษฎีการลงโทษเสมอไป ซึ่งอาจเป็นเพราะด้วยลักษณะของความผิดที่ไม่มีความรุนแรงก็ดีหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายมากมายก็ดี เป็นต้น หากมีกระบวนการที่ให้ผู้กรณีหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ได้สามารถยุติคดีหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างกันได้ ก็ย่อมส่งผลดีต่อคู่ความและกระบวนการยุติธรรมในหลายประการเช่นคู่ความได้รับความพึงพอใจรวมทั้งประหยัดเวลา ประหยัดงบประมาณและขจัดปัญหาในเรื่องขั้นตอนและการดำเนินการต่าง ๆ ที่วุ่นวายในกระบวนการยุติธรรมออกไป ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นชั้นพนักงานปกครอง พนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ และในชั้นศาลต่างได้ให้ความสนใจกับแนวคิดต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานตำรวจซึ่งถือเป็นหน่วยงานยุติธรรมที่คลุกคลีและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รวมทั้งมีโอกาสในการที่จะเข้าถึงข้อพิพาทต่าง ๆ ได้ก่อนหน่วยงานอื่น ๆ อาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานตำรวจเป็นหน่วยงานต้นน้ำของกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น บรรดาข้อพิพาทหรืออรรถคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลก็ต้องผ่านหน่วยงานตำรวจมาแล้วทั้งสิ้น ซึ่งหากเปรียบเทียบบรรดาข้อพิพาทหรืออรรถคดีเป็นคนในบ้านหลังหนึ่งและเปรียบกระบวนการยุติธรรมเป็นตัวบ้าน หน่วยงานตำรวจก็คงเปรียบได้กับประตูหน้าบ้านที่มีไว้เพื่อเป็นทางเข้าสู่ตัวบ้าน เพราะฉะนั้นการที่จะให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนระงับหรือยุติข้อพิพาทบางประเภทก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมย่อมถือว่าส่งผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ทั้งสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีการยุติคดี และอำนาจในการยุติคดีที่สามารถกระทำได้ทุกขั้นตอนไม่ใช่เฉพาะแต่ในชั้นศาลเท่านั้น

2) แนวคิดการไต่ถามในชั้นสอบสวน

จากแนวคิดดังกล่าว จึงเป็นที่มาในการยุติคดีอาญาในบางประเภท ในรูปแบบการไต่ถามหรือประนอมข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวน แม้ในปัจจุบันจะไม่มีกฎหมายโดยตรงที่บัญญัติให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการดำเนินกระบวนการในการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาให้แก่คู่กรณี แต่ในอีกมุมมองหนึ่งพนักงานสอบสวนก็มองว่าไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดที่บัญญัติห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาเช่นกัน เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติบางกรณีเมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าข้อพิพาทที่เข้ามาอยู่ในความดูแลของตนไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เป็นความผิดทางอาญาอันยอมความได้ หรือคดีอาญาแผ่นดินที่มีประชาชนร่วมเป็นผู้เสียหายด้วย พนักงานสอบสวนมักจะจัดให้คู่กรณีเจรจาพูดคุยตกลงเพื่อหาโอกาสยุติคดี ไม่อยากให้อำนาจมีเรื่องบาดหมางใจ เป็นคดีความระหว่างกัน กระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางอาญา จึงถือเป็นรูปแบบหนึ่ง

ที่พนักงานสอบสวนใช้ในการระงับข้อพิพาทหรือยุติคดีทางอาญาซึ่งอยู่ในระหว่างขั้นตอนการสอบสวน โดยมีพนักงานสอบสวนเป็นผู้ควบคุมดูแลและรับผิดชอบทำหน้าที่เป็นคนกลางคอยช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาให้แก่คู่กรณีเพื่อให้สามารถเจรจากันได้ ซึ่งแนวปฏิบัติเมื่อมีข้อพิพาททางอาญาเข้ามาสู่ขั้นตอนของพนักงานสอบสวน โดยหลักแล้วพนักงานสอบสวนมีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของคู่กรณีไว้รวมทั้งเก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณามีความเห็นส่งให้กับพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลต่อไป แต่ในทางปฏิบัติโดยส่วนมากแล้วพนักงานสอบสวนจะพิจารณาข้อพิพาททางอาญาที่เข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบของตนว่ามีลักษณะเป็นเช่นใดก่อน หากพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อพิพาทนั้นเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะไม่รุนแรงหรือเป็นความผิดเพียงเล็กน้อย หรือหากนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อดำเนินการแล้วจะเกิดผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่ทุก ๆ ฝ่ายจะพึงได้รับ พนักงานสอบสวนจะดำเนินการนำข้อพิพาททางอาญาเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ซึ่งหากคู่กรณีตกลงกันได้ก็จะทำให้ข้อพิพาทนั้นระงับหรือยุติลง แต่หากตกลงกันไม่ได้ ก็จะดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต่อไป

จากการที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่ากลไกหรือมาตรการในชั้นนี้ไม่มีกฎหมายรองรับในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ไม่มีหลักเกณฑ์การดำเนินการไกล่เกลี่ย กระบวนการเป็นไปตามอำเภอใจ ไร้กรอบ ขอบเขตที่ชัดเจน และสัมพันธ์ต่อการถูกระงับในด้านการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์ในหัวข้อ 4.3 ต่อไป

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพนักงานสอบสวน ผู้ปฏิบัติหน้าที่ ได้ให้ข้อมูลว่า

เนื่องจากในปัจจุบันการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนหรือที่เรียกว่า กระบวนการก่อนฟ้องคดีเริ่มต้นเมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หลังจากนั้นพนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงความผิดเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้แยกอำนาจการสอบสวนกับการฟ้องร้องให้แยกจากกันคือ ให้อำนาจสอบสวนอยู่กับพนักงานสอบสวน ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจและทำการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20) ส่วนพนักงานอัยการมีเพียงอำนาจในการฟ้องร้อง เว้นแต่เป็นความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ซึ่งการสอบสวนเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20)

เมื่อมีความผิดเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนผู้มีเขตอำนาจจะทำการสอบสวนหลังจากที่มีผู้มาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เว้นแต่จะเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัวต้องมีการร้องทุกข์ พนักงานสอบสวนจึงมีอำนาจสอบสวน (มาตรา 121 วรรคสอง) พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐาน

ต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ความผิด เช่น การสอบปากคำผู้ต้องหา ผู้เสียหาย พยานผู้รู้เห็น รวบรวมเอกสารต่าง ๆ ส่งลายพิมพ์นิ้วมือ ลายมือการเขียนหนังสือหรือของกลางไปตรวจสอบ เป็นต้น โดยพนักงานสอบสวนจะต้องทำเป็นบันทึกรวบรวมไว้ในสำนวน ระหว่างการสอบสวนพนักงานสอบสวนมีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนด นอกจากนั้นยังมีอำนาจค้น ควบคุม และปล่อยชั่วคราวระหว่างการสอบสวน หลังจากรวบรวมพยานหลักฐานได้เพียงพอแล้ว พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะทำความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อสั่งคดี ซึ่งความเห็นของพนักงานสอบสวนนี้อาจเป็นคำสั่งงดการสอบสวน ควรสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งควรฟ้องแล้วแต่กรณี ในกรณีเสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง พนักงานสอบสวนควรต้องนำตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการพร้อมสำนวน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-142)

แต่ที่เป็นประเด็นปัญหาคือ ในชั้นสอบสวนนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในบางกรณี ก่อนที่จะเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมคือการรับแจ้งความนั้น พนักงานสอบสวนมักทำการไต่ถามคดีก่อนที่จะรับแจ้งความ เพราะหากรับแจ้งความและได้มีการรับคดีเกิดขึ้นแล้วต้องทำเป็นรูปสำนวนการสอบสวน กรณีเป็นคดีความผิดที่ไม่สามารถยอมความได้ แม้จะสามารถตกลงกันได้ แต่ก็ไม่ได้คดียุติลงได้ การสอบสวนดำเนินคดีต้องดำเนินต่อไป ดังนั้น ในเบื้องต้นหากเป็นคดีที่พอจะทำการไต่ถามคดีได้ ไม่ว่าความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดต่อแผ่นดินในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนก็จะพยายามไต่ถามคดีให้คดียุติลง อันเป็นการทำให้คดีจบไปโดยรวดเร็วไม่ต้องทำสำนวนการสอบสวน ไม่ต้องส่งสำนวนต่อพนักงานอัยการและฟ้องคดีต่อศาล

นอกจากนั้น ยังพบปัญหาในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้เบื้องต้น แต่สามารถทำการไต่ถามคดีตกลงได้ในภายหลัง และได้มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ในชั้นพิจารณาผู้เสียหายก็มักจะไม่อยากไปเป็นพยานในชั้นศาล ทำให้เกิดปัญหาต่อพนักงานสอบสวนในการติดตามบุคคลนั้น ๆ เป็นพยานในชั้นศาล ถึงแม้ว่าสามารถติดตามได้ก็จะบ่ายเบี่ยงไม่ยอมมา เนื่องจากตนได้รับผลประโยชน์จนเป็นที่พอใจแล้ว หรือถึงมาเป็นพยานในชั้นศาล ก็จะกลับคำให้การจากเดิมที่เคยให้การไว้ในชั้นสอบสวน เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้กระทำผิด ดังนั้นด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ ดังที่กล่าว พนักงานสอบสวนจึงพยายามทำการไต่ถามคดีเพื่อยุติคดีทุกประเภท โดยไม่ต้องทำสำนวน แม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจโดยตรงก็ตาม

1.3 สถานภาพของการรับข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ

การรับข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ ถือเป็นกลไกหรือมาตรการหนึ่งในการดำเนินคดีอาญา โดย หลักการดำเนินคดีอาญา เป็นกรอบแนวความคิดว่าด้วยการสอบสวน และการฟ้องร้องคดีอาญาของเจ้าพนักงานกล่าวคือ เมื่อมีข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดี และถ้าฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจริง

เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องฟ้องร้องคดีนั้นต่อไป โดยนัยดังกล่าวนี้จะมีหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญา อยู่ 2 หลัก คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality principles) กับหลักการฟ้องคดีอาญา ตามดุลพินิจ (Opportunity principles)

สำหรับประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ กล่าวคือ เป็นหลักการลด ความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายทำให้เจ้าพนักงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการ มีโอกาสพิจารณาถึงพฤติการณ์พิเศษและนำเอานโยบายทางสังคมใหม่ ๆ มาใช้ได้ ทั้งนี้ เพราะ การดำเนินคดีอาญาจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่สังคมโดยรวมจะได้รับด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การ บังคับใช้กฎหมายได้รับการยอมรับจากสังคมและลดความไม่สมเหตุสมผลของกฎหมาย ในบางประการ กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนก็ได้ หรือเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริงแต่เมื่อคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่สังคมโดยรวม จะได้รับจากการดำเนินคดีและคำนึงถึงผลร้ายที่เกิดแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องจากการฟ้องคดีแล้ว เห็นว่าการฟ้องคดีไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของเขา เจ้าพนักงานก็อาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ได้ด้วยและในกรณีฟ้องคดีไปแล้วหากมีเหตุมีผลสมควรอัยการก็อาจร้องขอถอนฟ้องได้ด้วย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเหตุและผลของแต่ละคดี (กรรณ ก นวมงาม, 2556, หน้า 53) จากหลักการดำเนินคดีอาญา ตามดุลพินิจนี้เอง ส่งผลให้ในชั้นของพนักงานอัยการมีกลไกหรือมาตรการในการระงับข้อพิพาท ในชั้นพนักงานอัยการหลายวิธี โดยจะขอกกล่าวเป็นลำดับ ดังนี้

1) การไกล่เกลี่ย

สำนักงานอัยการสูงสุดมีนโยบายนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อสร้าง ความสมานฉันท์ในสังคม และลดภาระในการดำเนินคดี ทั้งรัฐและประชาชนและเพื่อให้การไกล่เกลี่ย ประนีประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการเพื่อให้ได้ข้อยุติจนถึงการตั้งยุติคดีเป็นไป ด้วยความเรียบร้อย สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ย และประนีประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2555 เป็นต้นมา

ระเบียบนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ข้อความเบื้องต้น ส่วนที่ 2 บททั่วไป ส่วนที่ 3 การไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว และส่วนที่ 4 การไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว และเอกสารแบบประนีประนอมข้อพิพาท ปน.1 – ปน.8 แนบท้ายระเบียบ โดยอัยการสูงสุดเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และมีอำนาจออกประกาศ คำสั่ง หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน (ข้อ 5)

ดังนั้น ตามระเบียบนี้แบ่งการไต่ถ้อยและประนอมข้อพิพาทออกเป็น 2 ลักษณะ ตามประเภทความผิด กล่าวคือ ความผิดต่อส่วนตัวและคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว

- (1) การไต่ถ้อยประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว
มีรายละเอียดและหลักการสำคัญโดยสรุป ดังนี้

ผู้ทำหน้าที่ในการไต่ถ้อยและประนอมข้อพิพาท

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไต่ถ้อยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555 กำหนดให้อัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) หรือ อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนประจำสำนักงานอัยการจังหวัด (อจ.สคช.) แล้วแต่กรณี เป็นผู้ทำหน้าที่ไต่ถ้อยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว (ข้อ 7 และข้อ 8 วรรคแรก) กรณีสำนักงานอัยการจังหวัดใดไม่มี อจ.สคช. ประจำอยู่ที่ อัยการจังหวัดนั้นมอบหมายพนักงานอัยการซึ่งมิใช่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญานั้นเป็นพนักงานอัยการเจ้าของเรื่อง (ข้อ 8 วรรคสอง) ในการไต่ถ้อยประนอมข้อพิพาท พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องจะต้องกระทำด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง และต้องไม่กระทำการใดเพื่อเป็นการจูงใจ ให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญหลอกลวง หรือโดยมิชอบประการอื่น เพื่อให้คู่กรณียินยอมในการไต่ถ้อยและประนอมข้อพิพาท (ข้อ 6)

ประเภทคดีอาญาที่เข้าสู่กระบวนการ

คดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวที่พนักงานอัยการจะดำเนินการไต่ถ้อยและประนอมข้อพิพาท จะต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (ข้อ 9)

(1) คดีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำผิดของผู้ต้องหาเป็นการประกอบอาชญากรรมเป็นอาชีพ หรือกระทำความผิดติดนิสัย

(2) คดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นที่แน่ชัดแล้วว่าพนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งยุติคดีเพราะเหตุอื่น

ผลกระทบต่อการดำเนินคดีอาญา

กระบวนการไต่ถ้อยและประนอมข้อพิพาทย่อมไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาพิจารณาสิ่งคดีต่อไปได้ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องรอผลการไต่ถ้อยและประนอมข้อพิพาท และเมื่อมีคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ให้มีหนังสือแจ้ง สคช. หรือ อจ.สคช. แล้วแต่กรณี ทราบทันที (ข้อ 8 วรรคสี่) หนังสือแจ้งเป็นไปตามแบบ ปน.1 ทำระเบียบนี้ (ข้อ 8 วรรคท้าย)

การดำเนินการประนอมข้อพิพาท

(1) เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย หรือสำนักงานอัยการจังหวัดได้รับสำนวนการสอบสวนคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวจากพนักงานสอบสวน และคดีไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 9 ให้มีหนังสือแจ้ง สคช. หรือ อจ.สคช. แล้วแต่กรณี โดยเร็ว เพื่อดำเนินการไต่ถามข้อประนอมข้อพิพาทโดยไม่ต้องส่งสำนวนไปด้วย (ข้อ 8 วรรคแรก)

(2) เมื่อสำนักงานพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย สคช. หรือ อจ.สคช. ได้รับหนังสือตามข้อ (1) แล้ว ให้ลงสารบบประนอมข้อพิพาท และดำเนินการมอบหมายพนักงานอัยการคนหนึ่งหรือหลายคนรับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบ (ข้อ 10 วรรคแรก)

(3) พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องต้องแจ้งเป็นหนังสือตามแบบ ป.2 ทำระเบียบนี้ไปยังผู้เสียหายและผู้ต้องหาให้มาพบหรือมอบหมายให้ผู้แทนมาพบพนักงานอัยการ ณ สำนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการไต่ถามข้อประนอมข้อพิพาทตามวันและเวลาที่พนักงานอัยการกำหนด โดยต้องไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ออกหนังสือ ทั้งนี้ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ พร้อมทั้งให้ประสานงานทางโทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นใดเพื่อให้คู่กรณีทราบ (ข้อ 10 วรรคสอง)

(4) พนักงานอัยการแจ้งให้คู่กรณีทราบก่อนเริ่มฟังคำพิพาทว่า

(4.1) การไต่ถามข้อประนอมข้อพิพาทนี้ เป็นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไต่ถามข้อประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการ

(4.2) พนักงานอัยการจะสมัครด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง

(4.3) คู่กรณีมีสิทธิจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมการไต่ถามข้อประนอมข้อพิพาทก็ได้ และคู่กรณีมีสิทธิให้บุคคลซึ่งตนไว้วางใจเข้ารับฟังได้ ฝ่ายละไม่เกินสองคน

(4.4) คู่กรณีมีสิทธิ หน้าที่ และพันธะทางกฎหมายอันเป็นผลมาจากการไต่ถามข้อประนอมข้อพิพาท เช่น เมื่อคู่กรณียอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว สิทธินาคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป และหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามที่ยอมความกัน คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งโดยเรียกเรื่องได้ตามที่ยอมความกันเท่านั้น

(4.5) ข้อเสนอ ข้อผ่อนผัน หรือคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในชั้นไต่ถามข้อประนอมข้อพิพาทจะเก็บเป็นความลับ คู่กรณีไม่มีสิทธิใช้อ้างอิง ไม่ว่ากรณีใด ๆ และไม่ผูกมัดคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม และหากไม่สามารถตกลงกันได้ จะไม่มีผลต่อการพิจารณาที่มีความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ

โดยพนักงานอัยการต้องทำบันทึกแจ้งดังกล่าวให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานตามแบบ ป.น.3 ท้ายระเบียบนี้ (ข้อ 14)

(5) พนักงานอัยการรับฟังข้อพิพาทจากคู่กรณีที่ละฝ่าย แต่จะรับฟังข้อเท็จจริงหรือซักถามข้อเท็จจริงจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับรายละเอียดหรือพฤติการณ์ในการกระทำความผิด หรือข้อเท็จจริงอื่นใดที่เป็นสาระสำคัญของคดี ในขณะที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งร่วมฟังอยู่ด้วยไม่ได้ (ข้อ 15)

(6) การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทไม่ให้วินิจฉัยชี้ขาดว่าคู่กรณีฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก (ข้อ 16)

(7) ถ้ามีการเรียกร้องค่าเสียหายหรือเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใด ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต้องปฏิบัติ หากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอม ให้พนักงานอัยการประเมินจำนวนค่าเสียหายหรือกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัตินั้นได้ตามที่เห็นสมควร (ข้อ 17)

(8) ในกรณีที่ได้รับแจ้งผลการสั่งคดีตามข้อ 8 วรรคสี่ ระหว่างดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องแจ้งคู่กรณีทราบทันที และสอบถามคู่กรณีว่าประสงค์จะให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทต่อไปหรือไม่ พร้อมบันทึกความประสงค์ของคู่กรณีไว้ตามแบบ ป.น.4 ท้ายระเบียบนี้ และให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน (ข้อ 18 วรรคแรก)

หากคู่กรณีไม่ประสงค์จะให้ดำเนินการต่อไป ให้ยุติการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท และให้พนักงานอัยการเสนออัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช เพื่อเสนออัยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งยุติ และเสนออธิบดีอัยการ สคช. หรือ อธิบดีอัยการภาค เพื่อทราบ (ข้อ 18 วรรคสอง)

หากคู่กรณีแสดงความประสงค์ขอให้ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทต่อไป ให้ดำเนินการตามความประสงค์ของคู่กรณี (ข้อ 18 วรรคสาม)

(9) ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงประนอมข้อพิพาทกันได้ ให้พนักงานอัยการทำบันทึกตามแบบ ป.น.5 ท้ายระเบียบนี้ แล้วให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน หากคู่กรณีไม่ยินยอม ให้พนักงานอัยการบันทึกไว้ แล้วเสนออัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งยุติ และเสนออธิบดีอัยการ สคช. หรืออธิบดีอัยการภาค เพื่อทราบ (ข้อ 19)

ความลับของการดำเนินการ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการ ณ สำนักงานอัยการหรือสถานที่ราชการอื่นตามที่พนักงานอัยการเห็นสมควร โดยสถานที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดแยก

เป็นสัดส่วนเพื่อรักษาความลับ (ข้อ 13 วรรคแรก) โดยให้คู่กรณีมีสิทธิให้บุคคลซึ่งตนไว้วางใจ เข้ารับฟังได้ ฝ่ายละไม่เกินสองคน (ข้อ 13 วรรคสอง)

ระยะเวลาในการดำเนินการ

หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายได้รับหนังสือแจ้งแล้วไม่มาตามกำหนดนัด โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบ หรือแจ้งเหตุขัดข้องแต่ไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้พนักงานอัยการ เจ้าของเรื่องเสนออัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งยุติ และเสนออธิบดีอัยการ สคช. หรือ อธิบดีอัยการภาค เพื่อทราบ (ข้อ 11 วรรคแรก)

ถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขอเลื่อนการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทไปจากวัน เวลาที่พนักงานอัยการได้กำหนดนัดไว้ หากมีเหตุผลอันสมควรให้พนักงานอัยการเลื่อนการไต่ถาม และประนอมข้อพิพาทนั้นออกไป และกำหนดเวลานัดใหม่ภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่ กำหนดนัดครั้งแรก หรือตามที่เห็นสมควร (ข้อ 11 วรรคสอง)

ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งคู่กรณีได้ แต่มีพฤติการณ์ที่เชื่อว่าน่าจะติดตามได้ ให้พนักงานอัยการมีหนังสือแจ้งไปยังคู่กรณีอีกครั้งหนึ่ง และหากยังไม่อาจส่งหนังสือแจ้งได้ ให้พนักงานอัยการเสนออัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งยุติ (ข้อ 12 วรรคแรก) ในทางตรงกันข้าม หากไม่สามารถส่ง หนังสือได้และมีพฤติการณ์ที่เชื่อว่าไม่น่าจะติดตามได้ ให้พนักงานอัยการเสนออธิบดีพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งยุติ โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งไปยังคู่กรณีอีกครั้ง (ข้อ 12 วรรคสอง)

สิ้นสุดกระบวนการประนอมข้อพิพาท

เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงประนอมข้อพิพาทกันได้และประสงค์จะยอมความกัน ตามกฎหมาย ให้พนักงานอัยการทำบันทึกยอมความกันไว้เป็นหลักฐานตามแบบ ปน.6 ทำระเบียบนี้ (ข้อ 20 วรรคแรก)

กรณีตกลงประนอมข้อพิพาทโดยมีเงื่อนไขหรือข้อเรียกร้องให้ให้คู่กรณีต้องปฏิบัติ ให้พนักงานอัยการทำบันทึกข้อตกลงและความประสงค์ของคู่กรณีตามแบบ ปน.7 ทำระเบียบนี้ (ข้อ 20 วรรคแรก)

ให้จัดทำบันทึก 4 ฉบับ มีความถูกต้องตรงกัน แล้วอ่านข้อความให้คู่กรณีฟัง และให้คู่กรณีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยานอย่างน้อยสองคน โดยพนักงานอัยการลงชื่อ ในฐานะผู้ทำการไต่ถามและประนอมข้อพิพาท มอบให้คู่กรณีถือไว้ฝ่ายละฉบับ เก็บไว้ ณ

สำนักงานอัยการที่ทำการใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาท 1 ฉบับ และส่งให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาในเรื่องนั้น 1 ฉบับ (ข้อ 20 วรรคท้าย)

การดำเนินการภายหลังกระบวนการสิ้นสุดลง

พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องแจ้งผลการดำเนินการตามระเบียบนี้ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป (ข้อ 21 วรรคแรก) เมื่อดำเนินการแล้วให้จำหน่ายเรื่องออกจากสารบบประนอมข้อพิพาท (ข้อ 21 วรรคสอง)

สำนักงานอัยการที่มีการใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาทรายงานผลการดำเนินการและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เป็นรายเดือนภายในวันทำการที่ห้าของเดือนถัดไป ถึงอธิบดีอัยการ สคช. หรืออธิบดีอัยการภาค แล้วแต่กรณี เพื่อรายงานต่อสำนักงานอัยการสูงสุดภายในวันที่สิบห้าของเดือนนั้น ตามแบบ ปน.8 ท้ายระเบียบนี้ (ข้อ 22)

(2) การใกล้เคียงในคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว

มีรายละเอียดและหลักการสำคัญโดยสรุป ดังนี้

(1) ในสำนวนคดีอาญาซึ่งไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว หรือสำนวนคดีอาญาที่มีความผิดต่อส่วนตัวและไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวรวมกัน ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหามีความประสงค์จะให้ใกล้เคียง เพื่อบรรเทาความเสียหายและเป็นประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาล พนักงานอัยการอาจดำเนินการใกล้เคียงให้ได้ (ข้อ 23)

(2) เมื่อพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบดำเนินคดีได้รับแจ้งผลการใกล้เคียงแล้ว เป็นกรณีที่มีการใกล้เคียงนั้นสามารถตกลงกันได้ ให้พนักงานอัยการแถลงถึงผลการใกล้เคียงนั้นต่อศาลด้วย (ข้อ 24)

(3) ให้นำความในหมวด 1 การใกล้เคียงและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวมาใช้ในการดำเนินการใกล้เคียงคดีอาญาที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวโดยอนุโลม (ข้อ 25)

2) การชะลอฟ้อง

การชะลอการฟ้อง (Suspension of prosecution) หมายถึง การที่พนักงานอัยการยังไม่ฟ้องคดีแต่จะชะลอคดีไว้ชั่วคราวหนึ่ง โดยกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด หากปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งมาตรการรองรับการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข คือ การแก้ไขฟื้นฟูนอกระบบเรือนจำ (Non-institutional Based Treatment) มาตรการดังกล่าวถือเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นใหม่ในปัจจุบัน แต่มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลก โดยในแต่ละประเทศก็จะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมในประเทศของตน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับปรัชญาสหประชาชาติว่าด้วยหลักการพื้นฐานในการอำนวยความยุติธรรมต่อผู้เสียหายในคดีอาญาและผู้เสียหายจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ

สำหรับการชะลอฟ้องของไทยในปัจจุบัน ปรากฏอยู่เพียงในกฎหมายฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 โดยในระดับนโยบาย อัยการสูงสุด เป็นกรรมการในคณะกรรมการฟื้นฟูซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและระเบียบต่าง ๆ ในระดับปฏิบัติ ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ขอความร่วมมือให้สำนักงานอัยการสูงสุดจัดหาผู้แทนเพื่อแต่งตั้งให้เป็นประธานอนุกรรมการฟื้นฟูฯ ในแต่ละพื้นที่และพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนก็มีหน้าที่ในการพิจารณาว่าผู้ต้องหาจะมีสิทธิที่จะได้รับการฟื้นฟูหรือไม่ ทั้งนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดแนวทาง ในการดำเนินคดีฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและเวียนแจ้งให้ถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุดที่ อส (สฟ.ปฟ.) 0018/ว.46 ลงวันที่ 31 มกราคม 2546

ซึ่งประเด็นการชะลอฟ้อง ได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกพนักงานอัยการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้ข้อค้นพบว่า ควรนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในคดีที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการทางศาล เพื่อลดปัญหาปริมาณคดีชั้นศาล เช่น ความผิดที่ได้กระทำผิดเล็กน้อย การกระทำความผิดโดยประมาท หรือความผิดที่อยู่ในเกณฑ์ที่ฟ้องไปศาลมีดุลพินิจในการรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ได้ ก็ไม่ควรใช้วิธีการดำเนินคดีด้วยการฟ้องเพื่อทำให้คดีรอกศาล โดยไม่มีความจำเป็น เป็นต้น

3) การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เป็นกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง บัญญัติให้เสนอต่ออัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ. ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ การดำเนินคดีตามระเบียบนี้นับเป็นการเบี่ยงเบนคดีออกจากศาล ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการ ยุติธรรมทางเลือกชั้นพนักงานอัยการอีกทางหนึ่งในปัจจุบัน

ปัญหาและข้อจำกัดการระงับข้อพิพาทในชั้นพนักงานอัยการ

จากการศึกษาในเรื่องหลักการฟ้องคดีอาญาของอารยประเทศจะเห็นได้ว่ามีอยู่ 2 หลักใหญ่ ๆ คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle หรือ Das Legalitaetsprinzip) และหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle หรือ Das Opportunitaetsprinzip) ซึ่งแต่ละหลักมีรายละเอียด ดังนี้

(1) หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายนั้น มีหลักอยู่ว่า เมื่ออัยการมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลลงโทษได้เสมอ โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินคดีหลักดังกล่าวได้รับการยอมรับ และถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเมื่อคดีได้มีการยื่นฟ้องจะยุติโดยถูกถอนฟ้องไม่ได้ เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแล้ว วิธีการดังกล่าวใช้แพร่หลายทั่วไปในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น แต่ทั้งนี้ประเทศที่มีการใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นมิได้เคร่งครัดตายตัว หากแต่ได้รับการผ่อนคลายความเข้มงวดของหลักนี้ลงบ้าง โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ในบางกรณีตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่า เมื่ออัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิด อัยการจะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอไป แต่หลักดังกล่าวได้เปิดทางเลือกให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุอันสมควร หลักการฟ้องคดีรูปแบบดังกล่าวนี้นิยมใช้กันทั่วไป เช่น สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

สำหรับพนักงานอัยการของไทยมีดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือการสั่งไม่ฟ้องก็ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจากที่ได้มีการศึกษาหลักการฟ้องคดีอาญาของอารยประเทศที่กล่าวมาข้างต้นนั้น หลักการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยมิใช่หลักการฟ้องคดีตามกฎหมาย แต่เป็นหลักที่อิงอยู่กับหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจเช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) เหตุผลที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ นักกฎหมายที่มีแนวคิดว่าการฟ้องคดีอาญาในประเทศไทยอิงอยู่กับหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ ให้เหตุผลว่ากฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งคดีโดยอิสระ แม้ว่าตามทางการสอบสวนจะปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แต่เมื่ออัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้อง เนื่องจากเหตุผลทางหลักอาชญาวิทยาหรือเหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเหตุผลบางอย่างเกี่ยวกับพยานหลักฐาน เป็นต้น พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ เช่น

