

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (social-animal)” เป็นคำกล่าวที่อริสโตเติลกล่าวไว้เมื่อ 23 ศตวรรษมาแล้ว เป็นประโยคคมตะที่เป็นความจริงและอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมของโลก มนุษย์ได้อย่างชัดเจนที่สุด ในเมื่อมนุษย์เป็นสัตว์สังคม จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่มนุษย์คนหนึ่งๆ จะไม่มีสังคม ความพยายามที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นชุมชน เป็นสังคมเพื่อพึ่งพาอาศัยกัน และร่วมกันปกป้องรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของตนเองจึงเกิดขึ้น เมื่อเกิดมีความสัมพันธ์กันของมนุษย์ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป รูปแบบความสัมพันธ์กันระหว่างบุคคล ปทัสถาน และกติกายการอยู่ร่วมกันย่อมมีขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกัน สิ่งที่ตามมาจากการมีความสัมพันธ์กันก็คือ ความขัดแย้งกัน และการกระทำผิดกติกาของสังคมซึ่งอาจเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ไม่ว่าจะเกิดจากสาเหตุต่างๆ กัน เช่น การแย่งชิงทรัพยากรกัน การขัดแย้งทางความคิด เป็นต้น สังคมดั้งเดิม (Primitive society) ความขัดแย้งเหล่านี้อาจได้รับการแก้ไขโดยวิธีการต่างๆ เช่น ใช้กำลังต่อสู้แย่งชิงกัน การเจรจา เป็นต้น เมื่อมนุษย์รวมกันเป็นชุมชน การใช้ร่างกายภาพในการแก้ไขความขัดแย้ง จึงอาจทำให้เกิดความวุ่นวายในชุมชนได้ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีการพัฒนา มาเป็นกฎเกณฑ์ของชุมชนอันเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความขัดแย้ง และลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์หรือกติกาของสังคมอย่างสันติขึ้น โดยอาจมีผู้นำชุมชนเป็นผู้ใช้เครื่องมือนี้ เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น กฎเกณฑ์เหล่านั้นจึงถูกพัฒนาเป็นกฎหมาย มีองค์กรที่ใช้กฎหมายดังกล่าวในการแก้ไขความขัดแย้งอย่างสันติ มีรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นทางการขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตาม สุภายิตโรมันโบราณที่กล่าวไว้ว่า Ubi societas, ibi jus ที่แปลว่า ที่ใดมีสังคมที่นั่นมีกฎหมายนั่นเอง²

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสังคมไทยสมัยใหม่ ในส่วนของชุมชนเมืองที่มีความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุมาก จะทราบและสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการแก้ไขความขัดแย้งได้เต็ม

¹ คณาจารย์ภาคสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2530). สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาเบื้องต้น. หน้า 1.

² ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2552). สังคมกับกฎหมาย. หน้า 1.

