

บทที่ 4

วิเคราะห์การไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

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

4.1 วิเคราะห์มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

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

ผู้ใหญ่บ้านหรือแม่กระทั่งศาลหมู่บ้านที่เกิดขึ้นในจังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบุรี หากไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แต่ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักคดีอาญาบางคดีเป็นคดีที่อาจไกล่เกลี่ยกันได้ก่อนถึงชั้นศาล การที่รัฐจัดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำหน้าที่แทนรัฐในส่วนภูมิภาคเข้าไปเป็นผู้กรองข้อพิพาทอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมในการที่จะช่วยให้คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นคดีที่ไกล่เกลี่ยในชั้นก่อนชั้นศาลหรือชั้นก่อนฟ้องไม่ได้แล้ว ซึ่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ว่า

“ มาตรา 61/3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นแต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

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

4.1.1 ที่มาแห่งอำนาจและผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย

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

บุคคลที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจไกล่เกลี่ยได้นั้น ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นอำนาจเด็ดขาดของ นายอำเภอของอำเภอที่ความผิดอาญาเกิดอยู่ในพื้นที่ ซึ่งตำแหน่งนายอำเภอนั้นมีเพียงตำแหน่งเดียว และคนเดียว ปลัดอำเภอนั้นแม้จะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอตามกฎหมาย¹ ก็มีอำนาจการไกล่เกลี่ย ได้ เว้นแต่นายอำเภอจะมอบหมายให้ปลัดอำเภอคนใดทำการไกล่เกลี่ยได้ ปลัดอำเภอคนนั้นจึงจะ ทำการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งการมอบหมายนี้กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อเกิดคดีขึ้นแล้ว ผู้ร้องมาร้องต่อนายอำเภอเพื่อทำการไกล่เกลี่ย แล้วนายอำเภอมอบหมายให้ปลัดอำเภอคนหนึ่งคน ใดทำการไกล่เกลี่ยแทน หรืออาจเป็นกรณีที่นายอำเภอออกคำสั่งมอบหมายให้ปลัดอำเภอทำหน้าที่ ไกล่เกลี่ยตามวันที่กำหนดไว้ล่วงหน้าเป็นประจำทุกเดือน เมื่อมีคดีเกิดขึ้นก็ให้ปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแทนนายอำเภอในวันนั้นเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแทนโดยทันที รูปแบบ หลังนี้จะมีผลดีในแง่ที่นายอำเภอไม่ต้องเสียเวลาในการมอบหมายเป็นรายคดีให้ปลัดอำเภอ ไกล่เกลี่ยแทน แต่มีข้อเสียคือ นายอำเภอไม่อาจใช้ดุลยพินิจได้ว่าคดีใดตนจะไกล่เกลี่ยเองหรือจะ มอบหมายให้ปลัดอำเภอไกล่เกลี่ยแทน ซึ่งลักษณะดังกล่าวเมื่อมองในแง่รูปแบบของผู้ที่ทำหน้าที่ เป็นคนกลางหรือคนดำเนินการให้ข้อพิพาทหรือความผิดทางอาญายุติลงแล้ว เป็นลักษณะของการ ไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทโดยคนกลาง (Mediation or Conciliation) และถือเป็นการ ไกล่เกลี่ยแบบสมัครใจ (Voluntary Mediation) ที่เกิดจากความสมัครใจและความยินยอมของทั้งฝ่าย ผู้เสียหายและฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งคน กลางในที่นี้หมายถึงนายอำเภอหรือปลัดอำเภอนั่นเอง เป็นผู้ทำหน้าที่ประสานความเข้าใจให้กับทั้ง สองฝ่าย และพยายามแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้มาเสนอในการเจรจา ทำ หน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจา ช่วยชี้แนะทางออกให้กับคู่กรณีเมื่อคู่กรณีตกลงกันได้จึงทำเป็นคำ ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้อีกช่องทางหนึ่งนั่นคือ เมื่อ ปลัดอำเภอเป็นผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอในเมื่อนายอำเภอไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้ ปลัดอำเภอคนที่มิอาจวุโสทางราชการที่นายอำเภอแต่งตั้งไว้เป็นผู้ทำหน้าที่แทนนายอำเภอใช้ ตำแหน่งนายอำเภอ² หรืออาจเปรียบเทียบได้ว่าได้เข้าไปยืนอยู่บนรองเท้าของนายอำเภอในการ ดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญาดังกล่าวเอง หรือมอบหมายให้ปลัดอำเภอคนอื่นทำการไกล่เกลี่ยแทน ตนได้

¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, มาตรา 66 และพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 63.

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 64.