การสั่งไม่ฟ้องในก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา เพื่อกันไว้เป็นพยาน เป็นต้น แต่โดยเนื้อแท้แล้วการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ โดยอ้างเหตุผลดังกล่าวจะว่าเป็นการสั่งไม่ฟ้องตามดุลพินิจก็ไม่ถูกเสียทีเดียว เพราะหลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 น่าจะเป็นเรื่องที่ว่าตามสำนวนการสอบสวน ไม่ปรากฏหลักฐานว่า การกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดหรือพยานหลักฐานไม่พอพียงว่าผู้ต้องหากระทำความผิดมากกว่า ไม่ใช่ว่าหลักฐานในสำนวนการสอบสวนจะปรากฏเป็นที่แน่ชัดว่าผู้ต้องหากระทำความผิด และมีพยานหลักฐานพอพียง ได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แต่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา คดีสำคัญบางเรื่องที่ยอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาบางคน เนื่องจากต้องการกันผู้ต้องหาดังกล่าวไว้เป็นพยาน โดยมีข้อแลกเปลี่ยนกล่าวคือ หากผู้ต้องหาให้การเป็นประโยชน์แก่รูปคดีของอัยการ อัยการจะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งถือหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ว่าเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้ต้องหาที่เป็นตัวการสำคัญ เป็นเพียงผู้ต้องหา ระดับปลายแถวเท่านั้น ทั้งนี้การที่พนักงานอัยการกันผู้ต้องหาดังกล่าวไว้เป็นพยานก็เพื่อต้องการให้ผู้ต้องหาดังกล่าวมาเบิกความยืนยันต่อศาลเพื่อให้ศาลลงโทษ ผู้ต้องหาที่เป็นตัวการสำคัญของ คดีเรื่องนั้นนั่นเอง การทำงานในลักษณะดังกล่าวนี้ถือได้ว่าสมประโยชน์ในการคุ้มครองสาธารณะ และสมกับความมุ่งหมายในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งที่ผ่านมาสังคมก็ยอมรับในวิธีการของพนักงานอัยการ เพราะเป็นวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวการที่สำคัญในการกระทำความผิดมาลงโทษ

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้น แม้พนักงานอัยการในประเทศไทยเราจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ตามหลักการดำเนินคดี แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของพนักงานอัยการก็ถูกสังคมตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์ถึงการใช้อดุลพินิจ เช่น คดีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีของลูกนักการเมืองท่านหนึ่งที่ใช่ใบ สด.43 ในการตรวจคัดเลือกรับราชการกองประทศ เป็นต้น การที่ยอัยการใช้อดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้งที่พยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนสอบสวนรวบรวมมาตามรูปคดี ซึ่งมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แม้จะสามารถกระทำได้ตามหลักกฎหมายที่ได้กล่าวไว้ตอนต้น แต่เป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการถูกครหาและถูกวิจารณ์จากสังคม ทั้งอัยการ ผู้สั่งคดี ก็เกรงจะถูกหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหา

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในด้านการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการ พบว่า การใช้อดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องเสี่ยงต่อการถูกร้องเรียนได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้ การสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการในอดีตจนถึงปัจจุบันจึงเป็นการสั่งไม่ฟ้อง โดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายใด ๆ รองรับ พนักงานอัยการจึงไม่กล้าพอที่จะสั่งไม่ฟ้อง ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดความลังเลว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง อัยการจะสั่งฟ้องไปให้ศาลวินิจฉัยเพื่อหลีกเลี่ยงคำครหา ซึ่งบางคดีเห็นชัดว่าเป็นเรื่องทางแพ่งล้วน ๆ ไม่มีมูลความผิดทางอาญาเลย ไม่ควรที่จะมีคำสั่งฟ้องเสียด้วยซ้ำ แต่อัยการก็เลือกที่จะสั่งฟ้องเพื่อ

จะได้มีข้ออ้างว่าได้ปฏิบัติหน้าที่เต็มที่แล้ว ส่วนศาลจะพิพากษาอย่างไรก็เป็นเรื่องของศาล การฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นมูลเหตุประการหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดปริมาณคดีชั้นศาล

1.4 สถานภาพของการระงับข้อพิพาทในชั้นศาล

เนื่องจากปริมาณข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลให้มีปริมาณคดีที่ตกค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลมีจำนวนสูงขึ้นเป็นลำดับ เกิดความล่าช้า ส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา การไกล่เกลี่ยจึงเป็นทางเลือกสำคัญที่ศาลยุติธรรม ต้องนำมาปรับใช้เพื่อประโยชน์ในการระงับข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาล และเป็นการส่งเสริมให้เกิดความชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยศาลยุติธรรมเริ่มมีการผลักดันอย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ. 2535 เมื่อ นายประมาธ ชันชื้อ ประธานศาลฎีกาในขณะนั้น ได้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้อย่างเต็มรูปแบบและแพร่หลาย รวมถึงการเชิญวิทยากรจากต่างประเทศมาบรรยายและอบรมผู้พิพากษาไทยในเรื่องกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ศาลแพ่งได้ออกระเบียบศาลแพ่งว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อยังเกิดการประนีประนอมยอมความ พ.ศ. 2537 โดยระเบียบดังกล่าวเป็นผลมาจากมติที่ประชุมผู้พิพากษาในศาลแพ่ง ที่ให้ยกวางขึ้นโดยใช้วิธีการตามมติที่ประชุม ประกอบกับการนำเอาแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสหรัฐอเมริกามาใช้ และตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 ศาลยุติธรรมทั่วประเทศก็ได้ นำเอาวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้

1) การไกล่เกลี่ย

ในปัจจุบัน กฎหมายฉบับสำคัญที่กำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยของศาลยุติธรรมได้แก่ (1) ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 และ (2) ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2554

(1) ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ได้ให้อำนาจตามมาตรา 200 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลเพื่อดำเนินงานและส่งเสริมสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คำแนะนำหรือข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่คู่ความ ทนายความ หรือผู้เกี่ยวข้อง โดยผู้รับผิดชอบราชการศาลอาจประกาศกำหนดประเภทของคดีที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลเชิญชวนคู่ความเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยก็ได้และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริการงานไกล่เกลี่ยประจำศาลประกอบด้วยบุคคลจากข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมจำนวน 5 ถึง 9 คน ทำหน้าที่เสนอแนะคำปรึกษาเชิงนโยบาย และกำหนดแผนเสนอต่อผู้รับผิดชอบราชการศาล ติดตามประเมินผลการดำเนินงานวิเคราะห์ปัญหาและข้อเสนอแนะและความคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงปัญหาหรือการดำเนินงาน

สำหรับกฎเกณฑ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามข้อกำหนดประธานศาลฎีกามีดังนี้ คือ

(1.1) การรับคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามข้อกำหนดประธานศาลฎีกาฉบับนี้ เป็นการไกล่เกลี่ยเมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลแล้ว ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาสมควร เมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอและคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งตกลงมีการไกล่เกลี่ย ก็ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามข้อกำหนดนี้ ในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แจ้งความประสงค์ของตนต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาล เพื่อเจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายดำเนินการสอบถามความประสงค์ของคู่ความฝ่ายอื่น คู่ความทุกฝ่ายประสงค์จะมีการไกล่เกลี่ย เจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ยรายงานให้องค์คณะผู้พิพากษาหรือผู้รับผิดชอบราชการศาลทราบในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยดำเนินการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยตามข้อกำหนดนี้ เว้นแต่องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

นอกจากการแจ้งความประสงค์ที่จะมีการระงับข้อพิพาท โดยวิธีการไกล่เกลี่ยตามที่กล่าวถึงข้างต้นแล้วคู่ความฝ่ายที่ประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมีทางเลือกอีกวิธีหนึ่งคือ การแถลงต่อองค์คณะผู้พิพากษาในระหว่างการพิจารณา ในกรณีเช่นนี้ องค์คณะผู้พิพากษาจะต้องสอบถามคู่ความฝ่ายอื่น หากคู่ความทุกฝ่ายประสงค์จะมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและองค์คณะผู้พิพากษาสมควรให้มีการไกล่เกลี่ยเองมีคำสั่งให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลดำเนินการจัดให้มีการไกล่เกลี่ยต่อไป ทั้งนี้ องค์คณะผู้พิพากษาอาจกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นใดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยด้วยก็ได้

(1.2) การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยหรือผู้ประนีประนอม

ข้อกำหนดข้อ 11 ระบุว่า องค์คณะผู้พิพากษาอาจไกล่เกลี่ยด้วยตนเองหรือผู้พิพากษาคนหนึ่งหรือหลายคนในองค์คณะดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ และในกรณีที่จะต้องดำเนินการไกล่เกลี่ย ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาอาจแต่งตั้งผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยคดีในการแต่งตั้งผู้ประนีประนอมนั้น ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของบุคคลนั้นและความพอใจของคู่ความเท่าที่จะพึงกระทำได้ อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายตุลาการ พนักงานราชการหรือลูกจ้างของสำนักงานศาลยุติธรรมคนหนึ่งหรือหลายคนและผู้รับผิดชอบราชการศาลจัดเป็นผู้ประนีประนอมเป็นการเฉพาะในศาลนั้น จำต้องดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลกำหนด และการแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พนักงานราชการหรือลูกจ้างคนหนึ่งหรือหลายคนที่รับราชการในศาลอื่นเป็นผู้ประนีประนอมจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้นั้นและได้รับความเห็นชอบจากผู้รับผิดชอบราชการศาลที่ผู้นั้นรับราชการอยู่ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง

ไม่ใช่ผู้ที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประนีประนอมจะต้องขอคู่ความยินยอมและตกลงที่จะรับผิดชอบค่าป่วยการ และค่าใช้จ่ายของบุคคลนั้น ถ้ามี

นอกจากนี้ ผู้พิพากษาศาลเจ้าของคดีอาจแต่งตั้งให้ผู้พิพากษาศาลอื่น ดำเนินการไต่ถามไต่สวนได้หากศาลนั้นยินยอม ในกรณีเช่นนี้ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้ง อาจได้รับมอบหมายเป็นองค์คณะผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ส่งผลให้สามารถ พิพากษาคดีตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องกลับศาลเจ้าของคดีอีกครั้ง

(1.3) ความเป็นกลางของผู้ประนีประนอม

เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วผู้ประนีประนอมจะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงซึ่งอาจเป็น อันควรสงสัยถึงความเป็นกลางของตนคู่ความทราบโดยทันที นับแต่เวลาที่ได้รับการแต่งตั้งและ ตลอดระยะเวลาที่กระบวนการไต่ถามไต่สวนยังไม่สิ้นสุด ปราบกฏข้อเท็จจริงซึ่งอาจเป็นเหตุอันควรสงสัย ถึงความเป็นกลางของตน ผู้ประนีประนอมต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงเช่นนั้นให้คู่ความทราบโดยทันที เว้นแต่จะได้แจ้งคู่ความทราบแล้ว

คู่ความอาจคัดค้านผู้ประนีประนอมได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุอันควร สงสัยถึงความเป็นกลางของผู้ประนีประนอม แต่คู่ความจะคัดค้านผู้ประนีประนอมซึ่งตนได้ความยินยอม ในการแต่งตั้งมิได้ เว้นแต่คู่ความฝ่ายนั้นมิได้รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ถึงเหตุแห่งการคัดค้านในขณะ ให้ความยินยอม

คู่ความที่ประสงค์จะคัดค้านผู้ประนีประนอมต้องแจ้งเหตุแห่งการคัดค้าน ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งคณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งผู้ประนีประนอม ทราบก่อนเริ่มกระบวนการไต่ถามไต่สวนหรือภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รู้ข้อเท็จจริงตามข้อ 19 วรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ต้องทำก่อนกระบวนการไต่ถามไต่สวนสิ้นสุดลงตามข้อ 35 ในกรณีที่มีการคัดค้าน ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งผู้ประนีประนอมเป็นผู้พิจารณาและมี คำสั่งตามที่เห็นสมควร

การที่ผู้ประนีประนอมถอนตัวไม่ถือว่าเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงตามที่คู่ความ ยกขึ้นคัดค้าน

(1.4) กระบวนการไต่ถามไต่สวน

ก. ผู้เข้าร่วมประชุมไต่ถามไต่สวน

คู่ความที่เป็นบุคคลธรรมดาพึงเข้าร่วมประชุมไต่ถามไต่สวนด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอันอื่นอันไม่อาจก้าวล่วงได้ คู่ความนั้นอาจแต่งตั้งตัวแทนที่มี อำนาจตัดสินใจและทำสัญญาประนีประนอมยอมความเข้าร่วมประชุมไต่ถามไต่สวนได้

คู่ความที่เป็นนิติบุคคลพึงแต่งตั้งตัวแทนที่มีอำนาจตัดสินใจและทำสัญญา ประนีประนอมยอมความ เข้าร่วมประชุมไกล่เกลี่ย โดยทำเป็นหนังสือส่งต่อเจ้าหน้าที่ประจำ ศูนย์ไกล่เกลี่ย เว้นแต่จะได้แต่งตั้งผู้มีอำนาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความไว้ในคดีแล้ว

ข. การกำหนดขั้นตอนหรือแนวทางในการไกล่เกลี่ย

ในกรณีที่คู่ความมิได้ตกลงไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ประนีประนอมอาจกำหนด ขั้นตอนหรือแนวทางในการดำเนินการไกล่เกลี่ยตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความประสงค์ของคู่ความ การปฏิบัติต่อคู่ความอย่างเป็นธรรมและความต้องการที่จะระงับ ข้อพิพาทด้วยความรวดเร็วก่อนไกล่เกลี่ยผู้ประนีประนอมต้องแจ้งให้คู่ความทราบ ว่า ข้อเสนอแนะ และคำแถลงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในชั้นไกล่เกลี่ย ศาลจะเก็บเป็นความลับ คู่ความไม่มีสิทธิใช้อ้างอิง ไม่ว่ากรณีใด ๆ และไม่ผูกมัดคู่ความศาลให้ต้องปฏิบัติตาม และคดีไม่สามารถตกลงกันได้ก็ไม่มีผล ต่อการพิจารณาและคำพิพากษาของศาล

ค. การดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย

เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย ผู้ประนีประนอมอาจคู่ความเสนอข้อเท็จจริง หรือข้อมูลเบื้องต้นแห่งข้อพิพาท ตลอดจนข้อเสนอในการระงับข้อพิพาทต่อผู้ประนีประนอมหรือ อาจเสนอให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่ความก็ได้ คู่ความที่อาจขอผู้ประนีประนอม ดำเนินการดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ประนีประนอมจะจัดมีการดำเนินการตามที่คู่ความขอหรือไม่ก็ได้

ในการประชุมเพื่อไกล่เกลี่ย ผู้ประนีประนอมอาจอนุญาตเฉพาะตัวความ ตัวแทน ทนายความ ที่ปรึกษาของตัวความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรืออนุญาตตัวความ หรือทุกฝ่ายอยู่ในการประชุมไกล่เกลี่ยก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ประนีประนอมต้องแจ้งถึงการดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้นคู่ความฝ่ายที่มีได้เข้าร่วมทราบด้วย

เมื่อผู้ประนีประนอมได้รับข้อมูลอันเกี่ยวกับข้อพิพาทจากคู่ความฝ่ายหนึ่ง ผู้ประนีประนอมอาจเปิดเผยสาระของข้อมูลนั้นแก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบ เว้นแต่ข้อมูลที่คู่ความ ได้ให้ไว้โดยห้ามมิให้เปิดเผย

กระบวนการไกล่เกลี่ยดำเนินการเป็นการลับ และไม่ให้มีการบันทึกรายละเอียด ของการไกล่เกลี่ยไว้ เว้นแต่คู่ความจะตกลงกันบันทึกรายละเอียดของการไกล่เกลี่ยทั้งหมดหรือแต่ บางส่วน โดยคู่ความเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายก็ได้

คู่ความสามารถตกลงกันได้โดยสัญญาประนีประนอมยอมความ ผู้ประนีประนอม อาจจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความแก่คู่ความหรือจะให้ทนายความของคู่ความหรือเจ้าหน้าที่ ประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยเป็นผู้จัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ผู้ประนีประนอมอาจขอ เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยไม่ได้เป็นผู้จัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ผู้ประนีประนอม

อาจขอให้เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยช่วยตรวจสอบว่าข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความกันนั้นเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือไม่ก็ได้

(1.5) กรอบระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย

ข้อกำหนดประธานศาลฎีกามีได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้อย่างชัดเจน แต่ระบุไว้ว่า ผู้ประนีประนอมจะต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งกำหนด หากผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งเห็นสมควรหรือผู้ประนีประนอมร้องขอ ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งอาจขยายระยะเวลาในการดำเนินการไกล่เกลี่ยออกไปอีกทีก็ได้ ถ้าการขยายระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ของกลุ่มความทุกฝ่ายและมีได้ทำการพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าเกินสมควร ในกรณีที่กลุ่มความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยมีลักษณะประวิงคดีให้ชักช้า ให้ผู้ประนีประนอมรายงานให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งทราบโดยเร็วในกรณีดังกล่าวนี้ ศาลอาจมีคำสั่งให้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาไปพร้อมกับการไกล่เกลี่ยก็ได้ ทั้งนี้ คำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มความทุกฝ่ายเป็นสำคัญ

สำหรับคดีที่อยู่ในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา กลุ่มความสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยตามที่กล่าวมาทั้งหมดได้เช่นกัน โดยสามารถยื่นความประสงค์ต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลนั้น หรือศาลก่อนหน้าที่พิพากษาคดีก็ได้ โดยผู้รับผิดชอบราชการศาลอุทธรณ์หรือฎีกาสามารถมีคำสั่งดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอสำนวนคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้ หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการโดยศาลก่อนหน้าที่พิพากษาคดี ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาอาจแต่งตั้งผู้ประนีประนอมเองหรือมอบหมายผู้รับผิดชอบราชการศาลนั้น ๆ เป็นผู้แต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่ศาลอุทธรณ์หรือฎีกาจัดทำขึ้น แต่ไม่ได้จัดทำไว้หรือบุคคลในบัญชีรายชื่อไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อของศาลที่ได้รับมอบหมาย

(1.6) การสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ย

กระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงในกรณีต่อไปนี้

ก. กลุ่มความตกลงระงับข้อพิพาทด้วยการถอนฟ้อง หรือขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

ข. กลุ่มความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์ทำการไกล่เกลี่ยอีกต่อไป

ค. กลุ่มความไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ง. ผู้ประนีประนอมว่าการดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์แก่คดี

จ. ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งว่าการดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์แก่คดี

เมื่อกระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ผู้ประนีประนอมต้องรายงานผลของการไกล่เกลี่ยให้ผู้รับผิดชอบราชการหรือองค์คณะผู้พิพากษาทราบเพื่อดำเนินการต่อไปโดยเร็ว ในกรณีที่คู่ความตกลงระงับข้อพิพาทเพียงบางส่วน หรือตกลงรับข้อเท็จจริงบางประการและยินยอมนำข้อตกลงเช่นว่านั้นไปใช้อ้างอิงในการพิจารณาพิพากษาของศาลได้ ให้ผู้ประนีประนอมจัดทำบันทึกข้อตกลงและรายงานให้ผู้รับผิดชอบราชการหรือองค์คณะผู้พิพากษาทราบ

(1.7) การรักษาความลับของข้อมูลในการไกล่เกลี่ย

ในกรณีที่คู่ความไม่ได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น ให้รักษาข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นความลับ เว้นแต่เป็นการใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติหรือบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

ข้อ 38 วรรคหนึ่ง ระบุมิให้คู่ความที่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย ผู้ประนีประนอม หรือบุคคลภายนอก รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการไกล่เกลี่ย นำความลับไปอ้างอิง หรือนำสืบเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการอนุญาโตตุลาการ กระบวนการพิจารณาของศาลหรือเพื่อดำเนินการอื่นใด ไม่ว่าจะนำไปใช้ในรูปแบบใด เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

ก. ความประสงค์หรือความเต็มใจของกลุ่มความในการขอเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย
ข. ความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการระงับข้อพิพาทของกลุ่มความในการไกล่เกลี่ย

ค. การยอมรับหรือข้อความที่กระทำโดยกลุ่มความในการไกล่เกลี่ย

ง. ข้อเสนอใด ๆ ที่เสนอโดยผู้ประนีประนอม

จ. ข้อเท็จจริงที่ได้แสดงถึงความเต็มใจที่จะยอมรับข้อเสนอในการไกล่เกลี่ย

ฉ. เอกสารที่จัดทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะใช้หรือใช้ในการไกล่เกลี่ย

โดยเฉพาะ

อนึ่ง พยานหลักฐานใดที่ใช้ในการไกล่เกลี่ย เป็นพยานหลักฐานที่นำสืบได้อยู่แล้วในกระบวนการอนุญาโตตุลาการ กระบวนการพิจารณาของศาล หรือเพื่อดำเนินการอื่นใด ย่อมไม่ต้องตามความในวรรคหนึ่งของข้อ 38

การขอให้ศาลมีคำสั่งส่งเอกสารหรือหมายเรียกบุคคลใดมาเปิดเผยความลับหรือพยานหลักฐานที่กำหนดไว้ในข้อ 38 วรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติหรือบังคับเป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

(2) ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2554

เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม (ก.บ.ศ.) ได้ออกระเบียบบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2554 โดยอาศัยอำนาจตามความใน

มาตรา 17 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารศาลยุติธรรม พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ เนื่องจากปริมาณข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลให้ปริมาณคดีที่ตกค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลสูงขึ้นเป็นลำดับ การไต่ถามข้อเท็จจริงเป็นทางเลือกสำคัญที่ศาลยุติธรรมต้องนำมาปรับใช้เพื่อประโยชน์ในการระงับข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาล และเป็นการส่งเสริมเกิดความชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในการไต่ถามข้อพิพาทโดยองค์คณะผู้พิพากษาและผู้ประนีประนอม

(2.1) องค์คณะผู้พิพากษาและผู้ประนีประนอมในฐานะผู้ไต่ถาม

องค์คณะผู้พิพากษาย่อมมีอำนาจในการไต่ถามข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

การดำเนินการใด ๆ ตามระเบียบนี้ ไม่มีผลเป็นการกระทำต่ออำนาจขององค์คณะผู้พิพากษาในการไต่ถามข้อเท็จจริงของตน เมื่อคดีขึ้นสู่ศาล ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาอาจแต่งตั้งผู้พิพากษา ข้าราชการศาลยุติธรรม หรือบุคคลภายนอกผู้ใดผู้หนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไต่ถามข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ผู้ประนีประนอมที่ได้รับการแต่งตั้งมีหน้าที่ดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทตามระเบียบนี้ ในกรณีที่ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาแต่งตั้งข้าราชการศาลยุติธรรมคนหนึ่งหรือหลายคนในศาลนั้นเป็นผู้ประนีประนอม ผู้พิพากษาหรือข้าราชการศาลยุติธรรมที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ประนีประนอมไม่มีสิทธิรับค่าป่วยการและค่าใช้จ่ายตามระเบียบนี้ ในการแต่งตั้งบุคคลภายนอกคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ประนีประนอมผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของผู้ประนีประนอมยอมและความพอใจของคู่ความทุกฝ่ายเท่าที่พึงจะกระทำได้ ในกรณีที่ประสงค์จะแต่งตั้งบุคคลที่มีได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประนีประนอมผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาจะแต่งตั้งบุคคลเช่นว่านั้นได้เมื่อคู่ความที่จะต้องเข้าร่วมในกระบวนการไต่ถามข้อเท็จจริงได้รับความยินยอมและตกลงที่จะรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายของบุคคลเช่นว่านั้นแล้ว

เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ผู้ประนีประนอมจะต้องเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียหรือความเกี่ยวข้องเป็นส่วนตัวกับคู่ความทุกฝ่ายคู่ความทราบโดยทันที

ในกรณีที่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทสิ้นสุดลงและคู่ความไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ประนีประนอมในคดีนั้น อาจได้รับมอบหมายเป็นองค์คณะผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิพากษาคดีนั้นก็ได้

(2.2) การนำคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ย

ระเบียบฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขว่า การเริ่มต้นนำคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ยนั้นจะต้องทำอะไร ข้อ 6 เพียงแต่ระบุว่า เมื่อคดีขึ้นสู่ศาล ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์คณะผู้พิพากษาอาจแต่งตั้งผู้พิพากษาข้าราชการศาลยุติธรรม หรือบุคคลภายนอกผู้ใดผู้หนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยคดี แต่ก่อนที่จะเริ่มการไกล่เกลี่ย ผู้ประนีประนอมต้องจัดคู่ความลงลายมือชื่อตกลงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยและยอมรับที่จะปฏิบัติตามระเบียบนี้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น โดยระเบียบฉบับนี้ จะมีการแต่งตั้งผู้ประนีประนอมก่อนแล้วจึงให้ผู้ประนีประนอมดำเนินการให้คู่ความลงลายมือชื่อตกลงเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้เขียนเห็นว่า หากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย คู่พิพาทฝ่ายนั้นก็ย่อมจะมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ลงลายมือชื่อได้ ในกรณีเช่นนั้นน่าจะเข้าข่ายว่าข้อพิพาทดังกล่าวไม่อาจยุติลงได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย หรือการไกล่เกลี่ยไม่เป็นประโยชน์แก่คดีตามที่กำหนดไว้ในข้อ 24 ซึ่งเป็นที่ถือว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ผู้ประนีประนอมต้องแจ้งผลให้ศาลทราบเพื่อดำเนินการต่อไปโดยเร็ว

(2.3) กระบวนการไกล่เกลี่ย

ก. ผู้เข้าร่วมประชุมไกล่เกลี่ย

ข้อ 15 ระบุว่าคู่ความที่เป็นบุคคลธรรมดาควรเข้าร่วมประชุมไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง ทั้งนี้อาจแต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วยก็ได้ ส่วนคู่ความที่เป็นนิติบุคคลอาจจะแต่งตั้งผู้แทนที่มีอำนาจตัดสินใจเข้าร่วมประชุม โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้ประนีประนอม

ข. การกำหนดขั้นตอนหรือแนวทางในการไกล่เกลี่ย

แม้ระเบียบนี้จะมีบังคับกับผู้ประนีประนอมจะต้องหารือกับคู่ความแต่ในทางปฏิบัติผู้ประนีประนอมควรที่จะหารือกับคู่ความเพื่อพิจารณากำหนดขั้นตอนหรือแนวทางในการดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนเริ่มต้นกระบวนการไกล่เกลี่ย

ค. การดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย

เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย ผู้ประนีประนอมอาจคู่ความเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อมูลเบื้องต้นแห่งข้อพิพาท ตลอดจนข้อเสนอในการระงับข้อพิพาทต่อผู้ประนีประนอมหรืออาจเสนอให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่ความก็ได้ คู่ความก็อาจขอให้ผู้ประนีประนอมดำเนินการดังกล่าวก็ได้ แต่ทั้งนี้ ผู้ประนีประนอมจะจัดให้มีการดำเนินการตามที่คู่ความขอหรือไม่ก็ได้

ในการประชุมเพื่อไกล่เกลี่ย ผู้ประนีประนอมอาจอนุญาตเฉพาะตัวคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายอยู่ในการประชุมไกล่เกลี่ยก็ได้ แต่ผู้ประนีประนอมจะต้องแจ้งคู่ความ

ทุกฝ่ายทราบถึงการดำเนินการไถ่เกลี่ยที่คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมิได้เข้าร่วมคู่ความฝ่ายนั้นทราบด้วย

ให้ดำเนินกระบวนการไถ่เกลี่ยเป็นการลับ และไม่ให้มีการบันทึกรายละเอียดของการไถ่เกลี่ยไว้ ไม่ว่าบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรหรือบันทึกในรูปแบบของการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น เว้นแต่คู่ความจะตกลงกันบันทึกรายละเอียดของการไถ่เกลี่ยทั้งหมดหรือแต่บางส่วนโดยคู่ความเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายก็ได้

เมื่อผู้ประนีประนอมเห็นสมควร ผู้ประนีประนอมอาจจัดให้มีการยกวางสัญญาประนีประนอมยอมความแก่คู่ความก็ได้ ในกรณีที่จะยกวางสัญญาดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายที่คู่ความต้องเป็นผู้จ่ายผู้ประนีประนอมจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากคู่ความทุกฝ่ายและคู่ความตกลงรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายนั้นแล้ว

(2.4) กรอบระยะเวลาในการไถ่เกลี่ย

ผู้ประนีประนอมจะต้องดำเนินการไถ่เกลี่ยแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนดเมื่อเห็นสมควรหรือผู้ประนีประนอมร้องขอ ผู้แต่งตั้งอาจขยายระยะเวลาในการดำเนินการไถ่เกลี่ยออกไปอีกก็ได้ถ้าคู่ความใกล้จะบรรลุความตกลงในการระงับข้อพิพาทแล้ว ผู้ประนีประนอมเห็นว่า คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดดำเนินการไถ่เกลี่ยโดยมีลักษณะประวิงคดีให้ชักช้า ผู้ประนีประนอมรายงานผู้แต่งตั้งทราบโดยเร็ว การแต่งตั้งผู้ประนีประนอมจะเป็นการพิจารณาดีไม่ติดต่อกันหรือต้องล่าช้าจนเกินสมควร ศาลอาจสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปพร้อมกับการไถ่เกลี่ยก็ได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของคู่ความทุกฝ่ายเป็นสำคัญ

(2.5) การสิ้นสุดกระบวนการไถ่เกลี่ย

ถือว่ากระบวนการไถ่เกลี่ยสิ้นสุดลงในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

ก. คู่ความสามารถระงับข้อพิพาทได้ด้วยการถอนฟ้อง หรือขอศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความ

ข. คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถอนตัวจากการไถ่เกลี่ย

ค. ผู้ประนีประนอมไม่อาจดำเนินการไถ่เกลี่ยเป็นผลสำเร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