รูปแบบได้ง่าย แต่ก็มีส่วนหนึ่งในสังคมไทยที่ยังมีความล้าหลังทางด้านวัตถุ และเป็นสังคมชนบทที่มีความใกล้เคียงกับสังคมแบบดั้งเดิมมาก ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนมีความใกล้ชิดกัน การใช้กระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นทางการเต็มรูปแบบที่ต้องใช้ศาลเป็นองค์การในการตัดสินปัญหาความขัดแย้งจึงมีน้อย ผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินปัญหาความขัดแย้ง และการลงโทษผู้กระทำผิดกติกาสังคม มักจะเป็นผู้นำชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เป็นต้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงมีพระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวัน “นิติศาสตร์จุฬา” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพฤหัสบดี ที่ 13 มีนาคม 2512 ความว่า บางชุมชนแม้จะมีความรู้ทางกฎหมายของทางราชการน้อยแต่ก็มีวิธีการจัดการปกครองตนเองให้ชุมชนสงบเรียบร้อยไม่มีโจรผู้ร้ายแม้ไม่มีการปกครองของนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ เช่น กรณีหมู่บ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่ชาวบ้านอพยพมาจากจังหวัดนครศรีธรรมราชมาตั้งรกรากในป่าสงวน เป็นต้น³ ดังนั้นความขัดแย้งหลายกรณี การกระทำผิดกติกาสังคมบางอย่าง จะไม่ขึ้นมาสู่ศาลโดยจะยุติลงในระดับชุมชนหรือชนเผ่า โดยผู้นำของชนเผ่าหรือชุมชนนั้นๆ โดยตัวอย่างของการยุติการกระทำผิดกติกาสังคมที่การบัญญัติไว้เป็นความผิดทางอาญาของสังคมไทยที่พอจะยกตัวอย่างได้อย่างชัดเจนที่สุดก็คือ ตัวอย่างที่ชุมชนชาวลัวะ ที่ถนนสายเชียงใหม่-แม่สะเรียง ที่ผู้ใหญ่ของชุมชนจะทำการลงโทษผู้กระทำผิดฐานลักทรัพย์ด้วยการมอมสุราแล้วฆ่าให้ตายด้วยการใช้ขวานจามศึรยะ แทนที่จะนำคดีไปสู่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลตามระบบ เป็นต้น⁴ นอกจากนี้จากประสบการณ์ตรงของผู้เขียนที่เกิด ณ หมู่บ้านทุ่งทอง หมู่ที่ 12 ตำบลทุ่งแสง อำเภอลอง จังหวัดแพร่ ซึ่งเป็นชุมชนชนบท โดยห้วงเวลาที่ผู้เขียนอาศัยอยู่ในชุมชนระหว่าง พ.ศ. 2520 ถึง พ.ศ. 2535 พบว่าเมื่อมีความขัดแย้งขึ้นในชุมชนหรือมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น เช่น การทะเลาะวิวาท ลักทรัพย์ หรือแม้กระทั่งการกระทำผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย เป็นต้น คดีจะยุติที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ตัดสินและลงโทษและสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ต้องมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลแต่อย่างใด ดังนั้นคนในชนบทรวมทั้งผู้เขียนในขณะนั้น ไม่รู้จักศาล ไม่รู้จักอัยการหรือผู้พิพากษาแต่อย่างใด แม้ว่าบางคดีจะเป็นการไม่ชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมเป็นอย่างดี เป็นการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์กันในสังคมชุมชนเป็นอย่างดี แม้มีข้อขัดแย้งหรือคดีเกิดขึ้นแต่การให้คดียุติได้ในระดับชุมชนหมู่บ้าน โดยไม่ต้องนำเข้าสู่ระบบการดำเนินคดีอาญาอย่างเป็นทางการนั้นจะช่วยให้คู่กรณีสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ต่อไป กล่าวคือ ยังมองหน้ากันได้ ไม่แตกหักเหมือน

³ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). *ประมวลพระบรมราชโองการและพระราชดำรัสอันเกี่ยวเนื่องกับกฎหมาย ตั้งแต่พุทธศักราช 2489 จนถึง 2546*. หน้า 7.

⁴ นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2535, 2 มกราคม). “วิสามัญฆาตกรรม.” *มติชน*, 14, 5056. หน้า 10.

การฟ้องร้องดำเนินคดีกันในศาล นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดข้อดีอีกประการหนึ่งของการไกล่เกลี่ยคดีให้ยุติได้ในระดับชุมชนก็คือ การไม่ทำให้คดีกรงศาลได้