อย่างไรก็ตามระหว่างร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่า ใครคือผู้สมควรดำเนินการไต่ถามคดีอาญา ระหว่างนายอำเภอกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจโดยทำเป็นร่างพระราชบัญญัติการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. และเป็นห่วงปัญหาเรื่องการกลัวประชาชนสับสนว่าเมื่อเกิดคดีจะต้องไปที่ไหนระหว่างอำเภอกับสถานีตำรวจ สุดท้ายแล้วมีการสรุปผลให้ผู้ที่มีอำนาจในการไต่ถามคดีอาญาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 คือนายอำเภอเพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชนในการได้พยายามไต่ถามข้อพิพาทให้พึงพอใจทุกฝ่าย หากไม่สามารถตกลงวันได้ก็ให้นำส่งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจดำเนินการ และใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่การไต่ถามคดีอาญาของนายอำเภอ³

จุดเริ่มต้นแห่งการใช้อำนาจการไต่ถามคดีอาญา เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในวรรคแรกแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติมที่บัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนง” สิ่งนี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าการจะนำคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการไต่ถามของนายอำเภอนั้นมีได้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นการที่คู่กรณีไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นฝ่ายร้องขอ โดยแสดงความจำนงให้นายอำเภอทำการไต่ถามคดีอาญา หรืออาจเป็นลักษณะที่ 2 ซึ่งเป็นกรณีที่นายอำเภออาจพบเห็นการกระทำความผิดอาญาทั้งที่เป็นการพบการกระทำผิดโดยตรงหรืออาจเป็นเรื่องที่กำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นำคดีเข้ามาสู่การรับรู้ของนายอำเภอแล้วนายอำเภอเห็นควรให้มีการไต่ถามคดีอาญาดังกล่าวก็จะจัดให้คู่กรณีคือทั้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหายินยอมให้มีการไต่ถามคดีอาญานี้ได้ ทั้งนี้บทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังกล่าวไม่ได้มีข้อความใดห้ามหรือจำกัดไม่ให้นายอำเภอที่เป็นผู้เห็นการกระทำความผิดเองทำการไต่ถามคดีอาญานั้นๆ แต่อย่างใด ซึ่งประเด็นนี้ได้มีการบัญญัติยืนยันอีกครั้งไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามคดีความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 แล้ว ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

4.1.2 ความยินยอม และการแสดงความจำนงของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา

แม้ว่าการที่นายอำเภอจะเข้าไปมีอำนาจในการไต่ถามคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นกรณีพบการกระทำความผิดเองหรือมีผู้ร้องขอให้ทำการไต่ถามคดีอาญา แต่มีเงื่อนไขสำคัญในการรองรับ

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

อำนาจการ โกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอคือ ความยินยอมของผู้เสียหายและถูกผู้กล่าวหา ซึ่งหมายถึงคู่กรณีทั้งหมดได้ให้ความยินยอมโดยสมัครใจ (Consent และ Submission) ความยินยอมนี้ต้องเป็นความยินยอมโดยไม่มีเงื่อนไข และต้องเป็นความยินยอมโดยชอบโดยปราศจากการหลอกลวง ช่มชู้ หรือกระทำมิชอบประการอื่นให้คู่กรณียินยอมอันเป็นหลักการของความยินยอมของผู้เสียหายในคดีอาญาที่นำมาใช้ในความยินยอมในกระบวนการ โกล่เกลี่ยคดีอาญาซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 โดยยินยอมที่จะให้นายอำเภอทำการ โกล่เกลี่ยด้วย ความยินยอมนี้จะมองในแง่ที่คู่กรณีเป็นฝ่ายตั้งรับ (Passive) ตัวผู้โกล่เกลี่ยเป็นการทำงานเชิงรุก (Active) ซึ่งเป็นกรณีที่นายอำเภอเป็นผู้ไปพบเห็นการกระทำความผิดอาญาเองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันแจ้งความต่อนายอำเภอว่ามีการกระทำความผิดในหมู่บ้าน นายอำเภออาจเชิญคู่กรณีมาเพื่อทำการ โกล่เกลี่ยซึ่งคู่กรณีอาจไม่ได้ตั้งใจตั้งแต่แรกว่าจะให้นายอำเภอไปโกล่เกลี่ย เมื่อนายอำเภอไปเสนอให้มีการโกล่เกลี่ย คู่กรณีจึงยินยอมความยินยอมนี้เกิดจากการเข้าไปทำงานเชิงรุกของนายอำเภอ นอกจากนี้ นายอำเภออาจมีอำนาจเข้าไปโกล่เกลี่ยคดีได้ในรูปแบบของการทำงานเชิงรับ (Passive) รับจากที่คู่กรณีนำคดีมาหานายอำเภอและแสดงความจำนงที่จะให้นายอำเภอทำการ โกล่เกลี่ยซึ่งเป็นกรณีที่คู่กรณีได้ร้องขอให้นำคดีอาญาเข้าสู่กระบวนการ โกล่เกลี่ยของนายอำเภอที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นกรณีที่คู่กรณีได้ดำเนินการเชิงรุก (Active) ซึ่งเงื่อนไขแห่งอำนาจการ โกล่เกลี่ยคดีประเภทหลังนี้ต้องอาศัยการยอมรับต่อผู้โกล่เกลี่ย คือผู้โกล่เกลี่ยหรือนายอำเภอต้องมีความน่าเชื่อถือพอที่จะให้คู่กรณีไว้วางใจให้ทำการ โกล่เกลี่ยได้ ซึ่งต้องอาศัยการประชาสัมพันธ์และผลงานการ โกล่เกลี่ยคดีที่เคยปฏิบัติมาจนเป็นที่ทราบกันดี ในทางตรงกันข้ามหากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอม นายอำเภอก็ไม่มีอำนาจเข้าไปโกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ แม้จะเป็นคดีอาญาที่ยอมความ ได้ก็ตาม ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าในขั้นตอนการนำคดีอาญาไปสู่การ โกล่เกลี่ย โดยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอนั้นมีอยู่สองประเภท คือ ประเภทแรกเป็นความยินยอมเข้าสู่กระบวนการ โกล่เกลี่ย และประเภทที่สองคือเป็นการแสดงความจำนงเข้าสู่การ โกล่เกลี่ย โดยที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายจะมีอย่างน้อยอย่างใดอย่างหนึ่งในสองอย่างนี้จึงจะเกิดกระบวนการ โกล่เกลี่ยขึ้น ได้แก่ ผู้เสียหายแสดงความจำนงผู้ถูกกล่าวหายินยอม ผู้ถูกกล่าวหาแสดงความจำนงผู้เสียหายยินยอม ทั้งผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาให้ความยินยอม หรือทั้งผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาแสดงความจำนง ในการนี้อาจมีคำถามว่าฝ่ายที่แสดงความจำนงจะต้องได้รับความยินยอมหรือไม่ นั่น ก็สามารถพิจารณาได้ว่าการแสดงความจำนงนั้นเป็นการแสดงความต้องการเชิงรุกที่จะให้มีกระบวนการ โกล่เกลี่ยและในความจำนงนั้นย่อมมีความยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการ โกล่เกลี่ยอยู่ด้วย เมื่อฝ่ายใดแสดงความจำนงยอมถือได้ว่าฝ่ายนั้นยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการ โกล่เกลี่ยไปด้วย จนกล่าวได้ว่าการแสดงความจำนงนั้นได้เคลื่อนกลืนความยินยอมไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติเอาไว้ว่าขอแค่เพียงคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีความยินยอมหรือการแสดงความจริงใจอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็เป็นอันใช้ได้แล้ว