ง. ผู้ประนีประนอมว่าข้อพิพาทดังกล่าวไม่อาจยุติลงได้ด้วยวิธีไถ่เกลี่ย

จ. ศาลว่าข้อพิพาทดังกล่าวไม่อาจยุติได้ด้วยวิธีไถ่เกลี่ยหรือการไถ่เกลี่ยไม่เป็นประโยชน์แก่คดีอีกต่อไป

เมื่อกระบวนการไถ่เกลี่ยสิ้นสุดลง ผู้ประนีประนอมแจ้งผลการไถ่เกลี่ยให้ศาลทราบเพื่อดำเนินการต่อไปโดยเร็ว ในกรณีที่คู่ความตกลงระงับข้อพิพาทเพียงบางส่วน หรือ

ตกลงรับข้อเท็จจริงบางประการ และยินยอมนำข้อตกลงเช่นนั้นไปใช้อ้างอิงในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ ก็ผู้ประนีประนอมจัดทำบันทึกข้อตกลงและแจ้งศาลทราบด้วย

(2.6) การรักษาความลับของข้อมูลในการไกล่เกลี่ย

เว้นแต่คู่ความจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น การยินยอมเข้าสู่การไกล่เกลี่ยตามระเบียบนี้ คู่ความและบุคคลที่เกี่ยวข้องตกลงที่จะเก็บรักษาความลับของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการไกล่เกลี่ยและตกลงที่จะไม่นำข้อเท็จจริงและการดำเนินการในการไกล่เกลี่ยไปใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ของศาล ไม่ว่าในสำนวนคดีที่ทำการไกล่เกลี่ยหรือคดีอื่น หรือในกระบวนการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการ ข้อเท็จจริงตามความข้างต้นนี้หมายความรวมถึงการติดต่อระหว่างคู่ความหรือข้อเท็จจริงใด ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อเท็จจริงที่เป็นเนื้อหาหรือรายละเอียดแห่งการเจรจาตกลงในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อเท็จจริงที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ยอมรับหรือปฏิเสธในกระบวนการไกล่เกลี่ย ความเห็นหรือข้อเสนอใด ๆ ซึ่งได้เสนอโดยคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้ยอมรับหรือปฏิเสธในกระบวนการไกล่เกลี่ย ความเห็นหรือข้อเสนอใด ๆ ซึ่งได้เสนอโดยคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งในกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือความเห็นหรือข้อเสนอใด ๆ ซึ่งเสนอโดย ผู้ประนีประนอม

จากข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาดังกล่าวทำให้ในปัจจุบันศาลยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นศาลอาญากรุงเทพใต้หรือศาลอาญาธนบุรีได้วางระเบียบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยไว้ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางหรือทิศทางการบริหารของศาลนั้น ๆ ไว้ โดยจะกำหนดรูปแบบแนวทางวิธีการปฏิบัติและขั้นตอนการทำงานตามระบบไกล่เกลี่ยรวมทั้งกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยกับเจ้าหน้าที่ธุรการงานไกล่เกลี่ยเป็นการรองรับอำนาจกระทำการของผู้ไกล่เกลี่ยและเจ้าหน้าที่ธุรการงานไกล่เกลี่ยซึ่งแต่ละศาลจะวางระเบียบว่าด้วยการไกล่เกลี่ยตามสภาพและความเหมาะสมของศาลนั้น ๆ เช่น ระเบียบศาลอาญาว่าด้วยการประนอมข้อพิพาท พ.ศ. 2550 และระเบียบศาลอาญากรุงเทพใต้ว่าด้วยแนวปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2551 เป็นต้น

2) การเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ

สืบเนื่องจากการบริหารจัดการคดีที่เข้าสู่ศาลให้ออกไปจากระบบอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม เป็นเรื่องที่กระบวนการยุติธรรมของไทยเรากำลังตื่นตัวและให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องก็พยายามที่จะหาวิธีการต่าง ๆ มาใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว รวมถึงการต่อรองการรับสารภาพ เป็นมาตรการที่มีการพูดถึงกันมากในปัจจุบัน โดยตั้งความหวังว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

การต่อรองการรับสารภาพ หากกล่าวโดยสรุปแล้วก็คือ กระบวนการเจรจาตกลงกัน ในคดีอาญาระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลย โดยมีวัตถุประสงค์ให้จำเลยรับสารภาพ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องในบางข้อหาหรือถอนฟ้อง หรือได้รับการลดโทษจากศาล

สำหรับประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อรองการรับสารภาพโดยตรง แต่ศาลไทยได้ใช้วิธีการที่คล้ายกับการต่อรองการรับสารภาพในทางปฏิบัติมานานแล้ว เพียงแต่มีได้ หยิบยกกันมาให้ชัดเจน เช่น การต่อรองการรับสารภาพเกี่ยวกับโทษ ที่ศาลชี้ให้เห็นประโยชน์ที่ จำเลยจะได้รับจากการรับสารภาพ และจำเลยก็ใช้โอกาสนั้น ตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 ที่บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่ามีเหตุบรรเทาโทษ ไม่ว่าจะได้มีการเพิ่มโทษ หรือการลดโทษตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นแล้วหรือไม่ ถ้าศาลเห็นสมควรจะลดโทษไม่เกินกึ่งหนึ่งของโทษ ที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดก็ได้ นอกจากนี้ยังปรากฏตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 176 ว่า ในชั้นพิจารณา ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง ศาลจะพิพากษาโดยไม่สืบ พยานหลักฐานต่อไปก็ได้ เว้นแต่..... จะเห็นว่า วิธีดังกล่าวก็คล้ายกับการต่อรองการรับสารภาพ โดยนัยที่นำมาใช้ในการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม

ปัญหาและ ข้อจำกัดของการระงับข้อพิพาททางอาญาในชั้นศาล

เนื่องจากประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้แบ่งแยกอำนาจบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ คณะรัฐมนตรีจะไปใช้อำนาจ นิติบัญญัติหรือตุลาการไม่ได้ ขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็จะไปใช้อำนาจบริหารหรือตุลาการ เสียเองก็มีได้ และศาลจะไปใช้อำนาจบริหารหรือนิติบัญญัติก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน โดยอำนาจดังกล่าว ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านรัฐสภา และใช้อำนาจ ตุลาการผ่านศาล การปฏิบัติหน้าที่ของศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง จึงเป็นการกระทำในนามพระปรมาภิไธย ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 233 จึงบัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล” แสดงว่า ศาลเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณา พิพากษาอรรถคดี ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ ด้านต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจจึงมีอาจกระทำได้ ดังเช่น การให้อำนาจศาลทำการ ไกล่เกลี่ย มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2562 ลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2562 มีสาระสำคัญ กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้น และ ศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครอง

และกำหนดให้ตุลาการศาลปกครอง เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ คือ การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการหนึ่งที่ช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้คู่กรณีมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางปกครองอีกทางหนึ่ง เป็นต้น

ดังนั้น หากไม่มีกระบวนการจัดการคดี หรือมาตรการในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล หรือบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เกิดภาวะคดีล้นศาล คนล้นคุก และกระทบต่อการอำนวยความสะดวกตามรัฐธรรมนูญ และหากกระบวนการยุติธรรมยังคงใช้ระบบ รูปแบบ และวิธีการเช่นเดิม ประชาชนคงจะเป็นฝ่ายที่ต้องอดทนและรอคอยการแบ่งสันปันส่วนความยุติธรรมอย่างแน่แท้

จะเห็นได้ว่า ปัญหาของการบริหารกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล มีหลายปัญหาที่ต้องมีการปรับปรุงในระดับนโยบาย การแก้ไขกฎหมาย และในภาวะที่มีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ศาลต้องมีการปรับปรุงพัฒนารูปแบบในการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ศาลเพียงแต่หน่วยงานเดียวจะไม่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพได้ แต่ต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ในการมีมาตรการหรือนโยบายต่าง ๆ เพื่อพัฒนารูปแบบในการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ซึ่งกระบวนการที่จะเป็นไปได้ คือ การมีกฎหมายกลางว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา

จากสถานการณ์การระงับข้อพิพาทที่ได้มาแล้วทั้ง 4 ลำดับชั้นดังกล่าว จะพบความเหมือนและความต่างในรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญา ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.2 เปรียบเทียบรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี

องค์กรในกระบวนการยุติธรรม	มาตรการ/รูปแบบในการระงับข้อพิพาท				
	ไกล่เกลี่ย	ชะลอฟ้อง	คำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ	เจรจาต่อรอง	กฎหมาย/ระเบียบ/ข้อปฏิบัติ
1. ชั้นพนักงานฝ่ายปกครอง					
1.1 คณะกรรมการหมู่บ้าน	✓	-	-	-	- พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27, 28 ตี - ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณี ประนอม ข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530
1.2 นายอำเภอ	✓	-	-	-	- พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/1 (14), มาตรา 61 (3)
2. ชั้นพนักงานสอบสวน	✓	-	-	-	- ระเบียบของตำรวจว่าด้วยข้อบังคับในการปฏิบัติงานด้านคดีที่เกี่ยวกับการใช้หลักประนอมข้อพิพาททางอาญา
3. ชั้นพนักงานอัยการ	✓	✓	✓	-	- พ.ร.บ. องค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง - ระเบียบสำนักงานอัยการ

องค์กรในกระบวนการยุติธรรม	มาตรการ/รูปแบบในการระงับข้อพิพาท				
	ไกล่เกลี่ย	ชะลอฟ้อง	คำสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ	เจรจาต่อรอง	กฎหมาย/ระเบียบ/ข้อปฏิบัติ
					<p>สูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555</p> <p>-ระเบียบสำนักอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561</p>
4. ชั้นศาล	✓	-	-	-	- ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ.2560

จากตารางที่ 4.2 จะเห็นว่าองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่างหามาตรการและรูปแบบในการระงับข้อพิพาทนำมาบังคับใช้ โดยมีเป้าประสงค์ในการบริหารจัดการคดีให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และเป็นธรรม และมุ่งหวังให้ปริมาณคดีลดลงอย่างเป็นระบบ อันเป็นการแก้ไขปัญหา คดีล้นศาล คนล้นคุก เช่นเดียวกัน แต่จากสถิติคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นในปี (2555-2558) ตามตารางที่ 4.3 ยังคงพบว่าปริมาณคดีเข้าสู่กระบวนการในชั้นศาลจำนวนสูงอย่างต่อเนื่อง ทั้งปรากฏข้อมูลทางสถิติ ที่พบว่าหลังปล่อยตัวผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคม มีผู้กระทำผิดเหล่านั้นหวนคืนกลับมากระทำผิดอีกในเปอร์เซ็นต์ที่สูง ตามตารางที่ 4.4 อันเป็นการ

บ่งชี้ให้เห็นว่ากระบวนการต่าง ๆ ในการระงับข้อพิพาทโดยอาศัยกลไกกฎระเบียบ ข้อปฏิบัติตามตารางที่ 4.2 ข้างต้นยังไม่สามารถตอบโจทย์และยังไม่สามารถแก้ไขปริมาณคดีชั้นศาล คนล้นคุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 4.3 จำนวนสถิติคดีที่เข้าสู่ศาลชั้นต้น

ปี พ.ศ.	จำนวนคดี
2555	619,684
2556	684,845
2557	665,722
2558	647,664

ที่มา: สำนักงานศาลยุติธรรม รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555-2558

ตารางที่ 4.4 อัตราการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวช่วงปีงบประมาณ

ปล่อยตัว ในปีงบประมาณ (Starting point)	จำนวน ผู้ต้องขังที่ ได้รับการ ปล่อยตัว (คน)	จำนวน ผู้ต้องขัง กลับมา กระทำผิด ซ้ำภายใน 1 ปี	ร้อยละ	จำนวน ผู้ต้องขัง กลับมา กระทำผิดซ้ำ ภายใน 2 ปี	ร้อยละ	จำนวน ผู้ต้องขัง กลับมา กระทำผิดซ้ำ ภายใน 3 ปี	ร้อยละ
2556	79,079	6,142	15.79	10,275	26.42	13,403	34.42
2557	109,836	10,641	14.36	18,019	24.31	24,210	32.67
2558	142,125	14,764	14.62	26,055	25.80	35,296	34.94
2559	146,971	17,840	14.50	32,164	26.15	42,314*	34.40*
2560	135,713	17,445	14.88	30,455*	25.98*		
2561	109,955	14,261*	14.62*				

ที่มา : ฐานข้อมูลผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม สํารวจ ณ วันที่ 1

พฤษภาคม 2562

จากที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากลไกทางกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ยังมีความบกพร่อง และมีข้อจำกัด ยังไม่สามารถระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้การบริหารคดีมีประสิทธิภาพจึงได้ศึกษา วิเคราะห์มาตรการและวิธีการในการระงับข้อพิพาททางอาญาในมิติทางกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศในหัวข้อที่ 2 เพื่อนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบการระงับข้อพิพาท ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีของประเทศไทยที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ต่อไป

2. การระงับข้อพิพาททางอาญาในมิติกฎหมายระหว่างประเทศและต่างประเทศ

เป็นที่ทราบแล้วว่า การระงับข้อพิพาทมีความสำคัญ ดังนั้นองค์การระดับระหว่างประเทศ และต่างประเทศจึงให้ความสำคัญ โดยมีกระบวนการ วิธีการ มาตรการในการระงับข้อพิพาททางอาญา ในหลายรูปแบบ โดยจะขอแยกกล่าว ดังนี้

2.1 การระงับข้อพิพาททางอาญาระดับระหว่างประเทศ

การระงับข้อพิพาทคดีอาญาระดับระหว่างประเทศ มีหลักการสำคัญที่ประเทศภาคี สหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้ร่วมกันประชุมและให้การรับรองในการวางรากฐานด้าน ความมั่นคงระหว่างประเทศ โดย สหประชาชาติ มีองค์การแบ่งแยกออกจํานวนมากเพื่อดำเนินการ ตามภารกิจตามวัตถุประสงค์ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การเคารพในหลักความ ยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมความเจริญก้าวหน้า ทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรโลก ตลอดจนส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ ก่อตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) สหประชาชาติมีสมาชิก ทั้งหมด 192 ประเทศ โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 55 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2498 และได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสหประชาชาติเป็นคณะกรรมการหรือคณะกรรมการ การป้องกัน อาชญากรรมทางอาญาเกี่ยวกับยาเสพติด โดยสหประชาชาติมีองค์กรสำคัญเรียกว่าสมัชชาใหญ่แห่ง สหประชาชาติ (General Assembly) ประกอบด้วยสมาชิกของทุกประเทศ ทำหน้าที่กำหนดแนวทาง ปฏิบัติงานขององค์การ พิจารณาและให้คำแนะนำในเรื่องต่าง ๆ ภายในขอบเขตของกฎบัตร สหประชาชาติ (องค์การสหประชาชาติ, ออนไลน์, 2562)

สำหรับการระงับข้อพิพาททางอาญามีหลักกฎหมายระหว่างประเทศ กำหนดถึงแนวทาง เพื่อให้ภาคีสมาชิกของสหประชาชาตินำไปเป็นแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศ สมาชิกไว้หลายฉบับ มีการกำหนดรูปแบบเพื่อหาแนวทางลดปริมาณคดีทางอาญาไว้ในกฎบัตร

สหประชาชาติว่าด้วยการระงับกรณีพิพาทโดยสันติ กำหนดไว้ในหมวดที่ 6 ข้อที่ 33 โดยการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรม ในข้อกำหนดของกฎบัตรสหประชาชาติดังกล่าวมีความมุ่งประสงค์และหลักการ คือ เพื่อชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และเพื่อจุดหมายปลายทางนั้นจะได้ดำเนินมาตรการร่วมกันอันมีผลจริงจัง เพื่อป้องกันและการขจัดปดเป่าการคุกคามต่อสันติภาพ และเพื่อปราบปรามการกระทำการรุกรานหรือการละเมิดอื่น ๆ ต่อสันติภาพ และนำมาซึ่งการแก้ไข หรือระงับกรณีพิพาท หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศ อันอาจนำไปสู่สันติภาพ โดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งการระงับข้อพิพาททางอาญาในกระบวนการยุติธรรม ของกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยการระงับข้อพิพาท โดยสันติ ฉบับที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1945 (United Nations Charter on Peaceful Dispute Resolution: 1945) (พณีส ทศนิยานนท์ และคณะ, 2554, หน้า 45) ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 6 ข้อ 33 มีรายละเอียด ได้แก่

ข้อ 33 (1) ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทใด ๆ ซึ่งหากดำเนินอยู่ต่อไปน่าจะเป็นอันตรายแก่การชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจะต้องแสวงหาทางแก้ไข โดยการเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การอาศัยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค หรือข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีอื่นใดที่คู่กรณีพึงจะเลือก

(2) เมื่อเห็นว่าจำเป็น คณะรัฐมนตรีความมั่นคงจะต้องเรียกร้องให้คู่พิพาทระงับกรณีพิพาทของตนโดยวิธีเช่นว่านั้น..”

กล่าวได้ว่าหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการระงับพิพาทโดยสันติปรากฏอยู่ในหมวดที่ 6 ข้อ 33 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ได้ให้ความสำคัญต่อการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมาก โดยวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทหลายวิธี เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกสามารถนำไปเป็นแนวทางเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศของตนด้านการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

1. การเจรจาหรือ (Negotiation) เป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่เจรจาทั้งสองฝ่าย การเจรจาเป็นจุดเริ่มต้นเมื่อมีคดีเกิดขึ้นเพื่อจะให้คู่พิพาทยอมรับและสมัครใจยอมความตกลงร่วมกัน โดยไม่มีบุคคลที่สามหรือฝ่ายที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งผลของการเจรจาท่างฝ่ายต่างยอมรับ ข้อตกลงของกันและกัน ข้อพิพาทก็จะยุติลง

2. การไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation หรือ Conciliation) เป็นกระบวนการที่ให้มีฝ่ายที่ไม่ใช่คู่กรณี หรือคู่พิพาท ซึ่งมาจากการยอมรับของทั้งสองฝ่าย มาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งผลของการไกล่เกลี่ยหากต่างฝ่ายต่างยอมรับ ข้อตกลงของกันและกัน ข้อพิพาทก็จะยุติลง

3. อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยที่กำหนดวิธีการต่าง ๆ ไว้อย่างเป็นทางการ ซึ่งส่วนใหญ่นำมาใช้ในทางพิพาททางแพ่งหรือข้อพิพาทระหว่างประเทศ

4. การดำเนินคดี (Litigation) ถ้าหากใช้วิธีระงับข้อพิพาทตามวิธีการข้อ 1 ถึง ข้อ 3 ไม่สำเร็จ ก็จะเข้าสู่กระบวนการวิธี ซึ่งในการหลักการระงับข้อพิพาทไม่ประสงค์ที่จะให้มีการดำเนินคดี เพราะผลในขั้นนี้จะมีการแพ้ชนะ ซึ่งอาจทำให้ผู้พิพาทไม่พึงพอใจ และไม่สามารถยุติข้อพิพาทด้วยความพึงพอใจเหมือนอย่างวิธีการข้อ 1 ถึงข้อ 3

การระงับข้อพิพาทในแต่ละวิธีข้างต้นนั้น จะมีความเหมือนและแตกต่างกันซึ่งสามารถที่จะเปรียบเทียบในแต่ละประเด็นได้ตามตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 เปรียบเทียบรูปแบบการระงับข้อพิพาทของระหว่างประเทศ

ประเภท ประเด็น	การเจรจา	การไกล่เกลี่ย หรือประนอม ข้อพิพาท	อนุญาโตตุลาการ	การดำเนินคดี
ใครเป็นคนตัดสิน	คู่พิพาท	คู่พิพาท	อนุญาโตตุลาการ	ผู้พิพากษา
ใครเป็นคนควบคุม กระบวนการ	คู่พิพาท	ผู้ไกล่เกลี่ย : ตัวแทนมีส่วนร่วม ร่วมครั้งหนึ่ง แต่ ไม่เป็นทางการ	อนุญาโตตุลาการ : ค่อนข้างจะไม่เป็น ทางการมากนัก	ผู้พิพากษา : ด้วย ระดับความเข้มข้น ที่เป็นทางการ
	N/A	เป็นอิสระไม่เลือก ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง, เป็นผู้อำนวย ความสะดวก	เป็นอิสระไม่เลือก ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง	กระทำในลักษณะ สนับสนุนให้ฝ่าย ที่เป็นปฏิปักษ์เสีย ชื่อเสียงได้
สิ่งที่มีผลโดยตรง ต่อคู่พิพาท	ยุติเรื่องได้แต่เป็น เพียงเฉพาะครั้ง คราว	มีส่วนร่วมอย่าง เป็นที่ ในการ ตัดสินใจ, ปัญหา ที่จะเกิดขึ้น, การ ประเมิน และ การทำข้อตกลง	คู่พิพาทนำเสนอ ประเด็นปัญหา, ความคิดเบื้องหลัง ซึ่งถือเป็นข้อมูลดิบ เพื่อเข้าสู่กระบวนการ แล้วอนุญาโตตุลาการ จะเป็นผู้ตัดสินใจ	ตัวแทน (ทนาย) มีส่วนร่วมครั้งหนึ่ง

ประเภท ประเด็น	การเจรจา	การไกล่เกลี่ย หรือประนอม ข้อพิพาท	อนุญาโตตุลาการ	การดำเนินคดี
ผลที่เกิดขึ้น	ไม่ว่าอะไร ๆ คู่พิพาทจะเป็น คนเตรียม การเพื่อตกลงกัน	มีเป้าหมายหลัก คือ ชนะ/ชนะ ด้วยกันทั้งสอง ฝ่าย	ประนีประนอม ระหว่างความต้องการ ของคู่พิพาทกับ การยึดหลักฐาน และการประเมิน ทางเทคนิค	ชนะ/แพ้ : บนฐาน กระบวนการทาง กฎหมายและการ พิจารณาจากพยาน หลักฐาน

จากตารางที่ 4.5 เป็นการแสดงให้เห็นถึงการระงับข้อพิพาทตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดเป็นกรอบให้ประเทศภาคีสมาชิกนำไปประยุกต์ใช้ โดยมีเป้าประสงค์เพื่อให้ข้อพิพาทยุติไปโดยเร็ว สร้างความสันติ โดยความพึงพอใจของกลุ่มกรณี

2.2 การระงับข้อพิพาททางอาญาระดับต่างประเทศ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าข้อพิพาททางอาญา แม้ว่าจะเป็นผลมาจากการกระทำความผิดตามที่กฎหมายอาญากำหนดไว้ก็ตาม แต่ประเภทและการกระทำความผิดบางกรณีมิได้เกิดจากเจตนาอันชั่วช้าและบางกรณีเกิดจากการกระทำความผิดโดยพลั้งพลาด หรือความผิดที่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสังคมโดยรวมเพียงเล็กน้อย อันถือได้ว่า มิใช่ผู้กระทำความผิดโดยสันดานที่จะใช้มาตรการจำคุกหรือมาตรการป้องปรามผู้กระทำความผิดอย่างเคร่งครัดและการนำผู้กระทำความผิดเหล่านี้ เข้าสู่เรือนจำ จะสร้างปัญหาภาวะ รวมถึงผลกระทบในด้านอื่น ๆ มากกว่าจะเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งมีหลายประเทศให้ความสำคัญในการหามาตรการ วิธีการในการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ซึ่งประเทศที่เป็นแบบอย่างในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยกำหนดไว้ 4 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เหตุที่ผู้วิจัยเลือกเอามาตรการและกระบวนการในการระงับข้อพิพาททางอาญา ของทั้ง 4 ประเทศดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์วิจัย เนื่องจากประเทศดังกล่าวเคยประสบกับปริมาณคดีล้นศาลเช่นเดียวกันกับประเทศไทย แต่หลังจากได้มีการนำเอาหลักการและมาตรการระงับข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นมากำหนดเป็นกฎหมายบังคับใช้ ทำให้ปริมาณคดีลดลงอย่างเห็นได้ชัด อีกทั้งมาตรการและรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาของทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศในระบบ Common Law คือ สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหาแบบเดียวกับแนวปฏิบัติของศาลไทยและมีอิทธิพลต่อการตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายของ

ประเทศไทย และกฎหมายของประเทศในระบบ Civil Law คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากเป็นประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนกับประเทศไทย ดังนั้นเพื่อให้ได้คำตอบจึงจำเป็นต้องทำการศึกษามาตรการ วิธีการ รูปแบบของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายทั้งสองระบบ เพื่อจะทำให้ได้มาตรการในการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยอันจะนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับพิพาททางอาญาที่เหมาะสมและใช้บังคับต่อไป โดยจะกล่าวเป็นลำดับ ดังนี้

1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

จากที่ได้มีการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 เกี่ยวกับวิธีการในการระงับข้อพิพาททางอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จากการศึกษาพบว่ากระบวนการยุติธรรมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่พบว่าปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีมากกว่าประสิทธิภาพ บุคลากร หรือกลไกของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการกำหนดให้ความผิดลหุโทษเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ กล่าวคือ หากเป็นคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ใช้วิธีการในทางนิตินิติบัญญัติ โดยการบัญญัติให้การกระทำที่เห็นว่าโดยเนื้อหาไม่ควรเป็น “ความผิดทางอาญา” เพราะการกระทำนั้นกระทบกระเทือนคุณธรรมทางกฎหมายที่ยังค้อยในคุณค่าอยู่ แต่ก็ควรมีสภาพบังคับบ้างให้เป็น “การกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ” และถือว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบนี้เป็นความผิดในทางปกครอง และมาตรการบังคับที่ใช้สำหรับกระทำดังกล่าวนี้คือ การชำระเงินที่ไม่เรียกว่าโทษปรับ แต่เรียกว่า “พินัย” (Geldbüsse) ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันในปัจจุบันไม่มีความผิดลหุโทษ และการกระทำใดที่เป็นการฝ่าฝืนระเบียบกฎหมายก็จะบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

ดังนั้น เมื่อความผิดลหุโทษต่างจากความผิดอาญาอื่น ๆ ส่งผลให้การปฏิบัติในทางอาญาต่อผู้กระทำผิดเกิดความยุ่งยาก นักกฎหมายเยอรมันเห็นว่าความผิดลหุโทษไม่ได้เป็นความผิดอาญาอย่างแท้จริง แต่มีลักษณะก่อความรำคาญให้แก่สังคม ซึ่งสามารถจัดการในทางปกครองด้วยกระบวนการที่ไม่ใช่กระบวนการทางอาญา และเห็นว่าโทษทางอาญานั้นเป็นวิธีการที่สังคมใช้เพื่อแสดงว่าผู้กระทำความผิดได้ละเมิดพันธะทางศีลธรรมที่เขามีต่อสังคม โทษอาญาเป็นตราบาปของสังคมที่รุนแรง ดังนั้น จึงควรใช้โทษทางอาญากับเฉพาะบุคคลที่มีความน่าตำหนิหรือควรรับผิดโดยแท้จริงเท่านั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้ยกเลิกความผิดลหุโทษเป็นความผิดอาญาดังกล่าว

ในเรื่องของการชะลอการฟ้องนั้น โดยหลักแล้วในการฟ้องคดีอาญายัยการจะมีอำนาจฟ้องคดีแต่ผู้เดียว ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีได้อย่างจำกัดเท่านั้น การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลอาชญากรรมได้สองลักษณะ กล่าวคือ การสั่งฟ้องโดยมีเงื่อนไข และการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไขการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข เป็นกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า ความผิดคดีอาญามีโทษน้อย การดำเนินคดี

ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตามมาตรา 153 อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่ศาลอาจไม่ลงโทษ ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 153 กรณีความผิดเกี่ยวพันกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 154 และ มาตรา 154 คดีความเกี่ยวพันกับเขตอำนาจของศาลต่างประเทศ ตามมาตรา 154 และมาตรา 153 คดีความผิดอาญาที่เกี่ยวพันกับความมั่นคงแห่งรัฐ ตามมาตรา 153 วรรคหนึ่ง หรือการกระทำ ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐตาม 153c วรรคสอง หรือคดีที่ผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกัน ผลร้ายตามมาตรา 153e คดีเหยื่อในความผิดอาญาฐานกร โชกหรือรีดเอาทรัพย์สินตามมาตรา 154c

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจของพนักงานอัยการในเรื่องอำนาจฟ้องไว้ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการตรวจสอบ การใช้ดุลพินิจชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการไว้ 2 กรณี ดังนี้

(1) การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน มาตรา 146 ของกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล กำหนดว่าพนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของตน และมาตรา 147 ยังกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของสหพันธรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้อธิบดีอัยการสหพันธรัฐและ พนักงานอัยการสหพันธรัฐปฏิบัติได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของมลรัฐก็มีอำนาจเช่นกัน โดยคำสั่งที่ผู้ได้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามนั้นต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและผู้สั่งต้องมี อำนาจสั่งการควบคุม โดยลำดับชั้นตามอำนาจบังคับบัญชานี้เอง ทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถ กำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องและการชะลอการฟ้องให้เป็นไปในแนวทาง เดียวกันได้

(2) การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก แบ่งเป็น (2.1) การตรวจสอบโดยศาล กล่าวคือ ก่อนที่พนักงานอัยการจะสั่งชะลอการฟ้องต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลก่อนจึงจะทำได้ (2.2) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย เมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายก็สามารถ ฟ้องคดีได้เอง (2.3) การตรวจสอบโดยรัฐสภา พนักงานอัยการเยอรมันนั้นสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการ ดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยตรงต่อสภานิติบัญญัติ ฉะนั้น การดำเนินคดีอาญาของ พนักงานอัยการเกิดความบกพร่อง สภานิติบัญญัติก็อาจลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกจาก ตำแหน่งได้

ดังนั้น ในเรื่องของการนำมาตรการชะลอการฟ้องของเยอรมันมาปรับใช้กับประเทศไทย มีจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบูรณาการในการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้กระบวนการชะลอการฟ้องมีประสิทธิภาพ ซึ่งนอกจากจะเป็นหลักประกันให้กับผู้เสียหาย และผู้ต้องหาว่าการดำเนินการของพนักงานอัยการเป็นไปชอบธรรม ยังเป็นการใช้อำนาจในการ อำนาจความยุติธรรมภายใต้ขอบเขตที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้