แต่สังคมไทยในระยะ 4 ปีหลังจากผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีความแตกต่างกันทางความคิดทางการเมืองอย่างรุนแรง ความแตกต่างนี้ได้มีเกินพอดีจนก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากความคิดของผู้คนในสังคม เช่น กรณีการชุมนุมประท้วงทางการเมืองจนนำไปสู่การเผาทำลายอาคารที่บริเวณแยกราชประสงค์ กรุงเทพมหานคร เมื่อเดือนพฤษภาคม 2553⁵ ความขัดแย้งนี้ได้ซึมลงไปสู่ครอบครัว ตลอดจนในชุมชนในสังคมที่มีแนวโน้มที่จะใช้วิธีการตัดสินแก้ไขความขัดแย้งด้วยวิธีการที่รุนแรง แตกหักมากกว่าการใช้วิธีการเพื่อความปรองดองสมานฉันท์ เหมือนสังคมไทยกลับไปสู่ยุคโบราณในสังคมดั้งเดิม (Primitive society) การชุมนุมประท้วงขับไล่ผู้นำชุมชนด้วยวิธีการรุนแรงมีให้เห็นมากขึ้น⁶ ตลอดจนการแก้ไขความขัดแย้งหรือคดีที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมักใช้การดำเนินคดีกระแสดังกล่าวในการยุติความขัดแย้งนั้นคือการนำคดีขึ้นสู่ศาลกันบ่อยครั้ง โดยเฉพาะเมื่อเป็นข้อขัดแย้งทางการเมืองก็มักจะใช้กระบวนการยุติธรรมและศาลเป็นเครื่องมือทำลายฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองเสมอ⁷ เป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ฟุ่มเฟือย แม้ว่าการยุติคดีแบบนี้จะสามารถตัดสินได้ว่าผู้ใดถูกผิดแต่ผลข้างเคียงที่เกิดขึ้นนั้นคือ การเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายสูง และคู่กรณีมุ่งเอาชนะกันเมื่อศาลตัดสินแล้วความสัมพันธ์ของคู่กรณีมักไม่กลับมาเหมือนเดิม ไม่มองหน้ากัน หากคู่กรณีต้องอยู่ในสังคมหรือชุมชนเดียวกันจะส่งผลต่อความตักต้อนของความปรองดองสมานฉันท์กันระหว่างผู้คนในสังคม นอกจากนี้การยุติคดีด้วยการนำคดีขึ้นสู่ศาลยังก่อให้เกิดปัญหาอีกประการหนึ่งของระบบกฎหมายไทยคือ ปัญหาคดีล้นศาล (Cases Overload) และปัญหานักโทษล้นเรือนจำ⁸ ซึ่งปัญหาดังกล่าวแม้คน

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

⁶ แพร่ทีวี. (2553, 26 ตุลาคม). ชาวบ้าน ไล่ล้อมยกขบวนขับไล่ผู้ใหญ่บ้าน. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2553, จาก http://www.phrae.tv/main1/modules.php?name=activeshow_mod&file=article &asid=944.

⁷ ข่าวสดออนไลน์. (2553, 27 กรกฎาคม). เมียชาริตจ่อฟ้องคู่ปูดไถนบุรีกริจ 1.5 แสน. สืบค้นเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2553, จาก http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRJNE1ESXhOamMITmc9PQ==.

⁸ กลุ่มงานพัฒนาระบบด้านทัณฑวิทยา สำนักวิจัยและพัฒนากระบวนการราชทัณฑ์. (2552). เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ “นักโทษล้นคุก: วิกฤตสังคมไทย...ที่รอการแก้ไข” วันอังคารที่ 23 มิถุนายน 2552 ณ ห้องเมจิก 2 ชั้น 2 โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น จัดโดย กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม. หน้า 2.

ทั่วไปที่มีให้นักกฎหมายก็คาดเดาออกได้ตามหลักการทั่วไปว่า การใช้ทรัพยากรใดๆ ก็ตามหากเน้นที่การได้ปริมาณมากๆ ในเวลาอันรวดเร็ว มักจะเกิดปัญหาด้านคุณภาพเสมอ ฉะนั้นโดยที่ฉันนั้น ผู้พิพากษาจำนวนน้อยแต่ทำคดีมาก ผู้คุมนักโทษและเรือนจำมีน้อยแต่นักโทษมาก การตัดสินใจที่รัดกุม รอบคอบ การอบรมนักโทษให้กลับตัวเป็นคนดีของสังคมมักต้องประสิทธิภาพลงไปด้วยเสมอคงจะเห็นได้จากสถิติเปรียบเทียบจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลและจำนวนผู้พิพากษาที่ตัดสินคดีเป็นดังนี้ คือ คดีที่ทรงค้างพิจารณาที่ศาลฎีกาเมื่อสิ้นเดือนเมษายน พ.ศ. 2552 มีจำนวน 30,795 คดี⁹ ในขณะที่จำนวนผู้พิพากษาศาลฎีกามีจำนวนประมาณ 90 คน เมื่อเทียบอัตราคดีต่อจำนวนผู้พิพากษาแล้วจะพบว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา 1 คนมีภาระต้องรับผิดชอบคดีจำนวนคนละ 342 คดี หากจะพิจารณาคดีทั้งหมดภายใน 1 ปีจะต้องให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาพิจารณาวันละ 1 คดีโดยไม่มีวันหยุดราชการซึ่งกรณีดังกล่าวจึงแทบเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอย่างแน่นอน นอกจากนี้ยังมีสถิติของผู้ต้องขังในการควบคุมของกรมราชทัณฑ์ ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2552 มีจำนวนทั้งสิ้น 167,639 คน แม้ว่าจะลดลงจาก พ.ศ. 2545 ซึ่งมีสูงสุดถึง 254,070 คน¹⁰ แต่เมื่อเทียบกับบุคลากรด้านงานราชทัณฑ์ ณ วันที่ 26 มิถุนายน 2552 ซึ่งมีจำนวน 11,032 คน จึงถือได้ว่าจำนวนบุคลากรงานราชทัณฑ์ต่อจำนวนผู้ต้องขังเป็นอัตรา 1:15 ซึ่งนับว่าสูงมากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอัตรา 1:2 หรือ 1:3 ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการไม่เพียงพอที่จะจัดการผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพได้