ความยินยอมของคู่กรณีข้างต้นถือเป็นหลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution) อันเป็นแนวคิดพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา โดยที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บางส่วนเป็นลักษณะของการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) เป็นเพราะบทบาทของคนกลางในการไกล่เกลี่ยนั้นเป็นบทบาทของการประนีประนอมและไกล่เกลี่ยให้คู่ความยอมรับข้อตกลงร่วมกันโดยผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือทำคำชี้ขาดว่าฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดมีหน้าที่ต้องดำเนินการต่ออีกฝ่ายอย่างไร โดยปราศจากความยินยอมของคู่กรณี ซึ่งต่างจากรูปแบบของอนุญาโตตุลาการที่หลักความยินยอมของคู่กรณีนำไปใช้เพียงแค่การยินยอมเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการและความยินยอมและยอมรับในตัวอนุญาโตตุลาการเท่านั้น หลังจากขั้นตอนนี้แล้วจะไม่มีหลักความยินยอมมาใช้ในกระบวนการอนุญาโตตุลาการอีกต่อไป เมื่ออนุญาโตตุลาการตัดสินชี้ขาดอย่างไรแล้วเป็นบทบังคับให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตาม อีกฝ่ายสามารถฟ้องต่อศาลให้บังคับตามคำชี้ขาดนั้นได้เลย ซึ่งต่างกับกรณีตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จากคำที่บัญญัติไว้ว่า “เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” และ “ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป...” สิ่งนี้ได้แสดงให้เห็นว่าหลักความยินยอมยังคงมีอยู่ตั้งแต่เริ่มต้นการยินยอมเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ความยินยอมให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ความยินยอมตามคำไกล่เกลี่ย ไปจนถึงความยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ย ซึ่งแตกต่างกับกระบวนการอนุญาโตตุลาการตรงที่คู่กรณีมีทางเลือกที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการไกล่เกลี่ยตั้งแต่เริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยจนกระทั่งกระบวนการปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ย เมื่อคู่กรณีไม่พอใจตามคำไกล่เกลี่ยและไม่ปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยก็ไม่มียกข้อบังคับให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยหรือมีบทกำหนดโทษแต่อย่างใด ดังนั้นจึงสามารถยืนยันได้อีกครั้งหนึ่งว่ารูปแบบและบทบาทของผู้ทำหน้าที่ดำเนินการยุติคดีอาญาตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นี้มีลักษณะใกล้เคียงการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) มากกว่าลักษณะของอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) แต่สิ่งที่ทำให้รูปแบบการยุติคดีอาญาตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534



นี้มีมากกว่าการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) คือผลของคดีเมื่อมีการยอมรับและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยนั้นมีสภาพบังคับยิ่งกว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เสียอีก ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

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

4.1.3 ประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้

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

1) ประมวลกฎหมายอาญา⁴

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

⁴ อุทัย อาทิวา และคณะ. (2552). เอกสารประกอบการฝึกอบรม โครงการฝึกอบรมหลักสูตร "วิทยาการโครงการคุ้มครองสิทธิประชาชนเกี่ยวกับเอดส์ ระวังข้อพิพาทในระดับท้องถิ่น และเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนด้านการรักษาฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม" เรื่อง "ฝึกปฏิบัติเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาท" วันพฤหัสบดีที่ 12 กรกฎาคม 2552 เวลา 13.30 – 16.30 น. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด. หน้า 21 – 22.