2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

จากที่ได้มีการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 เกี่ยวกับวิธีการในการระงับข้อพิพาททางอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่าฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสเห็นว่าต้องมีมาตรการในการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล จึงได้ดำเนินการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องเสนอเรื่องต่อศาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของพนักงานอัยการก่อนที่ผู้ต้องหาให้ความยินยอม ซึ่งจะมีผลใช้บังคับได้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลจึงได้เสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งใช้ชื่อเรียกมาตรการดังกล่าวใหม่ว่า “ความตกลงทางอาญา” และประกาศใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มาตรา 41-2 และ 41-3 ซึ่งประกอบด้วยขอบเขตเนื้อหา 4 ประการ ดังนี้ (1) ขอบเขตของความตกลงทางอาญา (2) มาตรการที่ใช้ในความตกลงทางอาญา (3) ระยะเวลาในการยื่นขอเสนอ (4) กระบวนการของความตกลงทางอาญา ดังนี้

(1) ขอบเขตของความตกลงทางอาญา เนื่องจากการใช้มาตรการความตกลงทางอาญา ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการที่อาจจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าคดีประเภทใดบ้างอยู่ในขอบเขตที่พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจยื่นข้อเสนอทำความตกลงทางอาญากับผู้ต้องหาได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้กำหนดขอบเขตการใช้มาตรการความตกลงทางอาญาเฉพาะกับความผิดฆังมิโทษ (โทษปานกลาง) บางฐาน ซึ่งเห็นว่าไม่ใช่ความผิดร้ายแรงและความผิดลหุโทษบางฐานเท่านั้น

(2) มาตรการที่ใช้ในความตกลงทางอาญา ในกรณีนี้พนักงานอัยการสามารถเลือกมาตรการที่เห็นว่าเหมาะสมกับกรณีได้ ประกอบด้วย การชำระเงินจำนวนหนึ่งแก่คลังแผ่นดิน การยอมให้ทรัพย์สินที่ใช้หรือมุ่งหมายที่จะใช้ในการกระทำความผิด การส่งมอบใบอนุญาตขับขี่รถยนต์หรือใบอนุญาตล่าสัตว์ให้แก่เจ้าหน้าที่ศาลชั้นต้น การทำงานเพื่อประโยชน์ชุมชน โดยไม่มีค่าตอบแทน โดยไม่ถูกจำกัดว่าจะต้องเลือกเพียงมาตรการใดมาตรการหนึ่งแต่เพียงมาตรการเดียว หรือพนักงานอัยการอาจจะยื่นข้อเสนอให้ผู้ต้องหาพิจารณาสองหรือสามมาตรการก็ได้ แต่จะต้องยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

(3) ระยะเวลาในการยื่นขอเสนอ ในกรณีนี้การใช้มาตรการความตกลงทางอาญา จึงต้องอยู่ในขั้นตอนก่อนที่พนักงานอัยการจะฟ้องคดี หากพนักงานอัยการฟ้องคดีอาญา หรือผู้เสียหายได้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งมีผลบังคับให้พนักงานอัยการต้อง เข้ามาดำเนินคดีอาญา แล้วพนักงานอัยการจะไม่สามารถใช้มาตรการดังกล่าวต่อไปได้ ดังนั้น หากผู้เสียหายใช้สิทธิของตนเองในการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนทางแพ่ง ก็มีผลเท่ากับผู้เสียหายไม่ประสงค์จะให้มีการใช้มาตรการทางความตกลงทางอาญา

(4) กระบวนการวิธีของความตกลงทางอาญา ในประเด็นนี้ถือว่ามีความสำคัญเป็นอันมากในเรื่องความตกลงในทางอาญา และทำให้ความตกลงในทางอาญาได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติก็คือการให้อำนาจศาลในการตรวจสอบ ซึ่งมีกระบวนการโดยสรุปคือ หลังจากผู้ต้องหาให้การรับสารภาพและยินยอมรับข้อเสนอของพนักงานอัยการแล้ว พนักงานอัยการจะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอ ศาลที่จะทำหน้าที่พิจารณาคำร้องของพนักงานอัยการ คือผู้พิพากษาหัวหน้าศาลชั้นต้น กรณีความผิดมีชมิทโทษ (โทษปานกลาง) และผู้พิพากษาศาลแขวงกรณีความผิดลหุโทษ

ซึ่งจากที่กล่าวมาในส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะใช้ “ความตกลงทางอาญา” เป็นมาตรการที่สำคัญในการลดปริมาณคดี

3) สหรัฐอเมริกา

จากที่ได้มีการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 เกี่ยวกับวิธีการในการระงับข้อพิพาททางอาญาของสหรัฐอเมริกาจากการศึกษาพบว่า กฎหมายหลายฉบับของสหรัฐอเมริกาคำหนดให้มีการฟ้องคดีอาญาต่อศาลอย่างไม่มีข้อยกเว้น แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการในสหรัฐอเมริกามีได้ยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนี้เลย กลับใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีอาญาอย่างกว้างขวาง และกระทำต่อเนื่องกันมาช้านานจนกลายเป็นแนวปฏิบัติ และศาลเองก็มีได้ถือว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นการละเมิดกฎหมายแต่อย่างไร

ในกระบวนการพิจารณานั้น พนักงานอัยการจะทำการต่อรองคำให้การ คือ การแลกเปลี่ยนข้อเสนอระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลย โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้เสนอทำความตกลงเจรจากับจำเลย หรือทนายจำเลย ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ขัดกับความยุติธรรมและหลักนิติรัฐ เพื่อให้จำเลยรับสารภาพในความผิดที่พนักงานอัยการเสนอ เพื่อแลกเปลี่ยนกับประโยชน์ที่ตนได้รับจากการที่พนักงานอัยการจะบรรเทาการดำเนินคดีกับจำเลย ดังต่อไปนี้

(1) พนักงานอัยการจะลดข้อกล่าวหา อาจเป็นการฟ้องในข้อหาที่มีโทษเบากว่า หรือลดจำนวนข้อหา หรือทั้งสองอย่าง เรียกว่า Charge Bargaining ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นการต่อรองข้อกล่าวหา 2 ประเภท กล่าวคือ

ก. การต่อรองข้อกล่าวหาในระดับเดียวกัน (Horizontal Charge Bargaining) เป็นการต่อรองเพื่อยกเลิกข้อกล่าวหาที่อยู่ในระดับเดียวกัน เช่น จำเลยถูกฟ้องด้วย 4 ข้อหา อัยการอาจต่อรองให้จำเลยสารภาพในความผิดข้อหาหนึ่งเพียงข้อเดียว เพื่อไม่ฟ้องในข้อกล่าวหาอื่น

ข. การต่อรองข้อกล่าวหาต่างระดับกัน (Vertical Charge Bargaining) เป็นการต่อรองให้จำเลยรับสารภาพในข้อหาที่มีความรุนแรงน้อยกว่า เช่น จำเลยถูกฟ้องว่าปล้นทรัพย์ โดยมีอาวุธปืน แต่อัยการเสนอให้รับในความผิดฐานลักทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์โดยไม่มีอาวุธ เป็นต้น

(2) พนักงานอัยการจะเสนอการลงโทษที่แน่นอนตามที่กำหนดในข้อตกลง หากจำเลยให้การรับสารภาพความผิดต่อศาล เรียกว่า Sentence Bargaining เช่น จำเลยให้การรับสารภาพในความผิดฐานปล้นทรัพย์โดยใช้อาวุธ ซึ่งเป็นความผิดที่ถูกฟ้องจริง แต่มีข้อตกลงกับอัยการว่า จำเลยต้องได้รับโทษในอัตราที่ต่ำที่สุด ในความผิดข้อหาดังกล่าว หรือเป็นกรณีที่พนักงานอัยการเสนอว่า จะให้มีการควบคุมความประพฤติหรือการควบคุมอย่างอื่นเช่น Probation หรือ House Arrest เป็นต้น

หลังจากที่ศาลยอมรับคำให้การรับสารภาพของจำเลยแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็จะนำไปสู่กระบวนการกำหนดโทษที่สมควรลงแก่จำเลย แต่ในการกำหนดโทษ ศาลไม่ได้มีดุลพินิจกำหนดโทษที่จะลงแก่จำเลยอย่างเด็ดขาด แต่ศาลต้องปฏิบัติตามแนวทางการกำหนดโทษของสหรัฐอเมริกา (Federal Sentencing Guideline) ซึ่งรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดการลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งได้มีการคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญสองมิติ คือ ความรุนแรงของการกระทำความผิดกับภูมิหลังหรือประวัติอาชญากรรมของผู้กระทำความผิดประกอบกัน หากผู้กระทำความผิดกระทำความผิดร้ายแรง และมีประวัติอาชญากรรมว่ากระทำความผิดซ้ำหลายครั้ง โทษก็จะยิ่งสูง แต่ถ้าเป็นการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงและมีประวัติอาชญากรรมน้อย หรือเป็นการกระทำความผิดครั้งแรกโทษก็จะต่ำ การกำหนดโทษลักษณะดังกล่าวเป็นการนำปัจจัยด้านภูมิหลังของผู้กระทำความผิด เข้ามาเป็นองค์ประกอบในการกำหนดโทษอย่างชัดเจน

ดังนั้น จากการที่พนักงานอัยการสหรัฐอเมริกามีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการทำข้อตกลงต่อรองคำให้การ จึงมีมาตรการในการควบคุมการใช้ดุลพินิจทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรอย่างรัดกุม โดยการใช้อำนาจของอัยการในเรื่องนี้เป็นไปตามแนวทางที่กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ในเรื่องการต่อรองคำให้การ และในทางปฏิบัติทั่วไปจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าอัยการ นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจของอัยการก็ยังถูกควบคุมจากสื่อมวลชน สาธารณชน และผู้เสียหายอีกด้วย ในกรณีนี้ก่อนที่ผู้เสียหายจะทำข้อตกลงต่อรองคำให้การระหว่างอัยการและจำเลย พนักงานอัยการจะอธิบายถึงข้อดีและข้อเสียในทางคดีตลอดจนเวลาที่ใช้จ่ายเงินคดีให้ผู้เสียหายได้ตัดสินใจ ถึงแม้ว่าผู้เสียหายจะไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจว่าจะให้คดีจบด้วยกระบวนการต่อรองคำให้การหรือไม่ แต่โดยปกติอัยการมักถือตามความเห็นของผู้เสียหายเป็นสำคัญ เว้นแต่ในคดีที่รัฐหรือสังคมโดยรวมเป็นผู้เสียหาย พนักงานอัยการก็จะเป็นผู้ตัดสินใจ

4) สหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ)

จากที่ได้มีการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 เกี่ยวกับวิธีการในการระงับข้อพิพาททางอาญาของประเทศอังกฤษนั้นจากการศึกษาพบว่า ประเทศอังกฤษได้ตระหนักถึงแนวปฏิบัติของการต่อรองคำให้การที่มีอยู่ระหว่างผู้พิพากษาและทนายความจึงได้มีการบัญญัติกฎหมาย

ออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น มีการตราแนวทางการปฏิบัติของพนักงานอัยการเพื่อรับคำสารภาพของจำเลย (Attorney-General Guidelines on the Acceptance of Plea, 2001) เพื่อวางแนวทางในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการให้สามารถตรวจสอบได้ง่าย โดยประกอบกับข้อกำหนดพนักงานอัยการ (The Code of Crown Prosecutor, 2004) หรือ Criminal Justice Act, 2003 เพื่อเป็นเครื่องประกอบคุณพินิจของศาลในการกำหนดโทษแก่จำเลยที่รับสารภาพ

ผู้วิจัยจึงขออธิบายเป็นลำดับโดยเริ่มตั้งแต่ประเภทของความผิด ประเภทของการต่อรองคำให้การ และกระบวนการพิจารณาโดยศาล ดังต่อไปนี้

(1) ประเภทของความผิด ความผิดในประเภทแรกนั้นจะพิจารณาที่ศาลแขวง (Magistrate court) ซึ่งในการพิจารณาจะเป็นผู้พิพากษานายเดียว (magistrate) พิจารณาทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย (trial on information) ซึ่งเรียกการพิจารณาคดีในศาลนี้ว่า “การพิจารณาคดีโดยรวบรัด (summary trial)” และความผิดในประเภทที่สองเป็นความผิดที่ต้องพิจารณาที่ศาลอาญา (Crown Court) โดยผู้พิพากษา (Judge) พิจารณาในปัญหาข้อกฎหมายและคณะลูกขุน (Jury) พิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริง การพิจารณาในศาลนี้ เรียกว่า “การพิจารณาเต็มรูปแบบ (Trial on indictment)” ซึ่งการพิจารณาทั้งสองศาลจะมีความแตกต่างกันคือ การพิจารณาคดีที่ศาลแขวง ถ้าระยะเวลาก่อนที่จะเริ่มการพิจารณาของศาลอาญาจะนานกว่าศาลแขวง และหากศาลตัดสินว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามฟ้องศาลก็จะกำหนดโทษแก่จำเลยมากกว่าศาลแขวง แต่ในปัจจุบันได้มีการตรา Criminal Procedure and Investigation Act, 1996 กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ให้การรับสารภาพในความผิดประเภทใดก็ตาม เมื่อปรากฏตัวต่อศาลเป็นครั้งแรกถูกพิจารณาที่ศาลแขวงทั้งหมด หรืออาจกล่าวได้ว่าการต่อรองคำให้การในประเทศอังกฤษสามารถใช้ได้กับทุกประเภทคดี ซึ่งเมื่อจำเลยให้การรับสารภาพ และศาลเห็นชอบด้วยก็จะไม่มีการพิจารณาคดีต่อไป

(2) ประเภทการต่อรองคำให้การ เพื่อประกอบความเข้าใจ ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรย้อนไปพิจารณาบทบัญญัติเดิมในปี ค.ศ. 1992 ของข้อกำหนดพนักงานอัยการที่วางหลักว่า “การจัดการคดี โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว อันเนื่องมาจากการรับสารภาพนั้น อาจไม่เป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม แต่การที่ศาลสามารถลงโทษแก่จำเลยแต่ละคนได้อย่างเหมาะสม โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากคำรับสารภาพอันแสดงให้เห็นได้ว่าจำเลยมีส่วนกระทำความผิดอาญาก็ไม่ถือว่าเป็นการขัดกับข้อเท็จจริงที่ฟ้องมา” ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติข้างต้นเป็นการกล่าวรับรองให้พนักงานอัยการรับคำสารภาพของจำเลยในความผิดที่เบากว่าถ้าเป็นการชอบด้วยกฎหมาย เพราะแม้ว่าจะไม่ใช่ความจริงทั้งหมด แต่ก็มีส่วนที่อาจพิสูจน์หรือนำเชื่อถือได้ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำ หรือมีส่วนร่วมกระทำความผิด และโดยปกติแล้วพนักงานอัยการจะเสนอให้จำเลยรับสารภาพ

ในข้อหาที่เบากว่า เมื่อเห็นว่าโทษสูงสุดของความผิดที่รับสารภาพไม่ต่ำจนเกินไป จนเป็นเหตุให้ศาลสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดในแต่ละกรณีได้เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำจริง

(3) การพิจารณาโดยศาล เมื่อจำเลยปรากฏตัวต่อศาลในครั้งแรก ศาลจะอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง และถามจำเลยว่าจะให้การรับหรือปฏิเสธฟ้อง โจทก์ ในการนี้จำเลยมีสิทธิที่จะขอให้ศาลบอกถึงอัตราโทษที่ศาลเห็นว่าเหมาะสมหากจำเลยรับสารภาพ แต่การบอกถึงอัตราโทษนั้นถือเป็นดุลพินิจของศาล หากศาลบอกจำเลยและมีสิทธิพิจารณาเปลี่ยนคำให้การได้ และถ้าจำเลยเลือกที่จะสารภาพก็จะต้องผูกมัดตามที่จำเลยกล่าวไว้ และจะนำไปสู่การพิจารณาคดีแบบรวบรัด

แนวทางการปฏิบัติของพนักงานอัยการเพื่อรับคำสารภาพของจำเลย (Attorney-General Guidelines on the Acceptance of Plea, 2001) ได้กำหนดให้พนักงานอัยการต้องอธิบายต่อศาลถึงเหตุผลที่ใช้ในการพิจารณารับคำรับสารภาพของจำเลย ซึ่งเหตุผลดังกล่าวนี้ พนักงานอัยการต้องพิจารณาปัจจัยด้านการเยียวยาผู้เสียหายและครอบครัว ประกอบไว้ในรายงานที่เพื่อเสนอต่อศาลด้วย

นอกจากนี้การที่ศาลจะยอมรับคำให้การรับสารภาพนั้น ศาลต้องพิจารณาให้ได้ความว่าข้อเท็จจริงที่จำเลยรับนั้นมีความสอดคล้องกับฟ้องของพนักงานอัยการ หากศาลพิจารณาได้ความว่า ข้อเท็จจริงที่จำเลยรับแตกต่างจากฟ้องของพนักงานอัยการ ศาลจะเข้ามาตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงแห่งคดี และพิพากษาตามที่พิจารณาได้ความ

จากมาตรการและวิธีการระงับข้อพิพาทของทั้ง 4 ประเทศ ข้างต้น อาจสรุปความเหมือนและความต่างได้ตามตารางที่ 4.6

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบรูปแบบการระงับข้อพิพาทของต่างประเทศ

มาตรการระงับข้อพิพาทคดีอาญา	กฎหมายต่างประเทศ			
	เยอรมนี	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ
1. การไต่ถามหรือประนอมข้อพิพาทอาญา				
- กระบวนการไต่ถาม	✓	✓	✓	✓
- ประเภทคดีความผิด	✓	✓	✓	✓
- ระยะเวลาไต่ถาม	✓	✓	✓	✓
2. ความตกลงทางอาญา				
- ขอบเขตความตกลงคดีทางอาญา	✓	✓	✓	✓
- วิธีการตกลงคดีทางอาญา	✓	✓	✓	✓
3. การชะลอฟ้อง	✓	✓	✓	✓

มาตรการระงับข้อพิพาทคดีอาญา	กฎหมายต่างประเทศ			
	เยอรมนี	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ
4. คดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน	✓	✓	✓	✓
5. การต่อรองคำให้การ				
- กระบวนการต่อรองคำให้การและจำเลยรับสารภาพ	✓	✓	✓	✓
- อัยการมีหน้าที่ต่อรองคำให้การกับจำเลย	✓	✓	✓	✓
- อัยการมีอำนาจลดข้อกล่าวหาและเสนอการลงโทษที่แน่นอน	✓	✓	✓	✓

จากตารางที่ 4.6 จะเห็นว่าทั้ง 4 ประเทศมีการนำเอามาตรการระงับข้อพิพาทมาใช้เพื่อเบี่ยงเบนคดีออกจากศาล อันมีเป้าประสงค์เพื่อให้คดีข้อพิพาทยุติไปโดยเร็วตามหลักการดำเนินอาญาอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการที่นำมาใช้ คือ การไกล่เกลี่ย การสั่งไม่ฟ้องทั้งมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข การชะลอฟ้อง และการเจรจาต่อรองเพื่อทำข้อตกลงทางอาญา ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ ไปวิเคราะห์เพื่อนำมาปรับใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในหัวข้อต่อไป

3. การระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยในปัจจุบัน

ประเด็นในการศึกษาที่มีความสำคัญในการวิจัยนี้ คือ รูปแบบการระงับข้อพิพาทอาญา เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญา สืบเนื่องจากเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก็มีการฟ้องร้องคดีต่อศาล ทำให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาล เช่น การพิจารณาคดีมีความล่าช้า รวมทั้งกรมราชทัณฑ์ก็ต้องแบกรับภาระในการควบคุมผู้ต้องขังเป็นจำนวนมาก เกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำอยู่กันอย่างแออัด ทั้งเมื่อพ้นโทษก็จะกลายเป็นผู้มีมลทินติดตัว ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมได้ เนื่องจากกลายเป็นบุคคลน่ารังเกียจและมีสถิติหวนกลับมากระทำความผิด ก่อปัญหาให้กับสังคมโดยรวม ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างทราบปัญหาและพยายามแก้ไขปัญหามาให้ยุติลง โดยไม่นำคดีที่ไม่มีคามจำเป็นต้องใช้โทษจำคุกขึ้นสู่ศาล เมื่อแต่ละองค์การดำเนินการระงับข้อพิพาททางอาญาหรือการยุติคดีอาญา โดยไม่นำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติ ข่อมกระทบต่อความยุติธรรมและเป็นปัญหาของการใช้อำนาจและ

หน้าที่โดยมิชอบที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น การสร้างรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาที่มีความเหมาะสม มีความชอบธรรมใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป จึงเป็นความสำคัญที่จะต้องศึกษาและวิจัยอย่างเป็นระบบถึงรูปแบบที่เหมาะสมในการระงับข้อพิพาททางอาญาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ได้แก่ ชั้นชุมชน ตำรวจ อัยการ และศาล ว่าการมีรูปแบบในการระงับข้อพิพาททางอาญาในรูปแบบใด เพื่อนำข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาสภาพการณ์ดังกล่าว นำไปสู่การจัดทำรูปแบบการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เหมาะสมเพื่อลดปริมาณคดีของประเทศไทย อันเป็นเป้าประสงค์ของการวิจัยนี้ ในหัวข้อ 4.4 ต่อไป

กระบวนการวิธีในการระงับข้อพิพาททางอาญาในปัจจุบัน

กระบวนการวิธีในการระงับข้อพิพาททางอาญาจากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 จะค้นพบว่าในระดับระหว่างประเทศมีมาตรการในการรับรองข้อพิพาทในทางอาญาโดยสันติจำนวน 4 วิธี คือ การเจรจา การไกล่เกลี่ย การอนุญาโตตุลาการ และการดำเนินคดี ซึ่งในส่วนของต่างประเทศได้นำหลักการสากลไปปรับใช้เป็นแนวทางในการระงับข้อพิพาททางอาญา ซึ่งได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ 4 ประเทศ คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ) มีรูปแบบการระงับข้อพิพาทสรุปได้ 4 รูปแบบ คือ การไกล่เกลี่ย หรือการประนอมข้อพิพาท การชะลอฟ้อง การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และการเจรจาต่อรอง ดังนั้น เพื่อให้ได้คำตอบอันนำมาสร้างกลไกมาตรฐานในกระบวนการวิธีการระงับข้อพิพาททางอาญาที่เหมาะสมของไทย เนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยต้องการสำรวจหลักเกณฑ์และกระบวนการวิธีในการระงับข้อพิพาททางอาญาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทที่มีมาตรการใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 4.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กลไก มาตรการ และวิธีการในการระงับข้อพิพาททางอาญา เพื่อนำไปพัฒนา อันเป็นเป้าประสงค์ของการวิจัยนี้ “ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล” ในการจัดทำเป็นรูปแบบกลางในการระงับข้อพิพาททางอาญาที่มีประสิทธิภาพต่อไป จึงแยกกล่าวเป็นลำดับ ดังนี้

1) การไกล่เกลี่ย หรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation หรือ Conciliation)

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative dispute resolution)

การไกล่เกลี่ย หรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation หรือ Conciliation) หมายถึง การที่คู่พิพาทสมัครใจให้มีบุคคลที่สามซึ่งเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” หรือ “ผู้ประนอมข้อพิพาท” เข้ามาช่วยให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้คู่พิพาทตกลงกันหรือกำหนดผลลัพธ์ของกระบวนการ

ในปัจจุบัน กฎหมายได้เปิดช่องทางให้คู่พิพาทสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในกรณีที่เป็นข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัว โดยสามารถเข้าสู่กระบวนการได้ทั้งในช่วงก่อนหรือหลังมีการนำข้อพิพาทมาฟ้องร้องต่อศาล และหากตกลงกันได้ กฎหมายก็ได้เปิดช่องทางให้คู่พิพาทสามารถทำให้ผลลัพธ์ข้อตกลงที่เกิดขึ้นมีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งมีองค์กรและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย โดยมีกฎหมายหรือระเบียบรองรับในการปฏิบัติหน้าที่ คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน อำเภอหรือเขต พนักงานอัยการ และศาล โดยจะกล่าวเป็นลำดับต่อไป

ก. คณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 28 ตรี โดยให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นประธานมีกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน และมีกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ถึง 10 คน มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้าน โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง

กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้แก่ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ ดังนี้

- การเข้าสู่กระบวนการ

ในกรณีที่ข้อพิพาทเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน หากเป็น ข้อพิพาทเกี่ยวกับความแพ่งหรืออาญาในความผิดต่อส่วน คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถแสดงความประสงค์ระงับข้อพิพาทต่อผู้ใหญ่บ้านได้ (ข้อ 4-5)

- การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย

เมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายตกลงบันทึกยินยอมให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอมข้อพิพาท คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คนเป็นผู้ดำเนินการแทน รวมถึงอาจเชิญบุคคลอื่นที่เห็นสมควรมาร่วม ทั้งนี้ข้อบังคับกำหนดว่าให้คณะกรรมการนัดหมายทำประนีประนอมข้อพิพาทโดยไม่ชักช้า (ข้อ 5-6)

- ขั้นตอนและแนวปฏิบัติ

ให้คณะกรรมการหมู่บ้านสอบถามข้อเท็จจริงจากคู่พิพาทหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบ เอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องตามความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แล้วทำการประนีประนอมต่อหน้าคู่พิพาททุกฝ่าย โดยอาศัยหลักกฎหมายหรือจารีตประเพณีท้องถิ่นที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

นอกจากนี้ข้อบังคับกำหนดให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ตำรวจสถานีร้อยตรีขึ้นไปในเขตอำเภอ และ พนักงานอัยการให้คำแนะนำ ปริญญา ตลอดจนช่วยเหลือสนับสนุนในการฝึกอบรมให้ความรู้คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตท้องที่ (ข้อ 7, 8, 12)

หากคู่พิพาทตกลงกันได้ให้จัดทำสัญญาประนีประนอม แต่หากไม่สำเร็จให้ยุติแล้วรายงานให้นายอำเภอท้องที่ทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป (ข้อ 9)

ข. อำเภอและเขต

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ปรากฏโดยละเอียดในกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามและประนีประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 และกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ดังนี้

- การเข้าสู่กระบวนการ

สำหรับกรณีข้อพิพาททางอาญากฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 กำหนดว่าหากความผิดที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้นในเขตอำเภอใด ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาสามารถ แสดงความประสงค์ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอในเขตนั้น หลังจากนั้นให้นายอำเภอแจ้ง และสอบถามฝ่ายที่เหลือว่ายินยอมเข้าสู่กระบวนการหรือไม่ หากคู่พิพาททุกฝ่ายยินยอมให้เริ่มดำเนินการ (ข้อ 3-4)

- การแต่งตั้งผู้ไต่ถาม

สำหรับกรณีข้อพิพาททางอาญากฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 กำหนดว่าให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ทำหน้าที่เป็นผู้ไต่ถาม (ข้อ 3)

- ขั้นตอนและแนวปฏิบัติ

สำหรับกรณีข้อพิพาททางอาญากฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 กำหนดให้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่รับข้อพิพาทไว้ไต่ถามแจ้งให้ผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาทุกฝ่ายทราบว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถบอกเลิกการไต่ถามข้อพิพาทเมื่อใดก็ได้ แต่หากทั้งสองฝ่ายได้จัดทำหนังสือตกลงยินยอม ในกรณีเช่นนี้ สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องจะระงับไป อย่างไรก็ตาม หากภายหลังมีการไม่ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไต่ถามคดีอาญา และห้ามรับดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทดังกล่าวอีก (ข้อ 7, 11-12, 14-15, 17)

การสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทให้ดำเนินการต่อหน้าทุกฝ่าย ยกเว้นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มา ตามที่นัดหมายโดยไม่มีเหตุอันควร ส่วนการไต่ถามให้กระทำพร้อมหรือแยกกันก็ได้ โดยแต่ละฝ่ายสามารถให้บุคคลที่ไว้วางใจไม่เกิน 2 คนเข้ารับฟัง ยกเว้นครั้งใดที่ผู้ไต่ถาม

เห็นว่า การอนุญาตจะทำให้เกิดอุปสรรค ทั้งนี้ให้ผู้ใกล้ชิดเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเสนอข้อผอนผันต่อกัน เสนอทางเลือกและห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการดำเนินการยกเว้นเป็นการเปิดเผยตามคำสั่งศาล (ข้อ 8, 10, 13)

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กำหนดว่าหากดำเนินการ ไม่สำเร็จให้เริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ ตั้งแต่วันที่มีการจำหน่ายข้อพิพาท (มาตรา 14)

- กรอระยะเวลาดำเนินการ

ส่วนกรณีข้อพิพาททางอาญาถูกระท้วงว่าด้วยการใกล้ชิดความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 กำหนดว่าให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน และขยายเวลาได้อีก 15 วัน หากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม (ข้อ 16)

- การจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ใกล้ชิด และประนอมข้อ พิพาท

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 14 กำหนดให้ นายอำเภอ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัด จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ใกล้ชิดและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ หรือประสบการณ์เหมาะสม

ค. อัยการ

ระเบียบสำนักอัยการสูงสุดว่าด้วยการใกล้ชิดและประนอมข้อพิพาทคดีอาญา ในชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ.2555 กำหนดให้การใกล้ชิดและประนอมข้อพิพาทในกรุงเทพมหานคร เป็นหน้าที่ของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย ส่วนในต่างจังหวัดให้เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการจังหวัดในท้องที่ที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนมา ในกรณีที่พนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้สำนักงานอัยการคดีศาลแขวง สำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด ให้สำนักงานอัยการที่ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอหรือจังหวัดนั้น มีหน้าที่รับผิดชอบแล้วแต่กรณี (ข้อ 7)

- การเข้าสู่กระบวนการ

เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย หรือสำนักงานอัยการจังหวัดได้รับสำนวนการสอบสวนคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวจากพนักงานสอบสวน และพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีไม่มีลักษณะต้องห้าม เนื่องจากผู้ต้องหาประกอบอาชญากรรมเป็นอาชีพ กระทำ ความผิดคิดเป็นนิสัย หรือมีข้อเท็จจริงเป็นที่แน่ชัดว่า พนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุอื่น ให้มีหนังสือแจ้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) หรือ

อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำสำนักงานอัยการจังหวัด (อจ.สคช.) โดยเร็วเพื่อดำเนินการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทโดยไม่ต้องรอส่งสำนวนไปด้วย