ปัญหาความตกรุดำของความปรองดองสมานฉันท์กันในสังคมชุมชนไทยในปัจจุบันซึ่งถือเป็นปัญหาใหญ่ ตลอดจนความด้อยคุณภาพของการตัดสินคดี และปัญหาการด้อยคุณภาพของการจัดการนักโทษ เป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาในกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ อีกมากมาย การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นนั้นจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขที่สาเหตุของปัญหา ดังนั้นการทำให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย มีความปรองดองสมานฉันท์ด้วยการไกล่เกลี่ยให้คดียุติได้ก่อนการนำคดีขึ้นสู่ศาล การทำให้คดีไม่ล้นศาลและการทำให้นักโทษไม่ล้นเรือนจำ จะช่วยลดปัญหาปัญหาในกระบวนการยุติธรรมด้านอื่นๆ ได้ กล่าวคือในเมื่อไม่มีคดีขึ้นสู่ศาลโอกาสที่คู่กรณีจะยุติคดีแล้วอภัยให้กันขอโทษกันจะช่วยให้คู่กรณีสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมทำให้สังคมสงบสุขได้ และเมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลน้อย ศาลก็จะพิจารณาคดีให้ได้อย่างรอบคอบขึ้น ตัดสินคดีได้อย่างเป็นธรรม ในขณะเดียวกันเมื่อ

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

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

จำนวนคดีขึ้นสู่ศาลน้อยลง โอกาสที่มีการตัดสินให้จำคุกจึงน้อยลงไปด้วย ปัญหาคนล้นคุกจะลดน้อยลงตามไปด้วย ดังนั้นจึงมีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่าจะมีเครื่องมือทางกฎหมายใดที่จะช่วยในการรองรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำให้คดียุติหรือการไกล่เกลี่ยคดีได้ก่อนถึงชั้นศาล อีกทั้งเป็นเครื่องมือที่ช่วยกลั่นกรองมิให้คดีทุกประเภทขึ้นไปสู่การตัดสินของศาลเสียทุกคดี คดีบางประเภทที่ถือว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยควรจะจบในชั้นก่อนถึงชั้นตอนการฟ้องต่อศาล

เครื่องมือทางกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สำคัญๆ ของประเทศไทยที่เป็นการรองรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำให้คดียุติหรือการไกล่เกลี่ยคดีได้ก่อนถึงชั้นศาลและเป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองคดีอาญาขึ้นไปสู่ศาล ที่เคยมีส่วนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้มาแล้ว ฉบับแรก คือ พระธรรมนูญศาลหัวเมือง รัตน โกสินทร์ศก 114 ได้กล่าวถึงอำนาจการเปรียบเทียบความแพ่งและความอาญาของกำนัน และนายแขวง ซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองไว้ ดังนี้¹¹

“มาตรา 27 ความแพ่งแลความวิวาทเล็กน้อย กำหนดโดยทนายทนายฎีกาเบี้ยปรับใหม่ไม่เกิน 20 บาท และเปนความ ซึ่งไม่มีโทษหลวงเหล่านี้เกิดขึ้นในตำบลใด ถ้าโจทก์มาร้องฟ้องต่อกำนัน ก็ให้กำนันนายตำบลนั้น มีอำนาจที่จะเรียกตัวจำเลย แลพยานมาไต่ถาม แลเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตามสมควร โดยไม่ต้องไปร้องฟ้องยัง ไรศาลก็ได้”