- (2) มาตรา 309 วรรคแรก ความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (3) มาตรา 310 วรรคแรก ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่น ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (4) มาตรา 311 วรรคแรก ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่น โดยประมาท ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (5) มาตรา 322 ความผิดฐานเปิดเผยความลับในจดหมาย ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (6) มาตรา 323 ความผิดฐานเปิดเผยความลับของผู้อื่นที่รู้มาโดยหน้าที่ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (7) มาตรา 324 ความผิดฐานเปิดเผยความลับในทางอุตสาหกรรมหรือวิทยาศาสตร์ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (8) มาตรา 326 ความผิดฐานหมิ่นประมาทคนเป็น ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (9) มาตรา 327 ความผิดฐานหมิ่นประมาทคนตาย ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (10) มาตรา 328 ความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 200,000 บาท
- (11) มาตรา 341 ความผิดฐานฉ้อโกงธรรมดา ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (12) มาตรา 342 ความผิดฐานฉ้อโกงประกอบด้วยเหตุพิเศษ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (13) มาตรา 344 ความผิดฐานฉ้อโกงคนให้ไปทำงาน ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (14) มาตรา 345 ความผิดฐานสั่งซื้ออาหารหรือเข้าอยู่ในโรงแรมโดยไม่มีเงิน ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (15) มาตรา 346 ความผิดฐานชักจูงให้เด็กเบาปัญญาขายของโดยเสียเปรียบ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ
- (16) มาตรา 347 ความผิดฐานฉ้อโกงในเรื่องประกันวินาศภัย ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

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

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

(19) มาตรา 352 ความผิดฐานชักยอกทรัพย์ธรรมดา ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(20) มาตรา 353 ความผิดฐานชักยอกทรัพย์ในฐานะเป็นผู้จัดการมรดกแทนเขา ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(21) มาตรา 354 ความผิดฐานชักยอกทรัพย์ในฐานะเป็นผู้จัดการทรัพย์ตามคำสั่งศาล ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

(22) มาตรา 355 ความผิดฐานชักยอกทรัพย์เก็บของตก ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

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

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

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

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

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

(28) มาตรา 334 ถึง มาตรา 336 วรรคแรก และมาตรา 341 ถึง มาตรา 364 ประกอบ มาตรา 71 วรรคสอง กรณีเป็นการกระทำที่ผู้บุพการีกระทำต่อผู้สืบสันดาน ผู้สืบสันดานกระทำต่อ บุพการี หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกระทำต่อกัน มีระวางโทษจำคุกต่ำสุดไม่เกิน 3 เดือน สูงสุด 15 ปี ปรับอยู่ระหว่างไม่เกิน 500 บาท ถึงไม่เกิน 30,000 บาท

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

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

เมื่อพิจารณาตามตัวบทแล้วจะเห็นว่าขอบเขตแห่งคดีที่สามารถทำการไต่ถามได้ ในแง่ของประเภทคดีนี้ ค่อนข้างชัดเจนจึงไม่น่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าความผิดฐานใดที่ทำการไต่ถามได้บ้าง หากเป็นกรณีที่มีความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทซึ่งกฎหมายให้ลงโทษบทหนักอยู่แล้วตามมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น ก็ต้องพิจารณาว่าความผิดเหล่านั้นเป็นความผิดที่ยอมความได้ทั้งหมดหรือไม่หากเป็นความผิดอันยอมความได้ทั้งหมดก็สามารถไต่ถามได้ หากมีบางบทที่ไม่สามารถยอมความได้ ย่อมไม่มีประโยชน์ที่จะยอมความเฉพาะบทที่สามารถยอมความได้ เพราะถึงอย่างไรกฎหมายก็บัญญัติให้เลือกลงโทษบทหนักอยู่แล้ว แต่หากเป็นกรณีความผิดต่างกรรมต่างวาระซึ่งกฎหมายแยกลงโทษก็สามารถไต่ถามในความผิดกระทงความที่สามารถยอมความได้อยู่แล้ว

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าเหตุใดคดีความผิดเกี่ยวกับเพศที่เป็นความผิดที่ยอมความได้ แต่ไม่ให้อำนาจนายอำเภอในการไต่ถามไต่สวน นั้น เมื่อดูเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายจากบันทึกข่าวยุติการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 แล้วจะพบว่าเมื่อมีความผิดเกี่ยวกับเพศเกิดขึ้นแล้วต้องมีการเก็บพยานหลักฐานโดยเร็วหากปล่อยเวลานั้นเข้าไปอาจทำให้พยานหลักฐานเสียไป เช่น คราบอสุจิ เป็นต้น จึงต้องให้ผู้เก็บวัตถุพยานที่มีความชำนาญ การที่ปล่อยให้คดีนี้เข้าสู่การไต่ถามไต่สวนของนายอำเภอ หากการไต่ถามไต่สวนไม่สำเร็จ กว่าจะมาถึงพนักงานสอบสวนก็เป็นเวลานานแล้ว พนักงานสอบสวนอาจมีความยากลำบากในการติดตามเก็บพยานหลักฐานมากกว่าการเก็บพยานหลักฐานในเวลารวดเร็วใกล้ชิดกับเวลาเกิดเหตุทันที ซึ่งจะส่งผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมมากกว่า⁵