หากจังหวัดใดไม่มี อจ.สคช. ให้อัยการจังหวัดนั้นมอบหมายพนักงานอัยการซึ่งมิใช่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาเรื่องนั้นเป็นพนักงานอัยการเจ้าของเรื่อง ในกรณีที่สำนวนการสอบสวนส่งไปที่สำนักงานอัยการคดีศาลแขวง หรือสำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด ก็ให้มีหนังสือแจ้ง สำนักงานอัยการจังหวัดโดยเร็วเช่นกัน (ข้อ 8-9)

จะสังเกตได้ว่าการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานอัยการนั้น จะเริ่มขึ้นทันทีเมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนคดีให้โดยไม่ต้องรอให้ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาร้องขอ และจะดำเนินการควบคุม แต่แยกจากการพิจารณาสั่งฟ้องศาลตามปกติ

- การแต่งตั้งผู้ไต่ถาม

เมื่อสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย สคช. หรือ อจ.สคช. ได้รับหนังสือแจ้งให้มอบหมายพนักงานอัยการคนหนึ่งหรือหลายคนที่รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนรับผิดชอบเป็นเจ้าของเรื่อง (ข้อ 10)

- ขั้นตอนและแนวปฏิบัติ

พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องต้องแจ้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาภายใน 5 วันทำการ ให้มาพบหรือส่ง ผู้แทนมาพบตามวันเวลาที่นัดหมาย ซึ่งวันดังกล่าวต้องกำหนดขึ้นไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ออกหนังสือ หากมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอเลื่อนนัดและมีเหตุผลอันสมควร ให้เลื่อนเวลานัดออกไปได้ไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันนัดครั้งแรกหรือเลื่อนตามเห็นสมควร แต่หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามนัดหมาย โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้อง ไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือไม่สามารถติดตามตัวได้ให้พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องเสนออัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือ อจ.สคช. เพื่อเสนออัยการจังหวัดพิจารณาตั้งชุดกระบวนกร แล้วแจ้งให้อธิบดีอัยการ สคช. หรืออธิบดีอัยการภาคทราบ (ข้อ 10-12)

ก่อนเริ่มกระบวนการ พนักงานผู้ไต่ถามต้องแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาทราบว่า แต่ละฝ่ายมีสิทธิเลือกว่าจะเข้าร่วมการไต่ถามและประนอมข้อพิพาทหรือไม่ก็ได้ และมีสิทธิให้บุคคลที่ไว้วางใจเข้ารับฟังได้ฝ่ายละไม่เกิน 2 คน รวมถึงแจ้งว่าผลทางกฎหมายของกระบวนการข้อเสนอ ข้อผ่อนผัน หรือคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในชั้นไต่ถามจะเก็บเป็นความลับ ไม่มีสิทธิใช้อ้างอิงไม่ว่ากรณีใด ๆ ไม่ผูกมัดให้ต้องปฏิบัติตาม และหากไม่สามารถตกลงกันได้ จะไม่มีผลต่อการพิจารณาความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ (ข้อ 14)

เมื่อเริ่มกระบวนการ ให้พนักงานอัยการรับฟังข้อพิพาทที่ละฝ่าย แต่ห้ามรับฟัง และซักถามข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดหรือพฤติการณ์ในการกระทำผิด หรือ ข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญของคดี ในขณะที่คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ร่วมฟังด้วย นอกจากนี้ พนักงานอัยการเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง และต้องไม่กระทำการใดที่เป็นการชักจูง ให้คำมั่นสัญญาขู่เจ็ญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบ เพื่อให้คู่พิพาทยินยอม ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท รวมถึงห้ามวินิจฉัยว่าคู่พิพาทฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดถูก (ข้อ 6, 15, 16)

ง. ศาล

สำหรับกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาล หากเป็นคดีแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดว่า ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่ความมาศาลด้วยตนเอง หากเห็นว่า มีโอกาสจะเกิดความตกลงหรือ การประนีประนอมยอมความ นอกจากนี้ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ย ให้คู่ความไม่ว่าการพิจารณาคดีจะดำเนินการไปแล้วเพียงใดก็ตาม

ทั้งนี้เมื่อคู่ความฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือเห็นสมควร ศาลอาจสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทุกฝ่าย โดยจะมีทนายความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้ อาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ประนีประนอม เพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ย ให้คู่ความ ได้ประนีประนอมกัน (มาตรา 19-20 ทวิ)

ส่วนคดีอาญานั้น พบว่าไม่มีการกำหนดช่องทางไว้อย่างเป็นระบบ แต่ในทางปฏิบัติ คู่ความที่สามารถตกลงกันผ่านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัว สามารถใช้ช่องทางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แก่การยอมความหรือถอนฟ้องก่อนคดี ถึงที่สิ้นสุด ซึ่งเมื่อดำเนินการดังกล่าวไปแล้วคู่พิพาทก็จะเสียสิทธิในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ในชั้นศาล (มาตรา 35 และ 39)

ในปัจจุบัน กฎหมายฉบับสำคัญที่กำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการ การไกล่เกลี่ยของศาลยุติธรรม ได้แก่ (1) ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 และ (2) ระเบียบ คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะมุ่งทบทวนเนื้อหาของข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 เท่านั้น เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับ มีเนื้อหาเหมือนกันเกือบทั้งหมด แต่ข้อกำหนดฉบับดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ใหม่กว่า และมีการขยายความในประเด็นต่าง ๆ ไว้โดยละเอียด

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ได้กำหนดรายละเอียดไว้ ดังนี้

- การเข้าสู่กระบวนการ

การไกล่เกลี่ยในชั้นศาลจะเกิดขึ้นเมื่อผู้รับผิดชอบราชการศาล หรือองค์คณะผู้พิพากษาเห็นสมควร หรือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ แล้วฝ่ายที่เหลือตกลงด้วย

ในกรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการร้องขอเข้าสู่กระบวนการ ให้แจ้งต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบถามความประสงค์ของคู่ความฝ่ายอื่น หากทุกฝ่ายประสงค์เช่นเดียวกัน ให้รายงานให้องค์คณะผู้พิพากษาหรือผู้รับผิดชอบราชการศาลทราบ แล้วให้เจ้าหน้าที่เริ่มดำเนินการ อีกวิธีหนึ่งคือ คู่ความสามารถแถลงความประสงค์ต่อองค์คณะผู้พิพากษา ระหว่างการพิจารณาคดี แล้วให้องค์คณะผู้พิพากษาสอบถามคู่ความฝ่ายอื่น หากทุกฝ่ายประสงค์เช่นเดียวกัน และองค์คณะผู้พิพากษาเห็นสมควร ให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเองหรือมีคำสั่งให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลดำเนินการ ทั้งนี้ องค์คณะผู้พิพากษาอาจกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขการดำเนินการก็ได้ (ข้อ 6-10)

- การแต่งตั้งผู้ประนีประนอม (ผู้ไกล่เกลี่ย)

องค์คณะผู้พิพากษาอาจทำการไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ผู้พิพากษาศนหนึ่ง หรือหลายคนในองค์คณะดำเนินการ นอกจากนี้ผู้รับผิดชอบราชการศาล หรือองค์คณะผู้พิพากษาอาจแต่งตั้งผู้ประนีประนอมเพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยการแต่งตั้งจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และความพอใจของคู่ความเท่าที่จะกระทำได้

ทั้งนี้ในกรณีที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พนักงานราชการ หรือ ลูกจ้างของสำนักงานศาลยุติธรรมที่รับราชการในศาลอื่น จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้นั้น และได้รับความเห็นชอบจากผู้รับผิดชอบราชการศาลที่ผู้นั้นรับราชการอยู่ นอกจากนี้ หากผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไม่ใช่ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประนีประนอม จะต้องขอให้คู่ความยินยอมและตกลงที่จะรับผิดชอบค่าป่วยการ และค่าใช้จ่ายของบุคคลนั้น (ข้อ 11-15)

นอกจากนี้ ศาลเจ้าของคดีอาจแต่งตั้งให้ศาลอื่นดำเนินการไกล่เกลี่ยแทนได้ หากศาลนั้นยินยอม ใน กรณีเช่นนี้ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้ง อาจได้รับมอบหมายให้เป็นองค์คณะผู้พิพากษาที่มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดี ส่งผลให้สามารถพิพากษตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องกลับให้ศาลเจ้าของคดีอีกครั้ง (ข้อ 17-18)

เมื่อการแต่งตั้งเสร็จสิ้น ผู้ประนีประนอมจะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงที่อาจเป็นสาเหตุอันควรสงสัยถึง ความเป็นกลางให้คู่ความทราบ หากคู่ความเห็นต้องการคัดค้าน ให้แจ้งเหตุแห่งการคัดค้านต่อผู้รับผิดชอบ ราชการศาล หรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งผู้ประนีประนอมทราบก่อนเริ่มกระบวนการ หรือภายใน 7 วัน นับแต่ทราบข้อเท็จจริง แต่ต้องกระทำก่อนกระบวนการสิ้นสุดลง หลังจากนั้น ให้ผู้รับผิดชอบราชการหรือองค์คณะผู้พิพากษาที่แต่งตั้งผู้ประนีประนอมพิจารณาแล้ว

มีคำสั่งตามที่เห็นสมควรทั้งนี้หากผู้ประนีประนอมเลือกถอนตัวเอง จะไม่ถือเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงที่คู่ความยกขึ้นมาคัดค้าน (ข้อ 19-23)

- ขั้นตอนและแนวปฏิบัติ

คู่ความที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุ สุควิสัยหรือจำเป็น สำหรับแนวทางการดำเนินการให้เป็นตามที่คู่ความตกลงกันได้ หากไม่ได้ตกลง ให้ผู้ประนีประนอมกำหนดขั้นตอนหรือแนวทางตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดีความประสงค์ของคู่ความ ความเป็นธรรม และความรวดเร็วก่อนเริ่มกระบวนการ ให้ผู้ประนีประนอมแจ้งคู่ความว่าข้อเสนอและคำแถลงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการไกล่เกลี่ยจะเก็บเป็นความลับ ไม่มีสิทธินำไปอ้างอิงไม่ว่ากรณีใด ๆ ไม่ผูกมัด และหากไม่สามารถตกลงกันได้ จะไม่มีผลต่อการพิจารณาตัดสินของศาล (ข้อ 25-27)

ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผู้ประนีประนอมสามารถให้คู่ความเสนอข้อเท็จจริง ข้อมูล เบื้องต้น หรือข้อเสนอ และอาจให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลดังกล่าวระหว่างคู่ความทั้งนี้ คู่ความมีสิทธิขอให้ดำเนินการดังกล่าวเช่นกัน แต่ผู้ประนีประนอมจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ ในส่วนการประชุม ไกล่เกลี่ย ผู้ประนีประนอมอาจอนุญาตให้เข้าประชุมเฉพาะคู่ความ ตัวแทนทนายความ ที่ปรึกษา หรือบุคคลที่ผู้ ประนีประนอมอนุญาตฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทุกฝ่าย แต่ต้องแจ้งการดำเนินการให้คู่ความที่มีได้เข้าร่วมทราบ แต่ห้ามเปิดเผยสาระสำคัญของข้อมูล ในส่วนที่คู่ความผู้ให้ข้อมูลระบุว่าเป็นความลับ ทั้งนี้ ห้ามไม่ให้มีการเปิดเผยหรือบันทึกรายละเอียดของการไกล่เกลี่ย ยกเว้นคู่ความยินยอม รวมถึงห้ามนำความลับเกี่ยวกับการดำเนินการไปอ้างอิง หรือสืบพยานในกระบวนการอนุญาโตตุลาการ หรือศาล เว้นแต่เป็นการเปิดเผยเพื่อปฏิบัติหรือบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ (ข้อ 29-31, 37-38)

กระบวนการไกล่เกลี่ยจะสิ้นสุดลงเมื่อคู่ความสามารถตกลงระงับข้อพิพาทด้วยการถอนฟ้อง มีการขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอม ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์ดำเนินการต่อ ไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือผู้ประนีประนอมผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์กรอิสระผู้พิพากษาที่แต่งตั้งเห็นว่าการดำเนินการต่อไปไม่เป็นประโยชน์แก่คดี (ข้อ 35)

สำหรับคดีในชั้นอุทธรณ์และฎีกา คู่ความสามารถเข้าสู่กระบวนการตามที่กล่าวมาทั้งหมดได้เช่นกัน โดยสามารถยื่นความประสงค์ต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาลนั้น ๆ หรือศาลก่อนหน้าที่พิพากษาคดีก็ได้ โดยผู้รับผิดชอบราชการศาลอุทธรณ์หรือฎีกาสามารถมีคำสั่งให้ดำเนินการได้ โดยไม่ต้องรอสำนวนคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้หากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดำเนินการโดยศาลก่อนหน้าที่พิพากษาคดีศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาอาจแต่งตั้งผู้ประนีประนอมเองหรือมอบหมายให้

ผู้รับผิดชอบราชการศาลนั้น ๆ เป็นผู้แต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่ศาลอุทธรณ์หรือฎีกาจัดทำขึ้น แต่หากไม่ได้จัดทำไว้ หรือบุคคลในบัญชีรายชื่อไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อของศาลที่ได้รับมอบหมาย (ข้อ 44-46, 49)

- กรอบระยะเวลาดำเนินการ

ให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลหรือองค์กรของผู้พิพากษาที่เป็นผู้แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย กำหนดระยะเวลาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่ให้ขยายเวลาได้หากเห็นสมควร หรือผู้ไกล่เกลี่ยร้องขอว่าจะเป็นประโยชน์ต่อคู่ความ และไม่ได้ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าเกินสมควร นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ประนีประนอม มีหน้าที่แจ้งให้ผู้รับผิดชอบราชการศาล หรือองค์กรของผู้พิพากษาทราบ และพิจารณาหากพบว่าคู่ความฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งดำเนินการในลักษณะประวิงเวลาให้ชักช้า และหากศาลเห็นว่ากรดำเนินการต่อไปจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร ก็อาจสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปพร้อมกันก็ได้ (ข้อ 10, 16, 33)

- การจัดทำทะเบียนผู้ประนีประนอม

ข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมจัดทำทะเบียนผู้ประนีประนอมตามความจำเป็น โดยมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์เป็นผู้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และมีประสบการณ์ในการทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีประสบการณ์ปฏิบัติงานด้านการไกล่เกลี่ยในศาล หรือในสำนักกระงับข้อพิพาทไม่น้อยกว่า 10 คดี (ข้อ 50-51)

สำหรับกระบวนการจัดทำให้ผู้ขอขึ้นทะเบียนยื่นคำขอขึ้นทะเบียน และเอกสารหลักฐานต่อผู้อำนวยการประจำศาลยุติธรรม หรือผู้อำนวยการประจำสำนักงานประจำศาลยุติธรรม เมื่อตรวจสอบเสร็จ ให้เสนอต่อคณะกรรมการบริหารงานไกล่เกลี่ยประจำศาลเพื่อพิจารณากลับกรองและทำความเข้าใจเบื้องต้นเสนอต่อผู้รับผิดชอบราชการศาลพิจารณา หลังจากนั้นให้รวบรวมรายชื่อผู้ที่เห็นควรได้รับการเสนอชื่อ จัดส่งไปยังสำนักกระงับข้อพิพาท แล้วให้ผู้อำนวยการสำนักกระงับข้อพิพาทตรวจสอบเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ พร้อมทั้งทำความเข้าใจเบื้องต้นเสนอเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ หรือไม่ให้ขึ้นทะเบียน (ข้อ 52-54)

ทะเบียนผู้ประนีประนอมสิ้นผลลงทุก 2 ปี โดยไม่คำนึงว่าผู้มีชื่อในทะเบียนได้รับการขึ้นทะเบียน ณ เวลาใด แต่การสิ้นผลนี้ไม่กระทบถึงการแต่งตั้งผู้ประนีประนอมในคดีที่ได้ดำเนินการไปแล้ว (ข้อ 55)

นอกจากทะเบียนผู้ประนีประนอมแล้ว ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ยังเปิดให้ผู้รับผิดชอบราชการศาลสามารถใช้ดุลพินิจโดยผ่านความเห็นชอบ

จากคณะกรรมการ บริหารงานไกล่เกลี่ยประจำศาลในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่ประสงค์ จะทำหน้าที่ผู้ประนีประนอม โดย บุคคลในรายชื่อไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประนีประนอมที่ขึ้นทะเบียน ต้องมีจำนวนไม่เกิน 4 เท่าของกรอบอัตรากำลังผู้ประนีประนอมของศาลใช้เกณฑ์คุณสมบัติและ ลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับการขึ้นทะเบียนผู้ประนีประนอม และให้ผู้รับผิดชอบราชการศาล เป็นผู้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติตามความเหมาะสม

บัญชีรายชื่อข้างต้นมีวาระ 1 ปี แต่เมื่อครบวาระจะไม่กระทบถึงการแต่งตั้ง ผู้ประนีประนอมในคดีที่ได้ดำเนินการไปแล้ว (ข้อ 57-58)

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะพบว่า รูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย มีองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานำรูปแบบการไกล่เกลี่ยมาบังคับใช้ จำนวน 4 องค์กร คือ 1. ในชั้นชุมชนโดยพนักงานฝ่ายปกครอง 2. พนักงานสอบสวน 3. พนักงานอัยการ และ 4. ศาล โดยมีหลักเกณฑ์กระบวนการในการดำเนินวิธีที่แตกต่างดังตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 เปรียบเทียบการไกล่เกลี่ยขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

องค์กรในกระบวนการยุติธรรม	ประเภทคดี	ผู้ไกล่เกลี่ย	ทำสัญญา/การไกล่เกลี่ย	กฎหมาย/ระเบียบ/ข้อปฏิบัติ
1. ชั้นพนักงานฝ่ายปกครอง				
1.1 คณะกรรมการหมู่บ้าน	ความผิดอันยอมความได้	คณะกรรมการ	ทำหนังสือข้อตกลง	- พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 27, 28 ตี - ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530
1.2 นายอำเภอ	ความผิดอันยอมความได้	นายอำเภอ/ คณะกรรมการ	ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ	- พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/1 (14), มาตรา 61 (3)

องค์กรในกระบวนการยุติธรรม	ประเภทคดี	ผู้ไกล่เกลี่ย	ทำสัญญา/การไกล่เกลี่ย	กฎหมาย/ระเบียบ/ข้อปฏิบัติ
2. ชั้นพนักงานสอบสวน	ความผิดทุกประเภท	พนักงานสอบสวน	-	- ระเบียบของตำรวจว่าด้วยข้อบังคับในการปฏิบัติงานด้านคดีที่เกี่ยวกับการใช้หลักประนอมข้อพิพาททางอาญา และตามดุลพินิจของพนักงานสอบสวนแต่ละราย
3. ชั้นพนักงานอัยการ	ความผิดอันยอมความได้และอาญาแผ่นดิน	พนักงานอัยการ	ทำหนังสือข้อตกลง	- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2555
4. ชั้นศาล	ความผิดอันยอมความได้	ผู้ประนอมข้อพิพาท/ผู้พิพาทษา	ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ	- ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2560

จากตารางที่ 4.7 เป็นการสำรวจหลักเกณฑ์และกระบวนการในการระงับข้อพิพาททางอาญาขององค์กรทั้ง 4 ข้างต้นพบว่า ต่างมีการนำเอารูปแบบการไกล่เกลี่ย หรือการประนอมข้อพิพาทมาบังคับใช้ ซึ่งในรูปแบบดังกล่าวมีการกำหนดการเข้าสู่กระบวนการ การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย ขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติไว้เป็นแนวทาง ระเบียบในการปฏิบัติของตนเอง ส่วนของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมต้นน้ำใช้รูปแบบในการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย แต่ไม่มีรูปแบบกระบวนการไกล่เกลี่ยเหมือนกับองค์กรทั้ง 4 ข้างต้น คงมีเพียงระเบียบของตำรวจว่าด้วยข้อบังคับในการปฏิบัติงานด้านคดีที่เกี่ยวกับการใช้หลักประนอมข้อพิพาททางอาญาที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนพยายามไกล่เกลี่ยในความผิดเกี่ยวกับครอบครัว โดยไม่มีรูปแบบกระบวนการ

และผลการดำเนินการที่ชัดเจน ซึ่งประเด็นปัญหาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ปฏิบัติหน้าที่ใน ทั้ง 4 องค์กร เช่น พนักงานสอบสวนพบว่า การไกล่เกลี่ยสามารถเป็นกลไกที่ยุติคดีได้เร็ว สมประโยชน์แก่คู่พิพาท และไม่สร้างภาระในด้านงบประมาณ และบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ในปัจจุบันกลไกในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ขาดความชัดเจน ทั้งเป็น คุณพินิจของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและกระบวนการ ไกล่เกลี่ยไว้โดยตรง อาจเกิด ผลกระทบในด้านการถูกฟ้องร้อง และการปฏิบัติหน้าที่ที่มีชอบ โดยเฉพาะพนักงานสอบสวน ดังนั้น หากมีรูปแบบ หลักเกณฑ์ และกระบวนการในการไกล่เกลี่ย กำหนดเป็นมาตรฐานกลางที่ชัดเจนรองรับคุณพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมส่งผลให้การระงับข้อ พิพาทนี้มีประสิทธิภาพ สามารถลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้ อันเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้การ บริหารจัดการคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) การชะลอฟ้อง

การชะลอการฟ้อง (Suspension of prosecution) หมายถึง การที่พนักงานอัยการ ยังไม่ฟ้องคดีแต่จะชะลอคดีไว้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง โดยกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไข ที่กำหนดหากปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งมาตรการรองรับการสั่งไม่ฟ้อง โดยมีเงื่อนไขคือ การแก้ไขฟื้นฟูนอกระบบเรือนจำ (Non-institutional Based Treatment) มาตรการ ดังกล่าวถือเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นใหม่ในปัจจุบัน แต่มีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศ ทั่วโลก โดยในแต่ละประเทศก็จะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมในประเทศของตน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยหลักการพื้นฐานในการอำนวย ความยุติธรรมต่อผู้เสียหายในคดีอาญาและผู้เสียหายจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ

สำหรับการชะลอฟ้องของไทยในปัจจุบัน ปรากฏอยู่เพียงในกฎหมายฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 โดยในระดับ นโยบาย อัยการสูงสุด เป็นกรรมการในคณะกรรมการฟื้นฟูซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายและระเบียบ ต่าง ๆ ในระดับปฏิบัติ ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ขอความร่วมมือให้สำนักงานอัยการสูงสุดจัดหา ผู้แทนเพื่อแต่งตั้งให้เป็น ประธานอนุกรรมการฟื้นฟูฯ ในแต่ละพื้นที่และพนักงานอัยการเจ้าของ สำนวนก็มีหน้าที่ในการพิจารณาว่าผู้ต้องหาจะมีสิทธิที่จะได้รับการฟื้นฟูหรือไม่ ทั้งนี้สำนักงานอัยการ สูงสุดได้กำหนดแนวทาง ในการดำเนินคดีฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและเวียนแจ้งให้ถือปฏิบัติ ตามหนังสือสำนักงาน อัยการสูงสุดที่ อส (สฟ.ปฝ.) 0018/ว.46 ลงวันที่ 31 มกราคม 2546

จากการศึกษาพบว่ามาตรการในการชะลอการฟ้องเป็นมาตรการที่ใช้ระงับข้อพิพาท ทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมไว้แล้วในบทที่ 2 โดยใน ส่วน ของประเทศไทยเองก็พยายามผลักดันมาตรการชะลอฟ้องให้เป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับอย่าง

เป็นรูปธรรม ดังเช่น ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. หมวด 2
 มาตรการฟ้อง แต่ยังมีผู้โต้แย้งคัดค้านในหลายประเด็น จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทน
 การฟ้องคดีอาญา ยังไม่มีผลใช้บังคับ เพื่อให้เห็นหลักเกณฑ์มาตรการชะลอฟ้องของไทยเทียบกับหลัก
 ของต่างประเทศ ตามตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์มาตรการชะลอการฟ้อง

หลักเกณฑ์ ชะลอการฟ้อง	สหรัฐอเมริกา	ประเทศ อังกฤษ	สหพันธ์ สาธารณรัฐ เยอรมัน	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	ร่าง พระราชบัญญัติ มาตรการแทน การฟ้อง คดีอาญา
1. ประเภท ความผิดที่ สามารถใช้ มาตรการชะลอ การฟ้อง	ให้เป็นดุลพินิจ ของพนักงาน อัยการ	ใช้ทั้งความผิด ร้ายแรงและ ความผิดไม่ ร้ายแรง	ความผิดที่มี โทษเบาหรือ ปานกลาง	ความผิดที่มี โทษปรับหรือ โทษจำคุกไม่ เกิน 5 ปี	1. ความผิดที่มี โทษปรับสถาน เดียว 2. ความผิดที่ กระทำโดย ประมาท 3. ความผิดที่มี อัตราโทษจำคุก อย่างสูงไม่เกิน 5 ปี
2.เงื่อนไขที่ถูก กำหนดให้ ผู้กระทำผิด ปฏิบัติในการ ชะลอการฟ้อง	ให้ดุลพินิจ พนักงานอัยการ ในการกำหนด เงื่อนไข	ใช้วิธีการ ปล่อยตัวโดย ไม่ถูกคุม ประพฤติ	ต้องกำหนด เงื่อนไขตามที่ กฎหมายกำหนด ไว้เท่านั้น	ต้องกำหนด เงื่อนไขตามที่ กฎหมายกำหนด ไว้เท่านั้น	ต้องกำหนดเงื่อนไข ตามที่กฎหมาย กำหนดไว้เท่านั้น แต่เปิดโอกาส ให้พนักงานอัยการ กำหนดเงื่อนไข อื่นๆตามที่ เห็นสมควร

หลักเกณฑ์ ชะลอการฟ้อง	สหรัฐอเมริกา	ประเทศ อังกฤษ	สหพันธ์ สาธารณรัฐ เยอรมัน	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	ร่าง พระราชบัญญัติ มาตรการแทน การฟ้อง คดีอาญา
3. ระยะเวลาใน การใช้มาตรการ ชะลอการฟ้อง	ก่อนฟ้องคดี ต่อศาล	ก่อนฟ้องคดี ต่อศาล	ก่อนฟ้องและ หลังฟ้องคดี ต่อศาล	ก่อนฟ้องคดี ต่อศาล	ก่อนฟ้องคดีต่อ ศาล
4. ความยินยอม ของผู้เสียหาย	ใช้หลักการฟ้อง คดีอาญาโดย รัฐซึ่งพนักงาน อัยการมีอำนาจ ฟ้องคดีแต่เพียง ผู้เดียวผู้เสียหาย ไม่อาจฟ้อง คดีอาญาได้ ดังนั้นจึงไม่ ต้องขอความ ยินยอมจาก ผู้เสียหาย	ใช้หลักการฟ้อง คดีอาญาโดย รัฐซึ่งพนักงาน อัยการมีอำนาจ ฟ้องคดีแต่เพียง ผู้เดียวผู้เสียหาย ไม่อาจฟ้อง คดีอาญาได้ ดังนั้นจึงไม่ ต้องขอความ ยินยอม	ใช้หลักการฟ้อง คดีอาญาโดย รัฐซึ่งพนักงาน อัยการมีอำนาจ ฟ้องคดีแต่เพียง ผู้เดียวผู้เสียหาย ไม่สามารถฟ้อง คดีอาญาได้ ดังนั้นจึงไม่ ต้องขอความ ยินยอมจาก ผู้เสียหาย	ใช้หลักการฟ้อง คดีอาญาโดย รัฐซึ่งพนักงาน อัยการมีอำนาจ ฟ้องคดีแต่เพียง ผู้เดียวผู้เสียหาย ไม่สามารถฟ้อง คดีอาญาได้ ดังนั้นจึงไม่ ต้องขอความ ยินยอมจาก ผู้เสียหาย	ใช้หลักการฟ้อง คดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งพนักงาน อัยการและ ผู้เสียหายต่างก็ มีอำนาจฟ้อง คดีอาญาต่อศาล การชะลอการ ฟ้องต้องได้รับ ความยินยอม จากผู้เสียหาย
5. ความยินยอม ของผู้ต้องหา	การชะลอการ ฟ้องต้องได้รับ ความยินยอม จากผู้ต้องหา	การชะลอการ ฟ้องต้องได้รับ ความยินยอม จากผู้ต้องหา	การชะลอการ ฟ้องต้องได้รับ ความยินยอม จากผู้ต้องหา	การชะลอการ ฟ้องต้องได้รับ ความยินยอม จากผู้ต้องหา	การชะลอการ ฟ้องต้องได้รับ ความยินยอม จากผู้ต้องหา
6. การตรวจสอบการใช้ ดุลพินิจโดย ศาล	การชะลอการ ฟ้องไม่ต้องขอ ความคิดเห็น ชอบจากศาล	การชะลอการ ฟ้องไม่ต้องขอ ความคิดเห็น ชอบจากศาล	การชะลอการ ฟ้องไม่ต้องขอ ความคิดเห็น ชอบจากศาล เว้นแต่คดี เล็กน้อย	การชะลอการ ฟ้องไม่ต้องขอ ความคิดเห็น ชอบจาก ศาลทุกกรณี	การชะลอการ ฟ้องไม่ต้องขอ ความคิดเห็น ชอบจากศาล

จากตารางที่ 4.8 จะเห็นว่ามาตรการชะลอการฟ้องของไทยตามร่างพระราชบัญญัติ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. มีกระบวนการวิธีการที่เป็นไปตามหลักของอารยประเทศ ที่ประสบความสำเร็จในด้านการแก้ไขปัญหาคาความยุติธรรม คดีล้นศาล คนล้นคุก แต่ปัจจุบันยังไม่มี การประกาศออกมาบังคับใช้ ซึ่งเหตุได้แย้งได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2

3) การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

เป็นกรณีพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของ ประเทศ ซึ่งมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของ ประเทศ พ.ศ. 2554 ให้อำนาจอัยการสูงสุดในการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อ สาธารณชน กล่าวคือในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดี จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) สาเหตุหรือข้อมูลเชิงใจในการกระทำความผิด
- (2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา
- (3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำ ความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง
- (4) ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็น ของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหมายถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง
- (5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (6) ประโยชน์ของรัฐที่ได้จากการฟ้องผู้ต้องหา

ตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าว ให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยแสดงเหตุผล คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น นับเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกหนึ่งที่สามารถระงับคดี หรือลดปริมาณคดี ขึ้นสู่ศาลได้ แต่จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าในทางปฏิบัติ อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องตามระเบียบนี้ อยู่ที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการผู้เป็นเจ้าของสำนวนต้องเสนอความเห็นตามลำดับชั้น จนถึงอัยการสูงสุดเป็นผู้สั่ง ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลามีผลกระทบต่ออายุความทางอาญา อีกทั้งตาม ระเบียบดังกล่าวไม่มีคำจำกัดความถึงคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะไว้ ทำให้พนักงานอัยการ

เลือกที่จะใช้วิธีการสั่งฟ้อง หากมีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหากระทำความผิด แม้การสั่งฟ้องคดีนั้น จะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะก็ตาม ส่งผลให้ระเบียบการการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ ต่อสาธารณะไม่เป็นกลไกในการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ

4) การเจรจาต่อรองการรับสารภาพ

สำหรับประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อรองการรับสารภาพโดยตรง แต่ศาลไทยได้ใช้วิธีการที่คล้ายกับการต่อรองการรับสารภาพในทางปฏิบัติมานานแล้ว เพียงแต่ไม่ได้ หยิบยกกันมาให้ชัดเจน เช่น การต่อรองการรับสารภาพเกี่ยวกับโทษ ที่ศาลชี้ให้เห็นประโยชน์ที่ จำเลยจะได้รับจากการรับสารภาพ และจำเลยก็ใช้โอกาสนั้น ตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 78 ที่บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่ามีเหตุบรรเทาโทษ ไม่ว่าจะได้มีการเพิ่มโทษ หรือการลดโทษตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นแล้วหรือไม่ ถ้าศาลเห็นสมควรจะลดโทษไม่เกินกึ่งหนึ่งของ โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดก็ได้ นอกจากนี้ยังปรากฏตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 176 ว่าในชั้นพิจารณา ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง ศาลจะพิพากษา โดยไม่สืบพยานหลักฐานต่อไปก็ได้ เว้นแต่..... จะเห็นว่า วิธีดังกล่าวก็คล้ายกับการต่อรองการรับสารภาพ โดยนัยที่นำมาใช้ในการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม

การบริหารจัดการคดีที่เข้าสู่ศาลให้ออกไปจากระบบอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม เป็นเรื่องที่กระบวนการยุติธรรมของไทยเรากำลังตื่นตัวและให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องก็พยายามที่จะหาวิธีการต่าง ๆ มาใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น การลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาล หรือการเบี่ยงเบนคดีที่เข้าสู่ศาลแล้วให้ออกไปจากระบบโดยเร็วที่สุด การชะลอฟ้อง การใช้ข้อกำหนดคุมประพฤติ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา การใช้มาตรการพิเศษ แทนการดำเนินคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชน และครอบครัว พ.ศ. 2553 รวมถึงการต่อรองการรับสารภาพ เป็นมาตรการที่มีการพูดถึงกันมากในปัจจุบัน โดยตั้งความหวังว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

การต่อรองการรับสารภาพ หากกล่าวโดยสรุปแล้วก็คือ กระบวนการเจรจากลางกัน ในคดีอาญาระหว่างพนักงานอัยการกับจำเลย โดยมีวัตถุประสงค์ให้จำเลยรับสารภาพ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่พนักงานอัยการจะไม่ฟ้องในบางข้อหาหรือถอนฟ้อง หรือได้รับการลดโทษจากศาล

การต่อรองการรับสารภาพ เป็นกระบวนการบริหารจัดการคดี โดยมีแนวคิดในการ เบี่ยงเบนคดีออกจากระบบ (Diversion) เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม อันกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกประการหนึ่ง (Alternatives to Justice) เช่นเดียวกับการชะลอฟ้อง กระบวนการนี้ยังมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันอาชญากรรม เป็นเครื่องมือของรัฐ ในการสาวไปถึงผู้กระทำความผิดต้นทาง หรือที่เรียกว่าตัวการใหญ่ โดยอาศัยความร่วมมือจาก

ผู้ต้องหาหรือจำเลย ในการให้ข้อมูลในทางคดีที่สำคัญและการยอมมาเป็นพยานในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่เป็นต้นสายของการก่ออาชญากรรม ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของคดียาเสพติด ที่ผู้ถูกจับกุมส่วนใหญ่จะเป็นผู้กระทำผิดปลายทาง เช่น ผู้เสพ หรือผู้จำหน่ายรายย่อย ส่วนผู้จำหน่ายยาเสพติดรายใหญ่หรือผู้ผลิตยาเสพติด มักจะไม่ถูกจับกุมดำเนินคดี เนื่องจากขาดข้อมูลและพยานหลักฐานการสาวไปถึง

การต่อรองการรับสารภาพเป็นหลักการที่ถูกพัฒนาและนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพโดยสหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า คดีอาญาที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาประมาณร้อยละ 90 ถึง 95 จะถูกยุติโดยกระบวนการต่อรองการรับสารภาพ

เมื่อพิจารณาถึงความสำเร็จของสหรัฐอเมริกาในการบริหารจัดการคดีดังกล่าว ประกอบกับกระบวนการนี้ยังมีประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมด้วยแล้ว ก็น่าที่จะมีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการนำหลักการต่อรองการรับสารภาพมาใช้ในประเทศไทยอย่างจริงจัง

จากการที่ได้ศึกษารูปแบบการระงับข้อพิพาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย จะพบว่าองค์กรในกระบวนการยุติธรรมมีรูปแบบการระงับข้อพิพาทบางรูปแบบที่เป็นไปตามหลักสากล และมีความเหมือนกับมาตรการหรือรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาของต่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น ดังนั้นเพื่อให้เห็นความเหมือน และความต่างของรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาในกลไกทางกฎหมาย จึงเปรียบเทียบให้เห็นตามตารางที่ 4.9

ในการดำเนินคดีอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ได้ในหลายกรณี กล่าวคือ ในการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานนำแนวคิดในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลตามมาตรการในทางนิติบัญญัติสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในชั้นการสอบสวน ทั้งกรณีการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข และการสั่งฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข การไต่ถามคดีอาญา

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบกลไกทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทของไทยและต่างประเทศ

มาตรการระงับข้อพิพาท คดีอาญา	กฎหมายต่างประเทศ				
	เยอรมนี	ฝรั่งเศส	สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ไทย
1. การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทอาญา					
- กระบวนการไกล่เกลี่ย	✓	✓	✓	✓	✓ (ในชั้นชุมชน)
- ประเภทคดีความผิด	✓	✓	✓	✓	✓ (ในชั้นชุมชน)
- ระยะเวลาไกล่เกลี่ย	✓	✓	✓	✓	✓
2. ความตกลงทางอาญา					
- ขอบเขตความตกลงคดีทางอาญา	✓	✓	✓	✓	✗
- วิธีการตกลงคดีทางอาญา	✓	✓	✓	✓	✗
3. การชะลอฟ้อง	✓	✓	✓	✓	✗
4. การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน	✓	✓	✓	✓	✗
5. การต่อรองคำให้การ					
- กระบวนการต่อรองคำให้การและจำเลยรับสารภาพ	✓	✓	✓	✓	✗
- อัยการมีหน้าที่ต่อรองคำให้การกับจำเลย	✓	✓	✓	✓	✗
- อัยการมีอำนาจลดข้อกล่าวหาและเสนอการลงโทษที่แน่นอน	✓	✓	✓	✓	✗

จะเห็นได้ว่าหลักการดำเนินคดีอาญาของไทยกับต่างประเทศที่ศึกษาเป็นหลักการที่สอดคล้องกันพอสมควร กล่าวคือ เป็นหลักการฟ้องคดีโดยรัฐ มีกระบวนการสอบสวน ทั้งมีกรอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการระงับข้อพิพาท ดังนั้นระบบการดำเนินคดีอาญาของ

ประเทศไทยจึงสามารถนำเอาวิธีการและรูปแบบในการดำเนินคดีอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ได้ในหลายกรณี กล่าวคือ

(1) การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเป็นกรณีพนักงานอัยการเห็นว่าการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาไม่มีประโยชน์ หรือมีเหตุที่ไม่สมควรดำเนินคดีกับผู้ต้องหา เช่น ผู้ร้องทุกข์ถอนคำร้องทุกข์ สภาพจิตใจของผู้ต้องหาไม่ปกติ ผู้เสียหายมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความผิดที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายไม่ตั้งใจในคดีอีกต่อไป หรือความผิดที่เกิดขึ้นมีความเสียหายหรือผลกระทบต่อสังคมน้อยมาก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 40 วรรคแรก

ส่วนเยอรมันจะเป็นกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า ความผิดคดีอาญามีโทษน้อย การดำเนินคดีไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะตามมาตรา 153 อัยการอาจไม่ดำเนินคดีในความผิดที่ศาลอาจไม่ลงโทษผู้กระทำตามมาตรา 153 b กรณีความผิดเกี่ยวพันกับวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 154 และมาตรา 154 a คดีความเกี่ยวพันกับเขตอำนาจของศาลต่างประเทศตามมาตรา 154 และมาตรา 153 c คดีความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ ข้อหากบฏตามมาตรา 153d วรรคหนึ่ง หรือการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐตามมาตรา 153c วรรคสอง หรือคดีที่ผู้กระทำกลับใจและช่วยป้องกันผลร้ายตามมาตรา 153e คดีเหยื่อในความผิดอาญา ฐานกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สินตามมาตรา 154 c เป็นต้น

โดยประเทศไทยอาจเทียบเคียงได้กับการสั่งไม่ฟ้องตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 ซึ่งยกเลิกโดยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดให้ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วยหรือในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาใดเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้อง แต่อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 จะกำหนดให้อำนาจการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการอย่างชัดเจน และมีการออกระเบียบ

สำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพิ่มเติม แต่กรณีดังกล่าวเห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่พนักงานอัยการและให้เกิดความเชื่อมั่นกับประชาชนเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ และให้เป็นกระบวนการตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย จึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดหลักการสั่งไม่ฟ้องในระเบียบดังกล่าว เนื่องจากเป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ในทางบริหารเท่านั้น จึงไม่ควรกำหนดหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ควรบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรูปกฎหมายเช่นเดียวกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส

(2) การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจจะเทียบเคียงได้กับมาตรการความตกลงทางอาญา ซึ่งจะเป็กรณีพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าในความผิดที่ไม่ร้ายแรงหรือความผิดลหุโทษ กล่าวคือเป็นความคิดที่มีการระบุฐานความผิดไว้ในกฎหมาย พนักงานอัยการอาจยื่นข้อเสนอให้ผู้ต้องหาพิจารณาว่าผู้ต้องหาจะปฏิบัติตามเงื่อนไขการที่กฎหมายกำหนด ไม่ต้องฟ้องคดีอาญาเข้าสู่การพิจารณาของศาลหรือไม่หากผู้ต้องหารับสารภาพและยินยอมรับข้อเสนอของพนักงาน โดยไม่มีการขู่เชิญพนักงานอัยการก็จะไม่ฟ้องผู้ต้องหา โดยพนักงานอัยการจะต้องนำข้อเสนอดังกล่าวเสนอต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาให้ความชอบหากศาลเห็นชอบ และผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข คดีก็จะระงับ แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคดีอาญาก็จะไม่ระงับ

ในส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอาจเทียบเคียงได้กับชะลอการฟ้อง การนำไปใช้กับความผิดอาญาที่มีโทษเบาหรือโทษปานกลาง พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีผู้ต้องหาไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ พนักงานอัยการอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติและขอความเห็นชอบจากศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีศาลพิจารณาเห็นชอบจะถือว่าการดำเนินคดีอาญาจะถูกชะลอไว้ชั่วคราวก่อน โดยในระหว่างนั้นผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขพนักงานอัยการจะดำเนินคดีอาญาต่อไป แต่หากผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการจะต้องออกคำสั่งไม่ดำเนินคดีอาญา โดยเด็ดขาดโดยถือเป็นเงื่อนไขการระงับคดี

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยสามารถนำความตกลงทางอาญาของฝรั่งเศส การชะลอการฟ้องของเยอรมันมาใช้ในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลของไทยได้ดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการชะลอการฟ้องคดีอาญาเป็นกระบวนการที่จะลดคดีเข้าสู่ระบบสายพานไม่ให้คดีขึ้นสู่ศาล ดังนั้นกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักหรือทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือ การชะลอ

การฟ้องจะต้องมีบทบัญญัติที่สอดคล้องต่อหลักการดำเนินคดีอาญาและแนวคิดในเรื่องกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อการนำมาตราการดังกล่าวมาบังคับใช้ จึงควรมีการตรวจสอบในกระบวนการดังกล่าวด้วยโดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังนี้

(2.1) เจตนารมณ์เนื่องจากปัจจุบันมีคดีอาญาที่มีลักษณะของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและผู้กระทำความผิดผู้สำนึกในความผิด โดยพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้นและผู้เสียหายไม่ติดใจที่จะดำเนินคดีต่อไป การลงโทษจำคุกจำเลยในคดีความผิดดังกล่าวย่อมไม่มีประโยชน์ทั้งต่อตัวผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และสังคมโดยรวม ดังนั้น การให้มีมาตรการชะลอการฟ้องโดยนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้ในชั้นการดำเนินการของพนักงานอัยการจะเป็นประโยชน์ในการที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสแก้ไขความผิดของตนเอง และทำให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายมีความสมานฉันท์กัน ลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในกระบวนการยุติธรรม ลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ

(2.2) ความสอดคล้องกับแนวความคิดสากล กล่าวคือ แนวคิดเรื่องการชะลอการฟ้องเป็นวิธีการนำมาใช้ในหลายประเทศ เช่น กฎหมายประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความคิดสากลในหลายประการ กล่าวคือ ความผิดที่อาจชะลอการฟ้องได้ในหลายประเทศได้กำหนดให้มีการชะลอการฟ้องได้แม้ในความผิดที่ร้ายแรงมีกำหนดเกณฑ์การคุมประพฤติแก้ไขฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัย ตลอดจนการเยียวยาผู้เสียหาย อีกทั้งกระบวนการชะลอฟ้องดังกล่าวมีกระบวนการในการตรวจสอบถ่วงดุล ถึงความถูกต้องชอบธรรม โดยไม่ให้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยอำเภอใจ

(2.3) ควรมีการบัญญัติประเภทคดีที่ให้ชะลอการฟ้องได้อย่างชัดเจน และต้องไม่เป็นคดีที่มีความร้ายแรงของการกระทำ เช่น คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปี จะมีโทษปรับหรือไม่ก็ตาม คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทเนื่องจากคดีความผิดที่จะกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ คดีความผิดอันยอมความได้ เป็นคดีที่ไม่กระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมายที่ร้ายแรง ไม่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี มีอัตราโทษไม่มาก ส่วนคดีประมาทนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ได้กระทำโดยเจตนา ส่วนคดีที่มีโทษไม่เกินห้าปี บางคดีก็มีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการชะลอการฟ้อง เช่น คดีลักทรัพย์ในเวลากลางคืนและมีพฤติการณ์ที่สมควรไม่ลงโทษ เช่น การกระทำเนื่องจากความยากไร้อันแสนสาหัส

(2.4) ผู้ต้องหารับสารภาพและผู้เสียหายให้ความยินยอม ให้มีการชะลอการฟ้องก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากการชะลอการฟ้องเป็นกระบวนการที่ต้องฟื้นฟู

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดลดความขัดแย้งของกลุ่ม ให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน และเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข จึงควรกำหนดให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้ให้ความยินยอมให้ใช้กระบวนการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ นอกจากนี้ เหตุผลที่ต้องให้ผู้ต้องหายินยอมในกระบวนการชะลอการฟ้อง เนื่องจากกระบวนการชะลอการฟ้อง ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขประเทศที่พนักงานอัยการกำหนด ซึ่งส่วนหนึ่งก็กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของผู้ต้องหา แต่หากผู้ต้องหาได้สู้คดีในกระบวนการยุติธรรม กระแสหลัก ผู้ต้องหาอาจไม่ต้องรับโทษหรือดำเนินการที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของผู้ต้องหา จึงต้องกำหนดให้ผู้ต้องหายินยอมในกระบวนการชะลอการฟ้อง

(2.5) การสั่งชะลอการฟ้องพนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้ต้องหาภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาการคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติ เช่น ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพ อันเป็นกิจจะลักษณะ แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำของตนเอง โดยการชดเชยค่าเสียหาย หรือกระทำตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนดเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำผิดซ้ำ ซึ่งหากผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่น ที่พนักงานอัยการก็มีอำนาจมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป กล่าวคือ พนักงานอัยการต้องสั่งฟ้องคดีตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่หากผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนดครบถ้วน ก็ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี ซึ่งจะมีผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ

(2.6) กระบวนการตรวจสอบถ่วงดุล ควร มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุล ทั้งภายในและภายนอกองค์กร กล่าวคือ การตรวจสอบภายในองค์กร โดยการให้อัยการสูงสุด ควรตรวจสอบคำสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการในทุกคดี เพื่อให้การชะลอฟ้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้การชะลอการฟ้องเป็นไปเงื่อนไขของกฎหมาย และการชะลอการฟ้องต้องพิจารณาว่าเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคมหรือไม่ หากการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคมให้อัยการสูงสุด มีคำสั่งเห็นชอบ แต่หากคำสั่งชะลอการฟ้องไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม ให้อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่เห็นชอบและให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป

การตรวจสอบภายนอกองค์กร กล่าวคือ การตรวจสอบโดยศาล โดยให้อัยการ นำสำนวนต่าง ๆ ที่อัยการสูงสุดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเห็นชอบ แล้วรายงานให้ศาลทราบเช่นเดียวกับ

การตรวจตามมาตรการพิเศษแผนการดำเนินคดีอาญา มาตรา 86 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัววิธีพิจารณาคดีครอบครัว พ.ศ. 2553

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุล โดยผู้เสียหาย กล่าวคือ ในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญา หากผู้เสียหายไม่ยินยอมกับการชะลอการฟ้อง ผู้เสียหายสามารถฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลนำเหตุที่มีการชะลอการฟ้องและพฤติการณ์ของจำเลยในระหว่างที่มีการชะลอการฟ้องมาพิจารณาประกอบ ในการนี้ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ถือเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลในการพิจารณาใช้มาตรการชะลอการฟ้อง

(2.7) ในการชะลอการฟ้องควรมีกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา เช่น การจัดให้มีทนายความในการให้ความช่วยเหลือ การจัดหาล่าม หากผู้ต้องหาไม่เข้าใจภาษาไทย เนื่องจากการชะลอการฟ้องเป็นการใช้อำนาจของรัฐอย่างหนึ่งในการจัดการคดี และเป็นเรื่องที่กระทบสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นอันมาก

(3) การไกล่เกลี่ยคดีอาญา

เป็นหลักการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเห็นว่าสามารถนำมาบัญญัติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

(3.1) เจตนารมณ์เพื่อกำหนดเป็นกลไกทางกฎหมายให้คู่กรณีมีโอกาสได้ยุติความขัดแย้งในทางอาญาคด้วยความสมัครใจ โดยส่งเสริมให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้มีโอกาสพบและเจรจาเพื่อตกลงหาข้อยุติในคดีหรือตกลงเยียวยาความเสียหายเพื่อระงับคดีอาญาร่วมกัน โดยมีบุคคลฝ่ายที่สามหรือผู้ไกล่เกลี่ยเข้าร่วมในการเจรจาและอำนวยความสะดวกให้กับคู่กรณี ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของคู่กรณีที่รัฐกำหนดกระบวนการขั้นตอนทางกฎหมายเพื่อเสริมกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งจะช่วยให้ผู้ต้องหาได้แสดงความสำนึกในความผิดบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น และไม่มีมลทินติดตัว ในขณะที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควร และสามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3.2) ควรมีการบัญญัติประเภทคดีที่นำมาใช้ในกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยการกำหนดความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และไม่กระทบคุณธรรมทางกฎหมายที่มีความรุนแรงเมื่อคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ และพฤติการณ์แห่งคดีแล้วเห็นว่าควรปราณีก็ อาจนำมาตราการไกล่เกลี่ยทางอาญามาใช้ทั้งในชั้นของพนักงานสอบสวน และชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งจะเป็นการเปิดช่องทางให้คู่กรณีมีความสมานฉันท์ และยุติคดีร่วมกันด้วยความสมัครใจและความพึงพอใจ

(3.3) กระบวนการต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของกลุ่ม กล่าวคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญามีแนวคิดเช่นเดียวกับกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ที่เหยื่อต้องสมัครใจที่จะเจรจาพูดคุยกับผู้กระทำความผิดในการไกล่เกลี่ย ในขณะที่ผู้กระทำความผิดต้องการแสดงความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองได้กระทำให้ไป และพร้อมที่จะเยียวยาผู้เสียหายในรูปของค่าเสียหาย และอาจรวมถึงการชดเชยต่อสังคมด้วย ดังนั้น รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่อาจบังคับให้กลุ่มไกล่เกลี่ยกันได้ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ นอกจากนี้ หากกลุ่มเห็นว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยไม่เป็นไปตามกฎหมาย มีการข่มขู่ หรือมีการกระทำอันฝ่าฝืนความสมัครใจของกลุ่ม หรือหากผู้ไกล่เกลี่ยมีเหตุอันควรสงสัยว่า ความตกลงกันได้ไปด้วยความสมัครใจ กลุ่มหรือผู้ไกล่เกลี่ยก็อาจยุติการไกล่เกลี่ยได้ในทุกขั้นตอนของการไกล่เกลี่ย ซึ่งกลุ่มมีสิทธิที่จะนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต่อไปได้

(3.4) การไกล่เกลี่ยคดีอาญาควรเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องขอ และกลุ่มอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมหรือเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่าการไกล่เกลี่ยคดีอาญาจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายของกลุ่ม และกลุ่มให้ความยินยอมแล้ว พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการก็จัดให้มีผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา กล่าวคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาสามารถเกิดขึ้นได้ในชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง เช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่จะต่างกันอยู่ที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นการสอบสวนฟ้องร้องของไทยจะแยกจากกัน และเพื่อเป็นการเปิดกว้างให้การไกล่เกลี่ยเกิดขึ้นได้ทุกขั้นตอน จึงกำหนดให้ก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการอาจกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยผู้ไกล่เกลี่ย

(3.5) ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยโดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด โดยกลุ่มมีสิทธิที่จะเลือกผู้ไกล่เกลี่ย แต่หากเลือกผู้ไกล่เกลี่ยไม่ได้ จะกำหนดให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการเป็นผู้เลือก ซึ่งจะทำให้กลุ่มได้รับความเป็นธรรมจากผู้ไกล่เกลี่ย เนื่องจากบุคคลที่กลุ่มเป็นผู้เลือกจะมีความเป็นกลาง แต่อย่างไรก็ตาม หากกลุ่มเลือกกันไม่ได้ก็ต้องให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการเป็นผู้เลือก เนื่องจากไม่ควรให้ระยะเวลาขั้นตอนการไกล่เกลี่ยเนิ่นนานออกไป จึงกำหนดให้เมื่อมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการจัดให้มีการประชุมระหว่างกลุ่มเพื่อแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย นับแต่วันที่พนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา ถ้ากลุ่มไม่อาจตกลงเลือกผู้ไกล่เกลี่ยได้ ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย

(3.6) กระบวนการไกล่เกลี่ยต้องมีการคุ้มครองคู่กรณีที่เป็นผู้เยาว์ โดยจะต้องได้รับการช่วยเหลือและแนะนำจากบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือผู้แทน โดยชอบธรรมอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ คู่กรณีจะต้องได้รับการช่วยเหลือจากที่ปรึกษากฎหมาย ทนายความ และล่าม การไกล่เกลี่ยนั้นจะต้องเกิดขึ้น โดยความสมัครใจและความตกลงของคู่กรณี ทั้งสองฝ่าย การกำหนดอายุความสะดุดหยุดอยู่ การจัดให้มีการเจรจาเป็นการลับและมีให้รับฟังข้อมูลในการไกล่เกลี่ยเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล การไกล่เกลี่ยนั้นควรจะต้องดำเนินการในระยะเวลาอันสมควร เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการประวิงคดี หรือเมื่อคู่ความไม่อาจเจรจาไกล่เกลี่ยได้หรือไม่มีการปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างครบถ้วนจะต้องนำคดีนั้นกลับเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการ โดยไม่ชักช้า

(3.7) พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการที่เห็นควรให้ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่คู่กรณีที่จะได้รับจากการไกล่เกลี่ยคดีอาญากล่าวคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นหลักประกันในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และยุติปัญหาที่เกิดจากการกระทำความผิดและมีส่วนช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนเข้าสู่สังคม โดยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเพื่อปรับปรุงผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม และไม่กระทำความผิดซ้ำอีก นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวยังช่วยให้ลดงบประมาณภาครัฐ ที่ต้องนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณในการป้องกันปราบปราม ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ งบประมาณของศาล อัยการ ที่ใช้ในการแก้ไขฟื้นฟู และการบังคับโทษในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก กล่าวคือ งบประมาณของการคุมประพฤติ การบังคับโทษในเรือนจำ หรือสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก

(3.8) การตรวจสอบการไกล่เกลี่ยโดยพนักงานอัยการ เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ยชอบด้วยกฎหมาย ถูกต้อง และมีความโปร่งใส จึงควรมีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ โดยกำหนดให้เมื่อคู่กรณีได้มีข้อตกลงแล้ว ให้ผู้ไกล่เกลี่ยจัดให้มีการบันทึกข้อตกลงนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และให้คู่กรณีและผู้ไกล่เกลี่ยลงลายมือชื่อไว้และให้ผู้ไกล่เกลี่ยส่งบันทึกดังกล่าว พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังพนักงานอัยการเพื่อตรวจสอบว่า การไกล่เกลี่ยเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ แต่หากพนักงานอัยการเห็นว่า การไกล่เกลี่ยนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมาย ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่เห็นชอบ และส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

4. รูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดีในกระบวนการยุติธรรมอาญาของไทย

รูปแบบในการระงับข้อพิพาททางอาญาไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในชั้นชุมชน ชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือ โดยการประนอมข้อพิพาทในคดีอาญานอกศาล เป้าหมายสำคัญคือการลดปริมาณคดีที่ไม่มีความจำเป็นต้องนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล เพราะการนำคดีที่ไม่มีความจำเป็นเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการในชั้นศาล นอกจากจะทำให้เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ต้องเสียเวลาในกระบวนการรวบรวมหลักฐานในการดำเนินคดีที่ไม่จำเป็นแล้ว ยังทำให้คดีที่เข้าสู่ศาลมีจำนวนมากกว่าความสามารถของบุคลากรที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและรอบคอบ ด้วยเหตุนี้ หากเปิดโอกาสให้คดีที่ไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลทั้งหมด จะทำให้การพิจารณาคดีอาญาเกิดความล่าช้า เพราะมีข้อจำกัดในด้านบุคลากร งบประมาณ และเวลาในการดำเนินคดี ความเป็นธรรมในการดำเนินคดี รวมถึงความยุติธรรมของประชาชน ก็จะได้รับผลกระทบไปด้วย

กระบวนการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาที่ผู้วิจัยทำการศึกษาโดยการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 มาทั้งหมด จึงมีเป้าหมายที่จะพัฒนาเป็นกลไกรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาที่เหมาะสม ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำไปบังคับใช้ไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อเป็นการกรองคดีที่ไม่จำเป็นต้องใช้โทษจำคุก นำขึ้นสู่การพิจารณาของศาล อันเป็นการลดปริมาณคดีที่ไม่จำเป็นออกจากกระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งจากที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบในการระงับข้อพิพาทของไทยและของต่างประเทศ ตามหัวข้อ 4.3 ที่กล่าวมาแล้ว ทำให้ผู้วิจัยค้นพบแนวทางรูปแบบที่เหมาะสมในการนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางอาญาของไทย โดยมีเป้าประสงค์เพื่อลดปริมาณคดี โดยมีกระบวนการวิธีการ ดังนี้

4.1 การไกล่เกลี่ยคดีอาญา

หลักการไกล่เกลี่ย

การไกล่เกลี่ยคดีอาญาเป็นการบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์บางส่วน เพราะเป็นกระบวนการทำความเข้าใจระหว่างผู้กระทำความผิดกับผู้เสียหายที่จะยุติการดำเนินคดีอาญา หากเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว การไกล่เกลี่ยสามารถทำได้ตั้งแต่ก่อนร้องทุกข์ไปจนกระทั่งก่อนคดีถึงที่สุด แต่เมื่อเป็นคดีอาญาที่มีโทษความผิดต่อส่วนตัว (อาญาแผ่นดิน) การไกล่เกลี่ยไม่ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับลงแม้ไกล่เกลี่ยสำเร็จกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาลจะต้องทำคดีดังกล่าวแบบเป็นทางการในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต่อไป

เมื่อผลของการไถ่เกลี่ยคดีอาญาที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัวไม่มีผลใด ๆ กับการดำเนินคดีอาญา ทำให้ในทางปฏิบัติ พนักงานสอบสวนพยายามไถ่เกลี่ยและยุติคดีนอกกระบวนการทางปฏิบัติดังกล่าวส่งผลดีทำให้คู่ความมีความสมานฉันท์ กลับไปอยู่ด้วยกันได้อย่างดีในสังคม ผู้เสียหายได้รับการเยียวยา ผู้กระทำผิดได้สำนึกการกระทำผิดของตน แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการไถ่เกลี่ยคดีอาญาที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัวก่อนขึ้นศาลก็ยังคงเป็นสิ่ง “นอกกฎหมาย” ที่ปฏิบัติกันอยู่

การทำให้ทางปฏิบัติที่เคยเป็นสิ่ง “นอกกฎหมาย” เข้ามาสู่ระบบที่ “ถูกต้องตามกฎหมาย” และสร้างกระบวนการไถ่เกลี่ย กระบวนการตรวจสอบที่ดี น่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการเพิ่มกระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้กับกระบวนการยุติธรรมไทย และกลไกในการรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ประเภทคดีที่ไถ่เกลี่ยได้

ผู้วิจัยเห็นว่าประเภทคดีที่อาจไถ่เกลี่ยได้ มีดังนี้

- 1) คดีอาญาความผิดต่อส่วนตัว
- 2) คดีที่กระทำความผิดโดยประมาท
- 3) คดีความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูง ไม่เกินห้าปี โดยความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกดังกล่าว