“มาตรา 28 ความชนิดที่ได้ว่ามาในมาตราก่อนนั้น ถ้ากำนันนายตำบลเปรียบเทียบไม่ตกลงได้ก็ตาม ถ้าเป็นคดีซึ่งทนายทนายฎีกาเบี้ยปรับใหม่แต่ 20 บาทขึ้นไปจน 40 บาท อันพันอำนาจที่กำนันจะเปรียบเทียบได้เหล่านี้ ถ้าคู่ความฝ่ายใดพอใจจะให้เปรียบเทียบให้เป็นที่แล้วต่อกัน ก็ให้นายแขวงมีอำนาจที่จะเรียกคู่ความแลพยานมาไต่ถามแลเปรียบเทียบให้แล้วต่อกันตามสมควรก็ได้”

ต่อมาก็ได้มีการบัญญัติให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองในพื้นที่ซึ่งได้แก่นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจในการเปรียบเทียบความอาญาเล็กน้อย ให้จบในชั้นเจ้าพนักงานมาโดยตลอด คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457¹² ในขณะที่เดียวกันทางวิชาการก็ได้มีการกล่าวถึง วิธีการลดคดีขึ้นสู่ศาลหลายวิธีด้วยกัน เช่น แนวคิดกระบวนการยุติธรรม

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

¹² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 105 บัญญัติว่า “ความผิดอย่างใด ๆ อันต้องตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น กำหนดเป็นโทษทัณฑ์ ความผิดล่วงละเมิดพระราชบัญญัติภาษีอากร อันเบี้ยปรับกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไม่เกิน 200 บาทก็ดี เมื่อกรรมการอำเภอไต่สวนเห็นว่าจำเลยมีพินัย ให้กรรมการอำเภอมีอำนาจที่จะเปรียบเทียบให้ตกลงกันได้ ถ้าไม่ตกลงกันได้ก็ดี หรือกรรมการอำเภอเห็นว่าโทษของจำเลยเกินกว่าปรับ 200 บาท หรือเป็นโทษทั้งปรับทั้งจำ หรือโทษจำอย่างเดียวก็ดี ก็ให้ส่งคดีเรื่องนั้นไปยังเมือง.”

ทางเลือก (Alternative Dispute Resolution=ADR) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice=RJ) ซึ่งเป็นแนวคิดในลักษณะที่เป็นการหันเหหรือการผันคดี (Diversion) ที่เน้นการเจรจาไกล่เกลี่ยให้คู่กรณียุติการพิพาทก่อนถึงศาล เป็นต้น หลายฝ่ายหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พยายามที่จะนำแนวคิด ADR และ RJ ข้างต้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ให้เป็นไปตามแนวคิดในการแก้ไขปัญหา เช่น องค์กรตำรวจพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. องค์กรอัยการพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. เป็นต้น จนกระทั่ง พ.ศ. 2550 ที่ผ่านมามีการบัญญัติให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครอง คือนายอำเภอและปลัดอำเภอในฐานะที่เป็นผู้มีเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐผู้ใกล้ชิดประชาชนเป็นอย่างดีเข้าไปมีบทบาทในการช่วยยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน โดยมีเจตนารมณ์ในการการบัญญัติเครื่องมือทางกฎหมายนี้คือเพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคม¹³ หรืออาจเรียกได้ว่าเพื่อความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคม โดยบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 61/3 บัญญัติไว้ว่า

“บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม หรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงนับเป็นบทบัญญัติที่อาจถือได้ว่าเป็นความสำเร็จในการผลักดันให้มีการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมให้มีโอกาสเป็นไปได้ในทางปฏิบัติได้มากกว่าการเป็นแนวคิดทางวิชาการในตำราเพียงอย่างเดียว กรณีตามมาตรา 61/3 แห่ง