จากบทที่ 2 ที่กล่าวถึงเรื่องความผิดอาญาโดยแท้นั้น มีข้อสังเกตว่าในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน คดีที่สามารถไต่ถามไต่สวนได้และยุติได้โดยเจ้าพนักงานในชั้นก่อนฟ้องมักเป็นความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือเป็นความผิดในภาค 3 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของไทยที่เป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งนักวิชาการบางท่านมองว่าไม่ใช่ความผิดอาญาโดยแท้ แต่เป็นความผิดในทางปกครอง ซึ่งความผิดประเภทนี้ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันได้แยกออกจากกฎหมายอาญาโดยเด็ดขาด ส่วนความผิดอาญาโดยแท้นั้นกฎหมายประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน

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

กำหนดให้ศาลเท่านั้นที่เป็นผู้ตัดสินคดีคดี แต่ความผิดที่มาตรา 61/3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้นายอำเภอสามารถไต่ถามได้ตามที่ระบุไว้ข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาที่เนื้อหาแห่งความผิดแล้วไม่ใช่ความผิดลหุโทษที่มีลักษณะที่เป็นความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนระเบียบหรือเป็นความผิดตามภาค 3 แห่งประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด แต่จะเป็นความผิดอาญาที่สามารถยอมความได้ ดังนั้นจึงน่าจะสรุปได้ว่าความผิดอาญาที่เป็นความผิดที่ยอมความได้ข้างต้น ไม่ใช่ความผิดทางปกครองและถือได้ว่าเป็นความผิดอาญาโดยแท้ทั้งสิ้นซึ่งในแง่ของวิธีพิจารณาความอาญาแล้วสำหรับต่างประเทศเช่นประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน เมื่อเป็นความผิดที่ถือว่าเป็นกฎหมายอาญาโดยแท้จะไม่อนุญาตให้ผู้อื่นนอกจากศาลเป็นผู้พิจารณาและยุติคดี แต่กฎหมายไทยโดยมาตรา 61/3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้เจ้าพนักงานซึ่งก็คือนายอำเภอสามารถทำการไต่ถามยุติคดีความผิดอาญาที่เป็นความผิดอาญาโดยแท้ประเภทที่สามารถยอมความได้ โดยที่ความผิดที่บัญญัติให้ยอมความได้นี้กฎหมายมีเจตนารมณ์จะให้คู่กรณีสามารถผ่อนปรนให้แก่กันได้ การมีนายอำเภอเข้าไปมีบทบาทในการไต่ถามได้ จะช่วยให้คดีความผิดอันยอมความได้มีโอกาสยุติในชั้นก่อนฟ้องได้มากขึ้นอันจะส่งผลต่อการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม อีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลได้โดยตรง

4.1.4 อำนาจในการไต่ถามคดีตามเขตท้องที่

คดีที่อยู่ในอำนาจของนายอำเภอที่จะทำการไต่ถามคดีตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติม ในแง่ของเขตท้องที่คือ บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดนายอำเภอแห่งท้องที่ในเขตที่คดีเกิดก็สามารถทำการไต่ถามคดีได้ แต่มีปัญหาน่าคิดคือ กรณีที่เป็นความผิดต่อเนื่องดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 19 ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่
- (2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
- (3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป
- (4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน
- (5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง
- (6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

พนักงานสอบสวน ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้

ในกรณีข้างต้นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

(ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ

(ข) ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ”

เมื่อเป็นกรณีความผิดต่อเนื่องตามมาตรา 19 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาข้างต้นแล้ว หากคดีส่วนหนึ่งได้เกิดขึ้นในเขตอำนาจของนายอำเภอหลายอำเภอแล้ว นายอำเภอใดจะเป็นผู้มีอำนาจใกล้เคียง หรือนายอำเภอใดอำเภอหนึ่งที่เกี่ยวข้องจะมีอำนาจทำการใกล้เคียงได้เลยหรือไม่ หรือต้องดำเนินการอย่างไรก่อนหรือไม่ ประเด็นเหล่านี้ยังเป็นปัญหาอยู่