หากมีโทษปรับด้วย โทษปรับนั้นต้องไม่เกินหนึ่งแสนบาท

ซึ่งประเภทความผิดที่กำหนดให้อาจไถ่เกลี่ยได้ดังกล่าวสอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ที่หากมีการฟ้องคดีไป และจำเลยให้การรับสารภาพ ศาลพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกิน 5 ปี ศาลมีดุลพินิจที่จะรอกการกำหนดได้ หรือรอกการลงโทษได้ การกำหนดเอาประเภทคดีดังกล่าวมาไถ่เกลี่ยเพื่อให้คดียุติไปโดยเร็ว ย่อมจะเกิดผลดีต่อคู่พิพาท และต่อสังคมโดยรวม

วิธีการไถ่เกลี่ยคดีอาญา

1) เมื่อปรากฏว่ากระบวนการไถ่เกลี่ยทำให้เกิดข้อดี คือการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทจะทำให้ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน และประการที่สองการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทจะยุติปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดได้หรือทำให้ผู้กระทำความผิดได้กลับตัวเป็นคนดีและกลับคืนสู่สังคมได้อย่างปกติสุข

2) ตั้งผู้ไถ่เกลี่ยซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นกลางและช่วยทางออกเชิงสมานฉันท์ที่เป็นที่พอใจให้กับผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด

3) ผู้ไถ่เกลี่ยต้องอธิบายหลักกฎหมายและกระบวนการไถ่เกลี่ยให้คู่พิพาทฟัง หลังจากนั้นผู้ไถ่เกลี่ยจะร่วมกับผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดหาทางออกที่เหมาะสมที่พอใจกับทุกฝ่าย เช่น ด้านฝ่ายผู้กระทำความผิดอาจตกลงชดเชยค่าเสียหาย และให้ผู้กระทำความผิดกล่าวคำขอโทษด้านฝ่ายผู้เสียหายอาจตกลงกันไม่ติดใจเอาความคดีอาญาต่อไป

(1) ทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีสิทธิปฏิเสธที่จะไม่เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีสิทธิที่จะพบและปรึกษานายความได้

(2) หากคู่กรณีได้ข้อตกลงเชิงสมานฉันท์ ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร และให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดลงลายมือชื่อไว้

(3) ในกรณีผู้เสียหายหลายคน กระบวนการไกล่เกลี่ยที่ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ จะระงับเฉพาะผู้เสียหายที่มาไกล่เกลี่ยสำเร็จ หากผู้เสียหายคนอื่นไม่เอาสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยด้วย หรือไกล่เกลี่ยแล้วไม่สำเร็จ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องยังไม่ระงับสำหรับผู้เสียหายคนนั้น เพราะการไกล่เกลี่ยเป็นเงื่อนไขระงับคดีเฉพาะตัวของผู้เสียหายแต่ละคนเท่านั้น เนื่องจากการไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐ เปรียบเสมือนกลับ “การยอมความ” นั้นเอง คดีจะระงับเฉพาะผู้เสียหายที่เข้ามายอมความ แต่ผู้เสียหายอื่นที่ไม่ยอมความด้วยก็ยังคงมีสิทธิดำเนินคดีอาญาต่อไป

ผลทางกฎหมายของการไกล่เกลี่ย

หากไกล่เกลี่ยสำเร็จ ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป

แต่หากไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ ดำเนินกระบวนการตามยุติธรรมกระแสหลักต่อไป

ระบบตรวจสอบคำสั่งไกล่เกลี่ย

เนื่องจากข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากการไกล่เกลี่ยเป็นสิ่งที่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายได้ตกลงกันเองด้วยความสมัครใจ ดังนั้น หากมิใช่ข้อตกลงที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย จึงไม่จำเป็นต้องสร้างระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง

4.2 การชะลอการฟ้องคดีอาญา

1) หลักการชะลอการฟ้องคดีอาญา

การชะลอการฟ้องคดีอาญาเป็นทางเลือกในการสั่งคดีของพนักงานอัยการที่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษ เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบโดยไม่ปรากฏว่าเป็นคดีที่เปรียบเทียบปรับได้และไม่ปรากฏเหตุที่จะต้องสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว พนักงานอัยการมีทางเลือกอยู่อย่างจำกัดแค่สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง สั่งฟ้องคดีอาญา และประการที่สอง สั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยยกเหตุความไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญต่อประเทศ

หากพิจารณาทางเลือกในการสั่งฟ้องคดีอาญา จะพบว่าทางเลือกนี้ให้ผลดี คือ สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษจำคุกหรือปรับจริงหรือรอการลงโทษโดยกำหนด

เงื่อนไขการคุมประพฤติ แต่อย่างไรก็ดีในบางคดีที่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดจริงแต่เป็นคดีเล็กน้อย การสั่งฟ้องคดีอาญาจะมีผลทำให้คดีเข้าสู่ศาลมากเกินไป ซึ่งมีผลทำให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลล่าช้าและนำไปสู่ความไม่ยุติธรรม

หากพิจารณาทางเลือกที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยอ้างความไม่เป็นประโยชน์สาธารณะในการดำเนินคดี ก็จะสามารถแก้ปัญหาปริมาณคดีล้นศาลได้ ทำให้กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลเร็วขึ้น แต่อย่างไรก็ดีการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะเป็นการปล่อยตัวผู้กระทำความผิดกลับสู่สังคม โดยไม่มีกระบวนการลงโทษหรือคุมประพฤติใด ๆ เลยซึ่งอาจก่อปัญหาเรื่องความยุติธรรมกับคู่กรณีรวมทั้งความยุติธรรมต่อสังคมตามมาเช่นเดียวกัน

การชะลอการฟ้องในคดีอาญาจึงเป็นมาตรการทางเลือกที่เข้ามาเป็นทางออกในการสร้างสมดุลระหว่างการสั่งฟ้องคดีอาญา และการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยการชะลอฟ้องทำให้คดีไม่ต้องไปพิจารณาในชั้นศาลเต็มรูปแบบ ซึ่งแก้ไขปัญหาคดีล้นศาล ในขณะที่เดียวกันก็สร้างความยุติธรรมให้กับคู่ความและสังคม เพราะผู้ต้องหาที่เข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้องจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติ ซึ่งเป็นการลงโทษผู้ต้องหาวิธีหนึ่ง กล่าวคือ การนำการคุมประพฤติในกรณีที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดแล้วแต่สมควรได้รับการรอการลงโทษ มาใช้บังคับในชั้นคดีของพนักงานอัยการ

การชะลอฟ้องในคดีอาญายังเป็นมาตรการฟื้นฟูปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดโดยผ่านทาง การกำหนดมาตรการคุมประพฤติผู้ต้องหาที่เข้าสู่กระบวนการชะลอฟ้อง พนักงานอัยการสามารถกำหนดมาตรการคุมประพฤติที่เหมาะสมกับการฟื้นฟูปรับปรุงแก้ไขความประพฤติของผู้กระทำความผิด และยังกำหนดมาตรการในการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นในอนาคตให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้เสียหายและสังคม เช่น การกำหนดห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหาย การกำหนดห้ามเข้าเขตที่กำหนดที่มีลักษณะเสี่ยงที่จะให้ผู้กระทำความผิดได้กลับไปกระทำความผิดอีก เป็นต้น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจากการศึกษาพบว่า ร้อยละ 90% ของผู้ต้องหาที่เข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติในชั้นชะลอฟ้องได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติอย่างครบถ้วน

2) ประเภทคดีที่อาจชะลอฟ้องได้

แยกพิจารณาเป็นการกำหนดประเภทคดีที่อาจชะลอฟ้องได้ และประเภทคดีที่เป็นความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท

(1) การกำหนดประเภทคดีที่อาจชะลอฟ้องได้

จากการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ที่ได้มีการใช้ระบบการชะลอฟ้องในคดีอาญาพบว่า บางประเทศไม่ได้กำหนดอัตราโทษขั้นสูงที่อาจจัดให้มีการชะลอฟ้อง แต่ให้พนักงานอัยการพิจารณาจากลักษณะของแต่ละคดี แต่บางประเทศได้กำหนดอัตราโทษขั้นสูงที่อาจชะลอฟ้องได้

การกำหนดอัตราโทษขั้นสูงที่อาจจะล่อฟ้องได้มีข้อดี คือ การสร้างความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และลดการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการลงแต่การกำหนดโทษขั้นสูงแต่เพียงอย่างเดียวอาจพบข้อเสียบางประการ เช่น ในคดีบางประเภทที่มีลักษณะการกระทำผิดไม่รุนแรง โทษที่กฎหมายกำหนดไว้สูงมาก เช่น คดีชิงทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 339 กำหนดโทษจำคุกไว้ตั้งแต่ 5-10 ปี คดีเหล่านี้เป็นคดีอุกฉกรรจ์ที่โทษสูงไม่อาจจะล่อฟ้องได้โดยสภาพ แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะการชิงทรัพย์บางประเภทไม่มีความรุนแรง แต่กลับไปเข้าองค์ประกอบของการชิงทรัพย์ เช่น การที่ผู้กระทำความผิดจับมือผู้เสียหายและเอาทรัพย์สินไปก็เป็นชิงทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 339 ซึ่งความเสียหายไม่น่าจะต่างจากการกระทำความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 336 ที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ซึ่งอาจเข้าสู่กระบวนการชะล่อฟ้องได้ การกำหนดให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะพิจารณาประเภทคดีที่อาจจะล่อฟ้องได้ ก็จะทำให้มีการชะล่อฟ้องในคดีชิงทรัพย์ที่มีพฤติการณ์ไม่รุนแรงที่ได้กล่าวมาได้ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการกำหนดประเภทคดีบางคดีที่นอกเหนือจากการกำหนดอัตราโทษขั้นสูงของคดีไว้ โดยกำหนดแนวทางให้พนักงานอัยการพิจารณาประเภทคดีที่ชะล่อฟ้องจากลักษณะพฤติการณ์ของการกระทำความผิด ลักษณะของผู้กระทำความผิดรวมทั้งความเสียหายต่อสังคม น่าจะทำให้กระบวนการชะล่อฟ้องยืดหยุ่นขึ้น และสามารถนำการชะล่อฟ้องมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ คดีอาจจะล่อฟ้องได้โดยสภาพของคดี เช่น คดีที่กระทำผิดโดยประมาท เพราะคดีเหล่านี้ขาดเจตนาชั่วร้ายในการกระทำ จึงควรพิจารณามาตรการอื่นแทนการลงโทษจำคุก ซึ่งมาตรการชะล่อฟ้องเป็นมาตรการที่คืออย่างหนึ่งในการแก้ปัญหาการกระทำความผิดโดยประมาท เปิดโอกาสให้มีการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหายและสังคม พร้อมกับคืนผู้กระทำผิดกลับสู่สังคมโดยไม่ต้องจำคุก นอกจากนี้ คดีลหุโทษก็เป็นคดีที่อาจจะล่อฟ้องได้โดยสภาพของคดีเช่นเดียวกัน เพราะลักษณะของการกระทำไม่มีความรุนแรง

ดังนั้น ในประเด็นเรื่องประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการชะล่อฟ้องได้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าทางออกที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย คือ การผสมผสานสองแนวความคิดในการชะล่อฟ้องจากประสบการณ์ต่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศไทยควรกำหนดประเภทคดีและอัตราโทษขั้นสูงไว้เป็นเบื้องต้น และเปิดช่องให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะชะล่อฟ้องในคดีประเภทอื่น ๆ เมื่อได้จากพฤติการณ์ของการกระทำความผิด ลักษณะของผู้กระทำผิด ความตั้งใจของผู้กระทำความผิดในการกลับตัวเป็นคนดีและเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหายและสังคม รวมทั้งขนาดของความเสียหายต่อสังคม เป็นต้น

ประเภทของคดีที่อาจชะลอฟ้องได้ ดังนี้ คือ

ก. คดีความผิดลหุโทษ

ข. คดีความผิดที่กระทำโดยประมาท

ค. คดีอาญาที่อัตราโทษจำคุกขั้นสูงที่กำหนดไว้ในกฎหมายไม่เกิน 5 ปี

ง. คดีอาญาอื่นใดที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรที่จะชะลอฟ้อง โดยพิเคราะห์จากพฤติการณ์ของการกระทำผิด ลักษณะของผู้กระทำความผิด ความตั้งใจของผู้กระทำความผิดในการปรับปรุงแก้ไขตนเอง และความตั้งใจของผู้กระทำความผิดในการเยียวยาความเสียหายให้ผู้เสียหายและสังคม รวมทั้งขนาดของความเสียหายต่อสังคม

(2) ประเภทคดีที่เป็นความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท

ในบางกรณีผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดให้มีการลงโทษบทหนักสุดเพียงบทเดียว ดังนั้น หากจะต้องมีการพิจารณาเพื่อชะลอฟ้อง ต้องพิจารณาจากอัตราโทษของบทหนักเป็นสำคัญดังเช่น แนวคำพิพากษาศาลฎีกาเรื่องการเปรียบเทียบปรับ หากบทหนักเปรียบเทียบปรับได้ การเปรียบเทียบก็ชอบด้วยกฎหมาย ในทางตรงกันข้าม หากบทหนักเปรียบเทียบปรับไม่ได้ หากมีการเปรียบเทียบปรับเบาไป สิทธินำคดีอาญามาฟ้องก็ยังไม่ระงับ ดังนั้นในกรณีการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท หากโทษหนักอยู่ในเงื่อนไขของการชะลอฟ้องได้ พนักงานอัยการสามารถชะลอฟ้องได้ทั้งสองบท และหากมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติครบถ้วน สิทธินำคดีอาญาฟ้องย่อมระงับลงทั้งบทหนักและบทเบา ในทางตรงกันข้ามหากบทหนักไม่อยู่ในเงื่อนไขการชะลอฟ้องได้แล้ว ไม่ว่าจะโทษจำคุกสูงหรือไม่มีเหตุอื่น ๆ ที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจชะลอฟ้องได้แล้ว หากมีการชะลอฟ้องเบาไป ก็ไม่ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องสำหรับบทหนักระงับไปด้วย

ประเภทคดีอาญาที่มีผู้เสียหายหลายคน หรือผู้กระทำความผิดหลายคน

แยกพิจารณาเป็น ผู้กระทำความผิดหลายคน และผู้เสียหายหลายคน

คดีอาญาที่มีผู้กระทำความผิดหลายคน การชะลอฟ้องให้พิจารณาตัวผู้กระทำความผิดแต่ละคน กล่าวคือ การตั้งชะลอฟ้องผู้กระทำความผิดคนหนึ่งไม่มีผลถึงการตั้งคดีของผู้กระทำความผิดอีกคนหนึ่ง เพราะการชะลอฟ้องหรือไม่ต้องพิจารณาจากเงื่อนไขเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิดแต่ละคน

คดีอาญาที่มีผู้เสียหายหลายคนหากมีการชะลอฟ้องผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายทุกคน ต้องให้ความยินยอมก่อนทำคำสั่งชะลอฟ้อง หากพันวิสัยที่จะติดตามผู้เสียหายได้ทุกคน และภายหลังมีการทำคำสั่งชะลอฟ้องและมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องจะระงับ

ลงทั้งคดี ในเหตุลักษณะคดีดังนั้นผู้เสียหายที่ไม่ปรากฏตัวและมาปรากฏตัวภายหลังจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาอีกต่อไป ผลของผู้เสียหายหลายคนในกระบวนการชะลอฟ้องกับกระบวนการไต่ถามเถียงมีความแตกต่างกันนั้นก็เพราะเหตุว่า การไต่ถามเถียงเป็นเรื่องระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด ดังนั้น ผู้กระทำความผิดต้องพยายามได้รับความยินยอมจากผู้เสียหายทุกคนผู้เสียหายที่ไม่ยินยอมจึงมีสิทธิฟ้องคดีได้ตลอดเวลา แต่การชะลอฟ้องเป็นเรื่องของรัฐโดยพนักงานอัยการกับผู้กระทำความผิดความยินยอมของผู้เสียหายจึงเป็นสิ่งจำเป็นก่อนกระบวนการชะลอฟ้องจะเกิดขึ้น แต่เมื่อกระบวนการชะลอฟ้องได้เริ่มขึ้นและมีการปฏิบัติครบถ้วนตามเงื่อนไขคุณสมบัติและผู้เสียหายที่ปรากฏตัวภายหลังจึงไม่อาจขัดขวางกระบวนการระหว่างรัฐกับผู้กระทำความผิดได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายดังกล่าวยังคงมีสิทธิในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย

1) ลักษณะส่วนตัวของผู้กระทำความผิด

ลักษณะส่วนตัวของผู้กระทำความผิดที่นำมาพิจารณาการชะลอฟ้องแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน คือ ประวัติการกระทำความผิด และความตั้งใจในการปรับปรุงตัวเอง

(1) ประวัติการกระทำความผิด

การรอกการลงโทษหรือการรอกการกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ให้พิจารณาลักษณะส่วนตัวของผู้กระทำความผิด โดยคำนึงถึงประวัติการกระทำความผิด ดังนั้น หากจำเลยเคยได้รับโทษจำคุกมาก่อน ก็จะไม่สามารถรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษได้ แต่หากจำเลยเคยถูกพิพากษาจำคุกแต่ศาลรอกการลงโทษไว้ กล่าวคือ ให้อยู่ในเรือนจำจริง ศาลก็สามารถพิจารณาให้รอกการลงโทษอีกครั้งหนึ่งได้ การใช้ประวัติการกระทำความผิดเป็นเงื่อนไขการชะลอฟ้องเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดกลับตัว และจะทำให้การชะลอการฟ้องทำได้เพียงผู้ต้องหาที่กระทำความผิดครั้งแรกเท่านั้น ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการของการชะลอการฟ้องที่ต้องการลดปริมาณคดี พร้อมทั้งลงโทษผู้ที่กระทำความผิดอย่างเหมาะสมเพื่อคืนความสงบสุขในสังคม จึงเห็นว่า ในประเด็นเรื่องประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหานั้น ควรจะเปิดกว้างให้มีการชะลอฟ้องได้กว้างขวาง ไม่น่าเรื่องประวัติการกระทำความผิดในอดีตมาเป็นข้อจำกัดในการชะลอฟ้อง โดยให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะชะลอฟ้องหรือไม่ ยกเว้นแต่กรณีที่ผู้ต้องหาได้รับโทษจำคุกจริงมาแล้วเท่านั้นที่ควรพิจารณาไม่ให้ชะลอฟ้อง แต่อาจกำหนดระยะเวลาพ้นโทษมาแล้วไม่เกิน 5 ปีที่จะเปิดโอกาสให้เข้าสู่กระบวนการชะลอฟ้องอีกได้

(2) ความตั้งใจในการปรับปรุงตัวและเยียวยาผู้เสียหายและสังคม

การพิจารณาความตั้งใจของผู้กระทำความผิดในการปรับปรุงตัวเองเป็นคนดีและจะไม่กระทำความผิดอีก และตั้งใจเยียวยาผู้เสียหายและสังคมน่าจะนำมาเป็นเงื่อนไขในลักษณะผู้กระทำความผิดที่อาจถูกชะลอฟ้องได้ดีกว่าประวัติในอดีต เพราะการชะลอฟ้องเป็นการกำหนด

เงื่อนไขคุมประพฤติให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ หากปฏิบัติครบถ้วนก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้องเด็ดขาด หากฝ่าฝืนเงื่อนไข ผู้ต้องหาจะถูกฟ้องคดีต่อไป ดังนั้นวิธีการที่จะให้ชะลอฟ้องประสบความสำเร็จคือ การประเมินผู้ต้องหาในขั้นต้นว่ามีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติครบถ้วนหรือไม่ หากผู้ต้องหาที่มีความตั้งใจปรับปรุงตัวเอง เยียวยาผู้เสียหายและสังคม ก็ควรให้โอกาสในการเข้าสู่กระบวนการชะลอฟ้อง แม้ผู้ต้องหาคนนั้นจะได้รับโทษมาแล้วก็ตาม

3) วิธีการชะลอฟ้อง

การชะลอฟ้องมีขั้นตอน คือ พนักงานอัยการพิจารณาสำนวนสอบสวนแล้วเห็นว่าควรทำคำสั่งฟ้องคดีอาญา แต่พนักงานอัยการเห็นว่าเงื่อนไขของคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการชะลอฟ้องได้ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ชะลอฟ้องได้ โดยดำเนินการ คือ

(1) สั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะประวัติของผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย

(2) ขอความยินยอมจากผู้เสียหายและผู้ต้องหา อย่างไรก็ดี ในคดีที่ไม่มีผู้เสียหาย เช่น คดีขี้ยานพาหนะในสภาพมีนเมาโดยไม่มีอุบัติเหตุ หรือคดียาเสพติดการชะลอการฟ้องก็สามารถทำได้โดยได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหาแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องขอความยินยอมจากผู้เสียหาย

(3) กำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ

(4) ให้พนักงานคุมประพฤติกำกับดูแลการปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ต้องหา

(5) ทำคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีในกรณีที่ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ หรือทำคำสั่งฟ้องคดีอาญา ในกรณีที่ผู้ต้องหาฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติ

4) กระบวนการชะลอฟ้องที่เปิดเผย

ความโปร่งใสของกระบวนการยุติธรรมอยู่ที่การเปิดเผยกระบวนการพิจารณา เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ แม้ในคดีความผิดอาญาในขั้นตอนสอบสวนและสั่งคดีมีหลักการดำเนินคดีโดยลับ ตามรูปแบบของระบบในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญา แต่พนักงานอัยการตัดสินใจชะลอฟ้องคดีแล้วเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการที่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาแบบเปิดเผยในระบบกล่าวหา เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ การเปิดเผยการชะลอฟ้องเป็นการเปิดเผยเหตุผลของการชะลอฟ้อง และเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเท่านั้น ความลับในการดำเนินการสอบสวนและสั่งคดียังคงมีอยู่ เพราะสำนวนสอบสวนก็ยังคงเป็นความลับอยู่ เช่น ในประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้การชะลอฟ้องต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนให้ตรวจสอบได้ เป็นต้น

5) ลักษณะของเงื่อนไขการคุมประพฤติ

เงื่อนไขการคุมประพฤติเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้สังคมกลับสู่ความสงบ โดยผู้กระทำความผิดจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขตนเอง และผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายจากเงื่อนไขการคุมประพฤติที่กำหนดขึ้นอย่างเหมาะสม เงื่อนไขดังกล่าวจะเป็นทั้งการลงโทษผู้กระทำความผิดและเป็นการฟื้นฟูเยียวยาผู้กระทำความผิดและเยียวยาผู้เสียหายตลอดจนสังคม

ลักษณะของเงื่อนไขการคุมประพฤตินั้นมีส่วนของการลงโทษอย่างหนึ่ง ดังนั้น จึงต้องกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนตาม “หลักความชอบด้วยกฎหมายอาญา” บทบัญญัติที่กำหนดให้พนักงานอัยการใช้ในการกำหนดเงื่อนไขอื่นใดก็ได้ตามที่เห็นสมควรย่อมเป็นการขัดกับหลักพื้นฐานของกฎหมายอาญา ดังนั้นจึงต้องกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติไว้ในกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติไว้ในกฎหมายให้มากที่สุด และเปิดช่องให้พนักงานอัยการเลือกใช้ตามความเหมาะสมกับพฤติการณ์ความผิดแต่ละคดีและลักษณะของผู้ต้องหาแต่ละคน

เมื่อพิจารณาแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤตินต่างประเทศแล้ว เห็นว่าเงื่อนไขการคุมประพฤติที่ควรกำหนดในกฎหมาย คือ

- (1) รายงานตัวต่อเจ้าพนักงานคุมประพฤติ หรือเจ้าพนักงานอื่นใด
- (2) ทำงานบริการสังคมโดยไม่จ่ายค่าจ้าง
- (3) ให้ฝึกอาชีพ หรือทักษะทำงาน
- (4) ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหาย
- (5) ห้ามเข้าใกล้ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด
- (6) ห้ามเข้าเขตกำหนดที่มีลักษณะชักนำให้กระทำความผิดอีก
- (7) ห้ามออกนอกประเทศและให้คืนหนังสือเดินทางให้เจ้าพนักงานคุมประพฤติ
- (8) ให้ไปบำบัดร่างกาย จิตใจ รวมทั้งบำบัดยาเสพติด
- (9) อบรมความประพฤติ อบรมจิตใจ หรืออบรมความเป็นพลเมืองที่ดี
- (10) แสดงความสำนึกผิด
- (11) แก้ไขเยียวยาผู้เสียหาย และผู้ได้รับกระทบจากการกระทำความผิด
- (12) จ่ายค่าปรับให้รัฐ
- (13) ให้รัฐริบทรัพย์ในการกระทำความผิด หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาจากการกระทำความผิด
- (14) จ่ายค่าเลี้ยงดูบุคคลที่ผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ต้องดูแล

แนวทางในการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติ

เมื่อต้องกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติในการชะลอฟ้องไว้มากมาย แต่พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะเลือกกำหนดเงื่อนไขบางอย่างได้ โดยไม่ต้องกำหนดทุกอย่าง แนวทางในการกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติควรใช้การพิจารณาจาก “ความผิดที่ผู้กระทำได้ก่อขึ้นกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเพียงใด” หากการกระทำทำความผิดกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะมาก การกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขก็ยิ่งต้องมาก ในทางตรงกันข้ามหากการทำความผิดกระทบกระเทือนของประโยชน์สาธารณะน้อย การกำหนดเงื่อนไขก็มีน้อยลงและระยะเวลาที่ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขก็จะสั้นลง

แนวทางกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติทั้งประเภทของเงื่อนไขและระยะเวลาที่ผู้ต้องหาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยพิจารณาจาก “ประโยชน์สาธารณะ” นำมาจากแนวทางการชะลอการฟ้องของกฎหมายเยอรมัน

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดเวลาในการปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติไม่เกิน 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 เรื่องการรอกการลงโทษและรอกการกำหนดโทษในชั้นศาล

6) ผลของการชะลอฟ้อง

แยกพิจารณาผลที่จะเกิดขึ้นกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและผลที่เกิดขึ้นกับผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย

ผลของการชะลอฟ้องที่เกิดขึ้นกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อพนักงานอัยการทำคำสั่งชะลอฟ้องแล้ว สิทธิทำคดีอาญามาฟ้องยังไม่ระงับลง เพราะต้องมีกระบวนการติดตามความประพฤติของผู้กระทำความผิดก่อน แต่เมื่อพนักงานอัยการทำคำสั่งชะลอฟ้องแล้ว จะมีผลต่อการพิจารณาคดีอาญา 3 ประเด็น คือ

ประการที่หนึ่ง เรื่องอายุความ เมื่อพนักงานอัยการสั่งชะลอการฟ้องคดีอาญา อายุความความในคดีอาญาต้องสะดุดหยุดลง และไม่นับอายุความในระหว่างที่รอผลปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติของผู้ต้องหา และอายุความจะกลับมาเริ่มนับต่อเมื่อผู้ต้องหากระทำความผิดเงื่อนไขการคุมประพฤติ

ประการที่สอง เรื่องการผิดฟ้องและการฝากขัง ในคดีอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแขวง จะมีการผิดฟ้องและฝากขังตามที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกันกับคดีอาญาทั่วไปที่ต้องมีการฝากขังผู้ต้องหาตามที่กฎหมายกำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 แต่เมื่อพนักงานอัยการทำคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว จะต้องไม่นำบทบัญญัติในเรื่องการผิดฟ้องและฝากขังมาใช้ระหว่างที่รอการปฏิบัติตามเงื่อนไขการคุมประพฤติ หากมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขการคุมประพฤติและจับตัว

ผู้ต้องหาได้ การนับระยะเวลาผิดฟ้องและฝากขังควรเริ่มนับต่อเนื่องจากระยะเวลาที่หยุดลง เมื่อมีคำสั่งชะลอฟ้อง เหตุที่ต้องกำหนดให้มีการนับระยะเวลาผิดฟ้องและฝากขังต่อจากระยะเวลาที่ได้ผ่านไปแล้ว เพื่อป้องกันมิให้กระบวนการยุติธรรมใช้การชะลอฟ้องเป็นเพียงการขยายเวลา การสอบสวนและสั่งคดี

ประการที่สาม เรื่องการห้ามฟังพยานที่เกิดจากการชะลอการฟ้อง เงื่อนไขประการสำคัญอันหนึ่งของการชะลอฟ้อง คือ การขอความยินยอมจากผู้เสียหายและผู้ต้องหา โดยความยินยอมดังกล่าวอาจเป็นลักษณะของคำรับสารภาพของผู้ต้องหาเพื่อยอมเข้าสู่กระบวนการชะลอฟ้อง ผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดในกฎหมายห้ามมิให้นำพยานหลักฐานที่เกิดจากการชะลอฟ้อง เช่น คำรับสารภาพของผู้ต้องหามาใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาพิพากษาคดี หากต่อมาคดีอาญาที่จะถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาใหม่ ตัวอย่างเช่น หากผู้ต้องหารับสารภาพเพื่อเข้าสู่กระบวนการชะลอฟ้อง และหากต่อมาพนักงานอัยการทำคำสั่งชะลอฟ้อง และผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ คดีอาญาจะต้องถูกฟ้องต่อไป กฎหมายควรกำหนดห้ามมิให้ศาลรับฟังคำรับสารภาพของผู้ต้องหาในกระบวนการชะลอฟ้อง เพราะเป็นการเอาเปรียบผู้กระทำความผิดเกินสมควร และเป็นช่องทางให้กระบวนการยุติธรรมหลอกลวงผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการชะลอการฟ้อง เพื่อหวังคำรับสารภาพของผู้ต้องหา นอกจากนี้ยังขัดกับหลักพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศอีกด้วย

ผลของการชะลอฟ้องที่เกิดขึ้นกับผู้กระทำความผิด

การชะลอฟ้องทำให้คดีอยู่ใน “สถานะที่ยังไม่ตัดสินใจ” กล่าวคือ ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีต่อไป แต่หากผู้ต้องหากปฏิบัติตามเงื่อนไข พนักงานอัยการจะสั่งยุติดำเนินคดี