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

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อสงสัยเป็นอย่างมากในความเหมาะสมและความชอบด้วยหลักการและหลักทฤษฎีทางกฎหมายในการบัญญัติมาตราดังกล่าวว่าจะสามารถบังคับใช้ได้เป็นอย่างดีเหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันหรือไม่ ช่วยในการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคมอันเป็นเป้าหมายหลักและสามารถลดคดีขึ้นสู่ศาลตลอดจนแก้ไขปัญหาค้นคืนเรือนจำได้จริงหรือไม่ เหมาะสมหรือไม่ที่บทบัญญัติว่าด้วยการไต่ถ้อยคดีอาญานี้จะบัญญัติไว้ที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เหมาะสมหรือไม่ที่จะให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการไต่ถ้อย ตลอดจนต้องการศึกษาหาหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้ตามมาตราดังกล่าวให้ได้ผล ทั้งนี้ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถ้อยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553¹⁴ ที่ออกตามความที่บัญญัติไว้ในวรรคท้ายของมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553 ซึ่งพร้อมกับการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถ้อยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นการให้อำนาจนายอำเภอในการยุติคดีอันเป็นข้อพิพาททางแพ่งและออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ลงในราชกิจจานุเบกษาเช่นกัน แต่การยุติข้อพิพาททางแพ่งของนายอำเภออยู่นอกขอบเขตการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงจะไม่มีกล่าวถึงการไต่ถ้อยและประนอมข้อพิพาททางแพ่งตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถ้อยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความคาดหวังว่าผลการศึกษาที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคม อีกทั้งยังมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาคดีสิ้นศาลและนักโทษคืนเรือนจำของประเทศไทยได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ความหมาย ความเป็นมา หลักการของการไต่ถ้อยคดีอาญา การระงับข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีข้างต้นจากอดีตถึงปัจจุบันของทั้งประเทศไทย ต่างประเทศ ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ

¹⁴ กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถ้อยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553. (2553, 7 กันยายน).

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

1.2.3 เพื่อหาหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในกฎกระทรวง ว่าด้วยการไถ่เกี้ยยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ที่เหมาะสม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยศึกษาจากแนวคิดและข้อมูลตาม 1.2.1 เปรียบเทียบกับแนวคิดหลักการไถ่เกี้ยยคดีอาญา การระงับข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ แล้วนำมาปรับใช้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในกฎกระทรวง ว่าด้วยการไถ่เกี้ยยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ตามมาตรา 61/3 วรรคท้ายแห่งบทบัญญัติดังกล่าว

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การบัญญัติกฎหมายให้นายอำเภอมีอำนาจในการไถ่เกี้ยยคดีอาญาได้มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความเหมาะสมที่สามารถใช้บังคับกับสังคมไทยในสถานการณ์ปัจจุบันได้ และจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ในอันที่จะเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคมอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการไถ่เกี้ยยคดีอาญา อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ช่วยลดปัญหาคดีล้นศาลและช่วยลดปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้

ขณะนี้ได้มีการบัญญัติกฎกระทรวง ว่าด้วยการไถ่เกี้ยยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ที่ออกตาม ได้มาตรา 61/3 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับแล้ว ซึ่งพบว่ากฎกระทรวงนี้ยังขาดความชัดเจนและยังไม่สมบูรณ์บางประการ หากมีการปรับปรุงแก้ไขตามประเด็นทั้ง 5 ประการดังกล่าวต่อไปนี้จะทำให้การบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวแล้วเป็นผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของ มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ 1) การกำหนดให้มีรูปแบบ วิธีการและมาตรการ

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

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน โดยเน้นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนายอำเภอ และศึกษารูปแบบการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานต่างประเทศได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เปรียบเทียบกับประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ บทความ เอกสารวิจัย สื่อสารสนเทศ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ขอข้อมูลสถิติจากส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) กระทรวงมหาดไทย ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยระงับ

ข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวง ว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปปัญหาการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความหมาย ความเป็นมา หลักการของการไต่ถามความผิดคดีอาญา การระงับข้อพิพาทและการยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีข้างต้นจากอดีตถึงปัจจุบันของทั้งประเทศไทย ต่างประเทศ ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมและความชอบด้วยหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการไต่ถามความผิดคดีอาญา การยุติคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน ในตำแหน่งนายอำเภอ ตลอดจนศึกษาความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้ตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในอันจะเกิดผลในทางปฏิบัติโดยสามารถเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ตลอดจนช่วยในการลดคดีขึ้นสู่ศาลได้

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