4.1.5 ผลแห่งการสิ้นสุดแห่งคดีที่ใกล้เคียงแล้ว

กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ใกล้เคียงและปฏิบัติตามคำใกล้เคียงแล้ว ผลก็คือคดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหมายถึงคดีอาญาได้ยุติลง ตัดอำนาจผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการในการฟ้องร้องผู้ต้องหาในคดีเดียวกันนั้นต่อศาล เมื่อเป็นการใกล้เคียงกันโดยชอบแล้ว ไม่ว่าจะฝ่ายใดก็ไม่สิทธิที่จะนำคดีมาว่ากล่าวกันได้อีกต่อไป และเป็นกรณีที่ไม่ต้องนำสำนวนการใกล้เคียงส่งพนักงานอัยการเหมือนสำนวนเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สิ่งสำคัญที่ทำให้เงื่อนไขคดีเป็นอันยุติในชั้นเจ้าพนักงานนี้มี 2 ประการ คือ ประการแรกต้องมีคำยินยอมที่เป็นหนังสือ และประการที่สองต้องมีการปฏิบัติตามคำใกล้เคียงแล้วเท่านั้น ถ้าขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งทั้ง 2 ประการนี้คดีย่อมไม่เป็นอันเลิกกันแต่อย่างใด ซึ่งผลที่ทำให้คดีสิ้นสุดก่อนถึงชั้นศาลนี้เป็นสิ่งที่มีนอกเหนือจากการใกล้เคียงหรือการประนอมข้อพิพาท (Mediation or Conciliation) ที่ผลแห่งข้อตกลงจากใกล้เคียงหรือการประนอมข้อพิพาทโดยทั่วไปนั้น มีสภาพบังคับทางกฎหมายเหมือนสัญญาทั่วไป การจะบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงต้องทำการฟ้องร้องต่อศาลและนำสืบให้ศาลเห็นเมื่อศาลเชื่อจึงบังคับตามข้อตกลง ไม่มีแม้กระทั่งสิทธิในการนำข้อตกลงนั้นฟ้องต่อศาลให้บังคับตามข้อตกลงตามแบบของกระบวนการอนุญาโตตุลาการก็ไม่มี แต่ผลแห่งคดีในกรณีที่มีการยอมรับข้อตกลงและปฏิบัติตามข้อตกลงหรือข้อใกล้เคียงตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ทำให้คดียุติหรือเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ เป็นผลแห่งข้อตกลงที่มีสภาพบังคับเหนือกว่าสภาพบังคับของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเสียอีก กล่าวคือทำให้คดีอาญาเป็นอันยุติลงทันที ผู้เสียหายและพนักงานอัยการไม่มีสิทธิในการนำคดีฟ้องร้องยังศาลอีกต่อไป เป็นการทำให้คดียุติลงโดย

ไม่จำเป็นต้องฟังคำพิพากษาของศาลอย่างสิ้นเชิง ในขณะที่คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการยังคงต้องฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลบังคับในกรณีคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

ด้วยความที่มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นมากกว่าการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาทและผลแห่งคำไกล่เกลี่ยกรณีคู่กรณียินยอมและมีการปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยแล้วที่มีสภาพบังคับมากกว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนี้ ทำให้บทบัญญัติดังกล่าว เป็นลักษณะสำคัญของการหันเหคดีอาญา (Diversion) และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ที่ทำให้คดีอาญาผันออกจากกระแสหลัก โดยเบี่ยงเบนออกนอกเส้นทางแห่งกระบวนการยุติธรรมตามปกติ และสามารถยุติได้ในรูปแบบอื่น โดยที่ไม่ต้องใช้ศาล ผลแห่งการสิ้นสุดของคดีดังกล่าวโดยอำนาจของคำไกล่เกลี่ย นั้นถือเป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่จะทำให้คดีอาญายุติลงได้ในชั้นนี้ ภายใต้ความยินยอมของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา คำไกล่เกลี่ยเช่นว่านี้จึงมีลักษณะที่ใกล้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลมากที่สุดเมื่อมองในมุมของการมีสภาพบังคับ เพราะมีผลผูกพันคู่กรณีและทำให้คดีอาญาเป็นอันสิ้นสุดได้เช่นเดียวกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

ในเมื่อผลแห่งคดีระหว่างกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้ผลผลิต (Output) เหมือนกันคือคดีอาญายุติลง แต่สิ่งที่ต่างกันคือผลลัพธ์ (Outcome) ที่ได้จากทั้งสองกรณีข้างต้นแตกต่างกัน กล่าวคือกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะมีผลลัพธ์ที่ดีกว่า ซึ่งหมายถึงแต่ประโยชน์ที่ได้จากการทำให้คดียุติโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นมีมากกว่า ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือการที่คดีอาญาได้ผันออกจากกระแสหลักโดยที่ไม่ต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลแต่อย่างใดนั้น แน่แน่นอนว่าคดีนั้นต้องไม่ขึ้นไปสู่ศาล ดังนี้จึงสามารถช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม อีกทั้งยังช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้ หากนายอำเภอในทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทยร่วมกันทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจแล้วช่วยซ่อมสร้างบรรยากาศการแก้ไขข้อขัดแย้งในชุมชนไปในทางถ้อยทีถ้อยอาศัยไม่แตกหักเหมือนการดำเนินคดีในศาล คู่กรณีมีโอกาสได้ขอโทษและให้อภัยซึ่งกันและกัน มีโอกาสในการเจรจาแก้ไขปัญหาค้นหามิตร ทำให้คู่กรณีสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ต่อไป สังคมมีความสุขสงบสุข นอกจากนี้แล้วโอกาสที่คดีเล็กๆ น้อยๆ จะขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลย่อมลดลงและเมื่อคดีขึ้นสู่ศาลน้อยลงเท่าใด จึงเป็นการแบ่งเบาภาระศาลในการพิจารณาคดีได้มากเท่านั้น เป็นการมีส่วนช่วยลดปัญหาความตึงเครียดของความปรองดองและความสมานฉันท์กัน ในสังคมไทยตลอดจนคดีชั้นศาลและปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้ จึงเป็นการพิสูจน์สมมุติฐานในประเด็นแรกได้ว่า บทบัญญัติกฎหมายให้นายอำเภอมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นบทบัญญัติที่เป็น

ประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ในอันที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม อีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและช่วยลดปัญหาหนักโทยล้นเรือนจำได้ โดยที่ตัวอย่างของการผันคดีสามารถเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม อีกทั้งยังช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้นี้ขอยกตัวอย่างกรณีที่ผู้เขียนได้ปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงคดีอาญาจริงในฐานะปลัดอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี เหตุเกิดเมื่อปี 2550 ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ใช้งบฉบับ มีนายปรีชา ยังแดง และนายพา ยังแดง ผู้ร้องราษฎรตำบลหนองเพรางาย อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี ได้มาร้องเรียนต่อนายอำเภอไทรน้อยว่า นายกำพรา ยิ้มขลิบ และนางสมพร ยิ้มขลิบ ผู้ถูกร้อง ได้บุกรุกที่นาของผู้ร้อง แต่ผู้ถูกร้องต่อสู้ว่าไม่ได้บุกรุกผู้ร้องได้ให้ผู้ถูกร้องเช่าที่นาทำนาต่อมาผู้ร้องได้เลิกสัญญาโดยไม่ชอบ นายอำเภอได้มอบหมายให้ผู้เขียนเป็นปลัดอำเภอทำการไต่ถามข้อพิพาทดังกล่าว ผู้เขียนได้พิจารณาแล้วผู้ร้องได้ร้องเรียนว่าผู้ถูกร้องกระทำผิดฐานบุกรุกอันเป็นความผิดทางอาญาเมื่อดูจากพฤติการณ์เบื้องต้นแล้วแม้ว่าความผิดฐานบุกรุกจะเป็นความผิดที่ขอมความได้⁶ แต่ความผิดฐานบุกรุกมีโทษหนักเกินกว่าที่จะทำการเปรียบเทียบได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อปล่อยให้คดีนี้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักตามปกติคือจะต้องส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดี จะสร้างภาระให้กับศาลในการพิจารณาคดีและอาจนำไปสู่การนำนักโทษเข้าสู่เรือนจำเพิ่มขึ้นได้ ทั้งๆ ที่คดีนี้อาจยุติได้โดยไม่ต้องถึงชั้นศาล และเมื่อคดีไปถึงการต่อสู้ยังชั้นศาลมุ่งเอาชนะกันทั้งที่คู่กรณีต่างก็เป็นคนในชุมชนหมู่บ้านเดียวกันอาจเกิดความบาดหมางกัน ไม่มองหน้ากัน สิ่งนี้ย่อมบั่นทอนความปรองดองและความสมานฉันท์กันซึ่งสังคมไทยและชุมชนไทยกำลังต้องการอยู่ในเวลานี้ ผู้เขียนจึงทำการผันคดีดังกล่าวออกจากกระแสหลักและทำการไต่ถามใกล้เคียงให้ผู้ร้องยินยอมให้นำคดีเข้าสู่กระบวนการที่ไม่ต้องขึ้นศาลด้วยการนำเรื่องเป็นข้อพิพาทของการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลหนองเพรางายเป็นผู้ไต่ถามและวินิจฉัย ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แทนการดำเนินคดีอาญาซึ่งผลก็คือคดีสามารถยุติลงได้โดยไม่ต้องถึงชั้นศาลแต่อย่างใด โดยที่ผู้ถูกร้องยินยอมออกจากที่นาไป ส่วนผู้ร้องก็พึงพอใจ⁷

⁶ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 366.

⁷ บันทึกคำวินิจฉัยและบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลหนองเพรางาย ลงวันที่ 21 มีนาคม 2550 ณ ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอไทรน้อย.