(1) การปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ

เมื่อผู้ต้องหาได้รับแจ้งคำสั่งชะลอฟ้อง ผู้ต้องหามีหน้าที่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หากปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วน สามารถกำหนดได้สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องโดยเด็ดขาด หรือประการที่สอง กำหนดให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับในการกำหนดให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับจะเป็นการกำหนดให้คดีอาญายุติลงทั้งหมด โดยไม่อาจมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาคนเดียวกันเพราะการกระทำนี้ได้อีก

การกำหนดให้พนักงานอัยการทำคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง จะมีผลเพียงว่าพนักงานอัยการไม่อาจดำเนินคดีกับผู้ต้องหาอีก แต่คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการก็ยังคงไม่ตัดอำนาจผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34

ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขการชะลอฟ้องแล้วพนักงานอัยการต้องทำคำสั่งไม่ฟ้องคดีเด็ดขาด และผลของคำสั่งดังกล่าวจะต้องกำหนดให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับลงด้วย เพราะเหตุที่ว่า การปฏิบัติตามกำหนดเงื่อนไขการระงับคดีอาญาอย่างหนึ่ง และเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้ปรับปรุงตัว เขียวยาสังคมและผู้เสียหายตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว เท่ากับว่าเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดแล้ว ดังนั้น จึงต้องกำหนดในกฎหมายว่า เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติครบถ้วนแล้ว ให้พนักงานอัยการทำคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา และมีคำสั่งให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป นอกจากนี้ พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับลงอันเกิดจากการที่ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขชะลอฟ้องให้ผู้เสียหายทราบด้วย

(2) การฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติ

เมื่อมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขการคุมประพฤติ พนักงานอัยการต้องทำคำสั่งฟ้องคดีอาญาต่อไป แต่อย่างไรก็ดี หากการฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติเกิดจากการไม่ตั้งใจของผู้ต้องหาพนักงานอัยการควรสงวนไว้ซึ่งอำนาจในการเตือนให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติใหม่ได้

ผลของการชะลอฟ้องที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย

เมื่อพนักงานอัยการสั่งชะลอฟ้องแล้ว ห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเรื่องเดียวกันนั้นอีกในระหว่างที่คดีอยู่ใน “สถานะที่ยังไม่ได้ตัดสิน” และเมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ ผู้เสียหายก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีอีกต่อไปเนื่องจากสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับลง แต่เมื่อผู้ต้องหาฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติและพนักงานอัยการตัดสินใจทำคำสั่งฟ้องคดีอาญา สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาจะกลับมาดังเดิม

7) กระบวนการตรวจสอบการชะลอฟ้อง

กระบวนการชะลอฟ้องควรมีระบบตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นระบบตรวจสอบภายในหรือตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ระบบตรวจสอบภายใน ได้แก่ ระบบตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเป็นต้น ในขณะที่ระบบตรวจสอบภายนอกที่มีการใช้ในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ระบบตรวจสอบโดยคณะกรรมการประชาชนในประเทศญี่ปุ่น และระบบตรวจสอบโดยศาลในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น

สาเหตุที่ต้องสร้างระบบตรวจสอบ

แนวทางการนำระบบการชะลอฟ้องมาใช้ในประเทศไทยไม่ค่อยจะเป็นที่ถกเถียงกันมากเท่าใดนัก เพราะหลายฝ่ายเห็นด้วยกับการนำเอาระบบชะลอฟ้องมาใช้ในคดีอาญา แต่ความกังวลในบรรดาผู้ที่เห็นด้วยกับระบบชะลอฟ้องอยู่ที่การสร้างระบบตรวจสอบที่ดีและสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาที่ยอมรับในระบบสากล

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อศึกษาระบบการชะลอฟ้องในต่างประเทศแล้ว พบว่าระบบการตรวจสอบภายในองค์กรอย่างเดียวกันไม่เพียงพอที่จะใช้กับระบบกระบวนการชะลอฟ้องในต่างประเทศที่นำระบบชะลอฟ้องมาใช้ล้วนแต่มีระบบตรวจสอบจากองค์กรภายนอกเสมอไม่ว่า จะเป็นคณะกรรมการประชาชนในญี่ปุ่น และระบบตรวจสอบโดยศาลใน สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ระบบการตรวจสอบการชะลอฟ้องโดยศาลน่าจะนำมาใช้กับประเทศไทย ด้วยเหตุผลทางกฎหมาย ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การชะลอฟ้องและกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติมีลักษณะเป็นการลงโทษผู้ต้องหา เพราะเงื่อนไขคุมประพฤติเป็นลักษณะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลและเป็นผลร้ายและความเจ็บปวดต่อผู้กระทำความผิด ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจกำหนดโทษในระบบกฎหมาย คือ องค์กรศาล ศาลจึงควรเป็นผู้ให้การรับรองเงื่อนไขคุมประพฤติที่กำหนดโดยพนักงานอัยการ

ประการที่สอง หลักพื้นฐานประการหนึ่งในระบบการดำเนินคดีอาญา คือ “หลักการแยกอำนาจฟ้องและอำนาจตัดสิน” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในระบบกล่าวหาเพื่อตัดอคติด้านดีและไม่ดีออกจากกัน ด้วยเหตุนี้อำนาจฟ้องจึงถูกมอบให้พนักงานอัยการ ในขณะที่อำนาจการตัดสินคดีอยู่ที่ศาล เพื่อมิให้องค์กรเดียวมีสองอำนาจซึ่งจะนำไปสู่อคติเพราะอยู่ในฐานะผู้ฟ้องคดีและผู้ตัดสินลงโทษโดยคนคนเดียวด้วยกัน การชะลอฟ้องและกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติเท่ากับเป็นการรวม “อำนาจฟ้อง” และ “อำนาจตัดสิน” กลับมาไว้ที่พนักงานอัยการ ดังนั้น การให้ศาลเข้ามาออกคำสั่งรับรองการชะลอฟ้องและเงื่อนไขคุมประพฤติจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะรักษาไว้ซึ่งระบบการแยกอำนาจฟ้องจากอำนาจตัดสิน

ประการที่สาม หลักพื้นฐานของการดำเนินคดีอาญาอีกหลักหนึ่ง คือ “หลักสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์” ซึ่งยอมรับกันโดยทั่วโลก รวมทั้งกฎหมายภายในของไทย การชะลอฟ้องทำให้หลักดังกล่าวเสียไป กล่าวคือ เป็นการลงโทษผู้ต้องหาผ่านทางกระบวนการคุมประพฤติทันทีโดยไม่ผ่านกระบวนการศาล ดังนั้น การให้ศาลเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้รับรองคำสั่งชะลอฟ้องและเงื่อนไขคุมประพฤติจะเป็นแนวทางรักษาไว้ซึ่งหลักสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหายังคงเป็นผู้บริสุทธิ์

4.3 การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเป็นการพิจารณาล้างคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาล้าง โดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น สาเหตุ หรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำ อายุ ประวัติ ความประพฤติ

สภาพร่างกาย จิตใจ อาชีพ ฐานะ ลักษณะการกระทำ ความผิด ผลของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด ซึ่งปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดมีระเบียบเป็นหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสั่งคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ พ.ศ. 2554 แต่มีข้อจำกัดในการพิจารณาสั่ง ทั้งการสั่งอยู่ในอำนาจของอัยการสูงสุดเพียงคนเดียว

4.4 การต่อรองคำรับสารภาพ (Plea-Bargaining)

กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพที่จะนำมาใช้ในของชั้นพนักงานอัยการนั้น สำหรับกฎหมายไทย พนักงานอัยการมีโอกาสที่จะเจรจาต่อรองกับจำเลย หรือทนายจำเลย หลังจากที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว เพราะในชั้นสอบสวน การที่ผู้ต้องหาจะรับสารภาพหรือไม่รับสารภาพ จะอยู่ในชั้นที่ผู้ต้องหาขึ้นอยู่กับความควบคุมของพนักงานสอบสวน โดยพนักงานอัยการยังไม่ได้พบกับผู้ต้องหา ก่อน นอกจากนี้ การต่อรองการรับสารภาพซึ่งดำเนินการในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส จะต้องเป็นการต่อรองคำรับสารภาพ โดยได้รับความยินยอมจากศาล เพื่อให้ศาลเป็นองค์กรตรวจสอบความสมัครใจในการรับสารภาพ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ ควรนำมาปรับใช้ในบทบาทของพนักงานอัยการเมื่อมีการนำคดีฟ้องต่อศาลแล้ว

1) คดีที่ต่อรองคำรับสารภาพ

หากพิจารณาหลักเกณฑ์ในเรื่องการต่อรองคำรับสารภาพของสหรัฐอเมริกา พบว่า พนักงานอัยการจะใช้มาตรการต่อรองคำรับสารภาพเมื่อคดีนั้นมีหลักฐานที่ไม่อาจพิสูจน์ความผิดให้ศาลเห็นได้ว่าจำเลยกระทำความผิดจนปราศจากข้อสงสัย และไม่ใช้กรณีที่จำเลยสมัครใจรับสารภาพตามฟ้อง ดังนั้น การต่อรองดังกล่าวจึงเป็นเรื่องการทำข้อตกลงให้จำเลยรับในข้อหาบางข้อหาหรือรับในข้อหาที่เบากว่า เพื่อจะได้ไม่ต้องดำเนินคดีในคดีที่พนักงานอัยการฟ้องในข้อหาที่ร้ายแรง ดังนั้น การต่อรองคำรับสารภาพจึงเป็นอิสระเรื่องกับการบังคับหรือจูงใจให้รับสารภาพในความผิดที่ฟ้อง หรือเป็นการรับสารภาพตามฟ้องในชั้นพิจารณาตามกำหนดไว้ในมาตรา 176 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่จำกัดเฉพาะความผิดที่มีโทษจำคุกขั้นต่ำไม่เกิน 5 ปี ถ้าเกินกว่านั้นต้องสืบพยานก่อน

ดังนั้น คดีที่จะทำการต่อรองคำรับสารภาพได้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรเป็นคดีที่มีอัตราโทษจำคุกสูงกว่าโทษที่มีโทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป เพราะหากโทษที่ไม่มีขั้นต่ำ หรือมีโทษขั้นต่ำไม่ถึง 5 ปี จำเลยอาจจะใช้การรับสารภาพด้วยความสมัครใจมากกว่าการใช้มาตรการต่อรองคำรับสารภาพที่ต้องให้ศาลตรวจสอบข้อตกลงต่อไป

2) กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ

กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ ควรดำเนินการหลังจากที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลแล้ว และเป็นกระบวนการที่ศาลอธิบายฟ้องให้จำเลยฟังและถามคำให้การจำเลย แต่จำเลยให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การถือว่า เป็นกรณีที่จำเลยปฏิเสธฟ้องของโจทก์

ในระหว่างที่มีการรวันสืบพยาน และหลังจากที่ศาลตั้งทนายความให้แก่จำเลยตามมาตรา 173 หรือกรณีที่จำเลยมีทนายความแล้ว พนักงานอัยการอาจต่อรองกับจำเลยหรือทนายความเพื่อทำข้อตกลงที่จะให้จำเลยรับคำสารภาพในบางข้อหาที่ฟ้องหรือรับข้อหาที่เบาลงกว่าที่ฟ้อง โดยที่จำเลยทราบถึงสิทธิในการต่อสู้คดีแล้ว และหากตกลงกันได้ จะทำบันทึกข้อตกลง โดยลงลายมือชื่อทั้งพนักงานอัยการและจำเลยที่จะรับสารภาพในข้อหาที่ตกลง โดยพนักงานอัยการจะถอนฟ้องคดีที่ได้ยื่นฟ้องแล้ว หรือแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องให้มีความผิดเบาลง

เมื่อตกลงกันได้แล้วพนักงานอัยการ โจทก์และจำเลยยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งไต่สวนคำรับสารภาพว่าได้กระทำโดยสมัครใจ และมีคำสั่งยอมรับคำสารภาพหรือไม่ หากไม่ยอมรับ ก็ต้องออกคำสั่งยกคำร้อง และดำเนินคดีต่อไปส่วนที่จำเลยทำข้อตกลงและยอมรับในการต่อรองนั้นจะนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีที่จะดำเนินการฟ้องร้องจำเลยให้กระทำผิดไม่ได้

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการระงับข้อพิพาท ทั้งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและของต่างประเทศเทียบกับรูปแบบการระงับข้อพิพาทของไทย จะเห็นว่าประเทศไทยมีรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่เหมือนในระดับสากลอยู่หลายประการ อาทิเช่น การไกล่เกลี่ย คดีอาญา การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข การชะลอฟ้อง เป็นต้น แต่ประเทศไทยไม่มีการตราเป็นกฎหมายใช้บังคับโดยเคร่งครัดเหมือนอย่างของต่างประเทศ ทำให้การแก้ไขปัญหามีปริมาณคดีชั้นศาลของไทยโดยองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการโดยนโยบายหรือระเบียบปฏิบัติภายใน ส่งผลให้การระงับข้อพิพาททางอาญาของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถเป็นกระบวนการทางเลือกที่ทำให้ปริมาณคดีชั้นศาลลดน้อยลงได้ จากข้อค้นพบถึงอุปสรรคปัญหา ข้อจำกัด ตลอดจนสถานการณ์ในการระงับข้อพิพาททางอาญาของไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการจัดทำรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาให้เป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้บังคับไปในแนวทางเดียวกันตามหลักสากล โดยผู้วิจัยเห็นควรกำหนดรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการระงับการยุติธรรมทางอาญาไทย ดังนี้

(1) การ โกล่เกลี่ยคดีอาญา

ควรมีการ โกล่เกลี่ยทั้งคดีความผิดต่อส่วนตัวทุกคดีและคดีที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี

การ โกล่เกลี่ยคดีอาญาควรผู้ตั้งผู้ โกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นกลางและช่วยหาทางออกเชิงสมานฉันท์ที่เป็นที่พอใจให้กับผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด

ผู้ โกล่เกลี่ย ต้องอธิบายหลักกฎหมายและกระบวนการ โกล่เกลี่ยให้แต่ละคนฟัง หลังจากนั้น ผู้ โกล่เกลี่ยจะร่วมกับผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดหาหนทางที่เหมาะสมที่เป็นที่พอใจกับทุกฝ่าย เช่น ฝ่ายผู้กระทำความผิดอาจตกลงชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย และให้ผู้กระทำความผิดกล่าวขอโทษผู้เสียหายและฝ่ายผู้เสียหายอาจตกลงกัน ไม่ติดใจเอาความหรือดำเนินคดีกับผู้ต้องหาอีกต่อไป

ทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่เข้าร่วมกระบวนการ โกล่เกลี่ยได้ตลอดเวลา นอกจากนี้และผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความได้ตามลำพัง

หากคู่กรณีได้ข้อตกลงเชิงสมานฉันท์ ผู้ โกล่เกลี่ยจะทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร และให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ระบบตรวจสอบคำสั่ง โกล่เกลี่ย

กรณีข้อตกลงที่ได้จากการ โกล่เกลี่ยจะมีลักษณะเป็นข้อตกลงที่ให้ผู้กระทำสำนึกในความผิดและเยียวยาผู้เสียหาย เจื่อนใจดังกล่าวจึงไม่ใช่โทษเหมือนดังกับเจื่อนใจคุมประพฤติที่เกิดจากการชะลอการฟ้องคดีอาญา ดังนั้นการตรวจสอบคำสั่งควรในห้องกักรภายในตรวจสอบกันเอง

(2) การชะลอการฟ้องคดีอาญา

(2.1) ประเภทคดีที่อาจชะลอการฟ้องคดีได้

ผู้วิจัยเห็นว่าคดีที่อาจชะลอการฟ้องได้ คือ

ก. คดีความผิดลหุโทษ

ข. คดีความผิดที่กระทำโดยความประมาท

ค. คดีอาญาที่อัตราโทษจำคุกขั้นสูงที่กำหนดไว้ในกฎหมายไม่เกิน 5 ปี

ง. คดีอาญาอื่นใดที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรที่จะชะลอฟ้อง

โดยวิเคราะห์จากพฤติการณ์ของการกระทำความผิด ลักษณะของผู้กระทำความผิด ความตั้งใจของผู้กระทำความผิดในการปรับปรุงแก้ไขตนเอง และความตั้งใจของผู้กระทำความผิดในการเยียวยาความเสียหายให้ผู้เสียหายและสังคม รวมทั้งขนาดของความเสียหายต่อสังคม

ส่วนข้อพิจารณาในการนำมาชะลอการฟ้อง ต้องนำลักษณะส่วนตัวของผู้กระทำความผิด ได้แก่ ประวัติการกระทำความผิดและความตั้งใจในการปรับปรุงตัวมาพิจารณาประกอบด้วย

(2.2) กระบวนการชะลอฟ้อง

เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนสอบสวนแล้วเห็นว่าควรทำคำสั่งฟ้องคดีอาญา แต่พนักงานอัยการเห็นว่ามีความเห็นใจของคดีที่อาจเข้าสู่กระบวนการชะลอฟ้องได้ พนักงานอัยการอาจสั่งให้มีการชะลอฟ้องได้ โดยดำเนินการ คือ

ก. สั่งให้พนักงานคุมประพฤติทำการสืบเสาะประวัติของผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย

ข. ขอความยินยอมจากผู้เสียหายและผู้ต้องหา

ค. กำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติให้ผู้ต้องหาปฏิบัติ

ง. ให้พนักงานคุมประพฤติกำกับดูแลการปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ต้องหา

จ. ทำคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีในกรณีผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ หรือทำคำสั่งฟ้องคดีอาญา ในกรณีผู้ต้องหาฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติ

ทั้งนี้ กระบวนการชะลอฟ้องที่เปิดเผยโดยต้องให้เหตุผลและเงื่อนไขคุมประพฤติ ต้องให้สาธารณชนตรวจสอบได้

ลักษณะของเงื่อนไขคุมประพฤติ

ควรที่จะกำหนดเงื่อนไขการคุมประพฤติไว้ในกฎหมายให้มากที่สุด และเปิดช่องให้พนักงานอัยการเลือกใช้ตามความเหมาะสมกับพฤติการณ์ความผิดเมื่อพิจารณาจากการกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติในต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าเงื่อนไขคุมประพฤติที่ควรกำหนดในกฎหมาย คือ

1. รายงานตัวต่อเจ้าพนักงานคุมประพฤติ หรือเจ้าพนักงานอื่นใด
2. ทำงานบริการสังคมโดยไม่จ่ายค่าจ้าง
3. ให้ฝึกอาชีพ หรือ ฝึกทักษะการทำงาน
4. ห้ามเข้าใกล้ผู้เสียหาย
5. ห้ามเข้าใกล้ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด
6. ห้ามเข้าเขตกำหนดที่มีลักษณะชักนำไปในทางที่ผิด
7. ห้ามออกนอกประเทศและส่งคืนหนังสือเดินทางให้เจ้าพนักงานคุมประพฤติ
8. ให้ไปบำบัดร่างกาย จิตใจ รวมทั้งบำบัดยาเสพติด
9. อบรมความประพฤติ อบรมจิตใจ หรืออบรมความเป็นพลเมืองที่ดี

10. แสดงความสำนึกผิด

11. แก้ไขเยียวยาผู้เสียหาย และผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิด

12. จ่ายค่าปรับให้รัฐ

13. ให้รัฐยอมรับทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาจากการกระทำความผิด

14. จ่ายค่าเลี้ยงดูบุคคลที่ผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ต้องดูแล

กฎหมายควรกำหนดเวลาในการปฏิบัติตามเงื่อนไขไว้ไม่เกิน 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 เรื่องการรอการลงโทษและรอการกำหนดโทษในชั้นศาล

(2.3) ผลของการชะลอฟ้อง

เมื่อพนักงานอัยการทำการสั่งชะลอฟ้องแล้ว สิทธินาคดีอาญามาฟ้องยังไม่ระงับลงเพราะต้องมีกระบวนการติดตามความประพฤติของผู้กระทำความผิด แต่เมื่อพนักงานอัยการทำการสั่งชะลอฟ้องแล้ว จะมีผลต่อวิธีพิจารณาคดีอาญา 3 ประเด็น คือ

ประการที่หนึ่ง อายุความในคดีอาญาต้องสะดุดหยุดอยู่ และไม่นับอายุความระหว่างที่รอผลการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติของผู้ต้องหา และอายุความจะกลับมาเริ่มนับต่อเมื่อผู้ต้องหากระทำความผิดเงื่อนไขคุมประพฤติ

ประการที่สอง เรื่องการผิดฟ้อง และการฝากขัง เมื่อพนักงานอัยการทำการสั่งชะลอฟ้องแล้ว จะต้องไม่นำบทบัญญัติในเรื่องการผิดฟ้องและฝากขังมาใช้ระหว่างที่รอการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ และมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติและจับตัวผู้ต้องหาได้ การนับระยะเวลาผิดฟ้องและฝากขังควรเริ่มนับต่อเนื่องจากระยะเวลาที่หยุดลงเมื่อมีคำสั่งชะลอการฟ้อง เหตุที่ต้องกำหนดให้มีการนับระยะเวลาผิดฟ้องและฝากขังต่อจากระยะเวลาที่ได้ผ่านไปแล้ว เพื่อป้องกันมิให้กระบวนการยุติธรรมใช้การชะลอฟ้องเป็นเพียงการขยายเวลาการสอบสวนและสั่งคดี

ประการที่สาม เรื่อง การห้ามฟังพยานที่เกิดจากการชะลอฟ้อง ควรกำหนดในกฎหมายมิให้นำพยานหลักฐานที่เกิดจากการชะลอฟ้อง เช่น คำรับของผู้ต้องหามาใช้เป็นหลักฐานพยานในการพิจารณาพิพากษาคดี หากต่อมาคดีอาญาจะถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาใหม่ ตัวอย่างเช่น ผู้ต้องหารับสารภาพเพื่อเข้าสู่กระบวนการชะลอฟ้อง และถ้าหากต่อมาพนักงานอัยการทำการสั่งชะลอฟ้อง และผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ คดีอาญาจะต้องถูกฟ้องต่อไป กฎหมายควรกำหนดห้ามมิให้ศาลรับฟังคำรับสารภาพของผู้ต้องหาในกระบวนการชะลอฟ้อง เพราะเป็นการเอาเปรียบผู้กระทำความผิดเกินสมควร และเป็นช่องทางในกระบวนการยุติธรรมหลอกผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการชะลอฟ้อง เพื่อหวังคำรับสารภาพของผู้ต้องหา นอกจากนี้ยังขัดกับหลักโดยพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศอีกด้วย

(2.4) ผลของการชะลอฟ้องที่เกิดขึ้นกับผู้กระทำความผิด

การปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ

เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขการชะลอฟ้องแล้ว พนักงานอัยการต้องทำคำสั่งไม่ฟ้องคดีเด็ดขาด และผลของคำสั่งดังกล่าวจะต้องกำหนดสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับลงด้วย เพราะเหตุที่ว่า การปฏิบัติตามเงื่อนไขการระงับคดีอาญาอย่างหนึ่ง และเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้ปรับปรุงตัว เขียวยาสังคมและผู้เสียหายตามเงื่อนไขที่กำหนด เท่ากับว่าเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดแล้ว จึงต้องกำหนดในกฎหมายว่า เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติกครบถ้วน ให้พนักงานอัยการทำคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา และให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับลง

นอกจากนี้ พนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับลง อันเกิดจากการที่ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขชะลอฟ้องให้ผู้เสียหายทราบด้วย

การฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติ

เมื่อมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติ พนักงานอัยการจะต้องทำคำสั่งฟ้องคดีอาญาต่อไป อย่างไรก็ดี หากการฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติจากการไม่ตั้งใจของผู้ต้องหา พนักงานอัยการควรสงวนไว้ซึ่งอำนาจในการเตือนให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติได้

นอกจากนี้ผู้เสียหายควรได้รับการแจ้งจากพนักงานอัยการหากผู้ต้องหาฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติ เพื่อให้ผู้เสียหายสามารถกำหนดแนวทางการรับมือกับสถานการณ์อันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้

(2.5) ผลของการชะลอฟ้องที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย

เมื่อพนักงานอัยการสั่งชะลอฟ้องแล้ว ห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเรื่องเดียวกันนั้น ในระหว่างที่คดีอยู่ใน “สถานะที่ยังไม่ได้ตัดสิน” เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ ผู้เสียหายก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีอีกต่อไป เนื่องจากสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับลง แต่เมื่อผู้ต้องหาฝ่าฝืนเงื่อนไขคุมประพฤติและพนักงานอัยการตัดสินใจทำคำสั่งฟ้องคดีอาญา สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาจะกลับมาดังเดิม

(2.6) กระบวนการตรวจสอบการชะลอฟ้อง

กระบวนการชะลอฟ้องควรมีระบบตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็ระบบตรวจสอบภายใน หรือตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ระบบตรวจสอบภายใน ได้แก่ ระบบตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา ในขณะที่ระบบตรวจสอบภายนอกที่มีการใช้ในประเทศต่าง ๆ คือ ระบบการตรวจสอบโดยคณะกรรมการประชาชนในประเทศญี่ปุ่น และระบบตรวจสอบโดยศาลใน สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เมื่อทำการศึกษาแล้วเห็นว่าระบบการตรวจสอบคำสั่งชะลอฟ้องโดยศาลน่าจะนำมาใช้กับประเทศไทยด้วยเหตุผลทางกฎหมาย โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

(1) เมื่ออัยการทำคำสั่งชะลอฟ้องและกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติให้พนักงานอัยการส่งคำสั่งชะลอฟ้องและเงื่อนไขคุมประพฤติพร้อมทั้งเหตุผลในการออกคำสั่งรวมทั้งข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้จากการสืบเสาะของพนักงานคุมประพฤติให้หัวหน้าศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น โดยเร็ว หรือคดีคำสั่งชะลอฟ้องคดีอาญาโทษจำคุกขั้นสูงเกิน 5 ปีขึ้นไป เมื่ออธิบดีอัยการภาคทำคำสั่งชะลอการฟ้องและกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติ ให้อธิบดีภาคส่งคำสั่งชะลอฟ้องและเงื่อนไขคุมประพฤติพร้อมทั้งเหตุผลในการออกคำสั่งรวมทั้งข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้จากการสืบเสาะของพนักงานคุมประพฤติให้อธิบดีผู้พิพากษาภาคที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น โดยเร็ว

(2) ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรืออธิบดีผู้พิพากษาภาค แล้วแต่กรณีมีอำนาจให้การรับรองหรือไม่ให้การรับรองคำสั่งชะลอฟ้องและเงื่อนไขคุมประพฤติ โดยต้องทำคำสั่งรับรองหรือไม่รับรองภายใน 30 วันนับแต่ได้รับเรื่องจากพนักงานอัยการ

(3) หากศาลทำคำสั่งรับรอง หรือศาลไม่ทำคำสั่งใด ๆ ภายใน 30 วัน ให้ถือว่าคำสั่งชะลอฟ้องและเงื่อนไขคุมประพฤติใช้บังคับได้ทันที

(4) หากศาลทำคำสั่งไม่รับรอง ให้ถือว่าคำสั่งชะลอฟ้องและเงื่อนไขคุมประพฤติไม่มีผล และแจ้งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีอาญาต่อไป

(5) คำสั่งของหัวหน้าศาลหรืออธิบดีผู้พิพากษาภาคถือเป็นที่สุด ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์หรือฎีกา

(6) การรอการรับรองจากศาลไม่เป็นเหตุทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งชะลอฟ้องและการปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ

(7) อำนาจศาลในการตรวจสอบที่กำหนดเป็นอำนาจในการตรวจสอบกระบวนการว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ แต่ศาลไม่มีอำนาจไปตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะสั่งชะลอฟ้องหรือไม่ชะลอฟ้อง

3) การต่อรองคำรับสารภาพ

กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพที่จะนำมาใช้ในกระบวนการก่อนฟ้องคดีในชั้นพนักงานอัยการนั้น สำหรับกฎหมายไทย พนักงานอัยการจะมีโอกาสที่เจรจาต่อรองกับจำเลยหรือทนายจำเลย หลังจากได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว เพราะในชั้นสอบสวน การที่ผู้ต้องหาจะรับสารภาพหรือไม่ จะอยู่ในชั้นที่ผู้ต้องหาจะอยู่ในการควบคุมของพนักงานสอบสวน โดยที่พนักงานอัยการยังไม่ได้พบผู้ต้องหา ก่อนหน้านี้ การต่อรองรับสารภาพซึ่งดำเนินการในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น จะต้องเป็นการต่อรองคำรับสารภาพโดย

ได้รับความยินยอมจากศาล เพื่อให้ศาลเป็นองค์กรที่ตรวจสอบความสมัครใจในการรับสารภาพ
ดังนั้น การเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ ควรนำมาปรับใช้ในบทบาทของพนักงานอัยการเมื่อมีการ
ฟ้องคดีต่อศาลแล้ว

(1) ประเภทคดีในการต่อรองคำรับสารภาพ

จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมมาทั้งหมด ผู้วิจัยเห็นสมควรให้มีการนำเอา
การต่อรองคำรับสารภาพมาใช้ในชั้นของพนักงานอัยการ โดยนำมาใช้กับคดีที่มีโทษสูงกว่า
โทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

(2) กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพ

กระบวนการต่อรองคำรับสารภาพควรดำเนินการหลังจากที่พนักงานอัยการได้ยื่น
คำฟ้องจำเลยต่อศาลแล้ว และเป็นกระบวนการที่ศาลอธิบายฟ้องให้จำเลยฟังและถามคำให้การ
จำเลย แต่จำเลยให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การซึ่งถือว่า เป็นกรณีที่จำเลยปฏิเสธฟ้องของโจทก์และ
เมื่อศาลตรวจสอบว่าข้อตกลงถูกต้องแล้ว ศาลจะมีคำสั่งยอมรับคำรับสารภาพ แต่ถ้าศาลเห็นว่า
ไม่ถูกต้องเพราะไม่ได้ทำด้วยความสมัครใจ ก็จะสั่งยกคำร้อง และดำเนินการต่อไป

จากที่ได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ มาดังกล่าวแล้วทั้งหมดในตอนต้น ได้ข้อค้นพบอันเป็น
รูปแบบในการระงับข้อพิพาททางอาญาเพื่อลดปริมาณคดี จำนวน 4 รูปแบบ คือ การไกล่เกลี่ย
การสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การชะลอฟ้อง และการเจรจาต่อรอง ซึ่งผู้วิจัย
จะได้นำเอาข้อค้นพบที่ได้นำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา
ในบทที่ 5 ต่อไป