นอกจากนี้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ด้วยการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังได้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าการตัดสินของศาลในแง่ที่ว่าสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และสามารถรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างคู่กรณีไว้ได้ ซึ่งจะขอยกตัวอย่างการปฏิบัติหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่จริงของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้ กล่าวคือเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2550 เมื่อครั้งผู้เขียนได้ปฏิบัติหน้าที่ปลัดอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี มีนายพนัส รอดดี ราษฎรตำบลทิววัฒนา ผู้ร้อง ได้มาร้องเรียนต่อนายอำเภอว่านายณัฐสันต์ โพธิ์ก๊าดและนางสุชาติ โพธิ์ก๊าด ผู้ถูกร้อง ได้ทำการหลอมทองส่งกลิ่นเหม็นและเป็นความผิดฐานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 33⁸ ประกอบมาตรา 71⁹ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 อันเป็นความผิดอาญาและปรึกษาว่าจะทำการฟ้องร้องต่อศาลเรียกค่าเสียหายด้วย นายอำเภอจึงมอบหมายให้ผู้เขียนไปตรวจสอบที่เกิดเหตุไม่พบการกระทำความผิดหลอมทองแต่พบอุปกรณ์การหลอมทองอยู่ในลักษณะที่ทำให้เชื่อได้ว่าอาจจะทำการหลอมทองอันเป็นความผิดอีก เมื่อพิจารณาแล้วผู้ถูกร้องเป็นคนหาเช่ากินกำมีบุตรต้องเลี้ยงคู่อีก 2 คนหากทำการสืบสวนจับกุมดำเนินคดีและปล่อยให้ผู้ร้องฟ้องต่อศาลบุตรผู้ถูกร้องทั้ง 2 คน จะไม่มีผู้เลี้ยงดูและอาจเป็นภาระต่อสังคมและรัฐในการดูแลบุตรของผู้ถูกร้องทั้ง 2 คน และด้วยความเป็นคนหาเช่ากินกำผู้ถูกร้องคงไม่มีทางหาเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนได้ แต่สิ่งที่ควรทำคือให้ผู้ถูกร้องหยุดการกระทำที่เป็นความผิด ผู้เขียนจึงนำผู้ร้องและผู้ถูกร้องมาพูดคุยทำความเข้าใจถึงความ ต้องการแต่ละฝ่ายและให้ผู้ถูกร้องหยุดพฤติกรรมและให้ผู้ร้องเลิกล้มความผิดการฟ้องร้องทุกอย่างแล้วทำบันทึกไว้คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายจึงพอใจและทำการขอโทษซึ่งกันและกันและจับมือกันและ

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

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไข โดยเฉพาะให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา 32(2) ก็ได้

ใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ใช้ได้สำหรับกิจการประเภทเดียวและสำหรับสถานที่แห่งเดียว.”

⁹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 71 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 19 มาตรา 33 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 24 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.”

อยู่ร่วมกันในสังคมต่อไปได้¹⁰ กรณีนี้ทำให้คดีอาญาสามารถระงับลงได้โดยไม่ต้องไปถึงศาล และผู้ร้องก็ไม่ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องบังคับคดีเป็นการยุติข้อพิพาทที่ประหยัดกว่าการฟ้องร้องต่อศาล นอกจากนี้ยังสามารถช่วยรักษาสัมพันธภาพระหว่างผู้ร้องกับผู้ถูกร้องซึ่งอยู่ในชุมชนเดียวกันให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติได้อีกด้วย

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นที่เป็นการยุติคดีอาญาด้วยอำนาจของเจ้าพนักงานซึ่งก็คือ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ โดยพ้นคดีออกจากกระแสหลัก ซึ่งผลก็คือทำให้ข้อพิพาทและคดีอาญา ระงับเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญากระแสหลัก แต่เป็นการดำเนินการที่ได้ผลดีกว่าการดำเนินคดีอาญากระแสหลัก นั่นคือ ช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม ช่วยรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีให้คู่กรณีสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้ต่อไป ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อีกทั้งยังช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้ ตลอดจนลดจำนวนนักโทษสันเขื่อนจำได้ เมื่อมีบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ใช้บังคับจึงถือเป็นการบัญญัติกฎหมายรับรองการทำงานของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้มีส่วนช่วยพ้นคดีออกจากกระแสหลักเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของ นายอำเภอได้อย่างชอบด้วยกฎหมาย

4.1.6 ผลแห่งการจำหน่ายข้อพิพาท

การจำหน่ายข้อพิพาทออกจากกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอ นั้นเกิดจากคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กล่าวคือผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งตามบทบัญญัติใช้คำว่า “ผู้เสียหายและผู้กล่าวหา” นั้น ไม่ได้หมายความว่าต้องทั้งสองฝ่าย ไม่ยินยอมเท่านั้นจึงจะจำหน่ายข้อพิพาท กรณีนี้เจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติต้องการชี้ให้เห็นว่าแม้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในทั้งสองฝ่ายนี้ไม่ยินยอมก็ไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ ควรจะดำเนินการยุติความขัดแย้งหรือยุติคดีโดยวิธีการอื่น โดยให้นายอำเภอทำการจำหน่ายข้อพิพาทนั้น ซึ่งผลแห่งการจำหน่ายข้อพิพาท ทำให้อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาเริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท นั้นหมายถึงตลอดระยะเวลาที่อยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยยังไม่มีกรเริ่มนับอายุความ จะเริ่มนับ 1 ใหม่ในวันที่จำหน่ายข้อพิพาท และผู้เสียหายมีสิทธิไปดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹¹

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

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

มีข้อสงสัยเกิดในบทบัญญัตินี้ว่าการส่งต่อคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก กรณีการไกล่เกลี่ยไม่ได้ผลนั้นยังไม่มีผลชัดเจนเพียงพอ ไม่ได้แจ้งสิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้ผู้ไกล่เกลี่ย ดำเนินการส่งต่อคดี กรณีนี้อาจทำให้สูญเสียความเป็นธรรมได้หากผู้เสียหายเป็นชาวบ้านทั่วไปที่ อาจไม่ทราบถึงสิทธิของตน เมื่อการเจรจาไกล่เกลี่ยไม่ได้ผลก็ไม่รู้ว่าจะเรียกร้องสิทธิให้ผู้กระทำผิด เยียวยาความเสียหายต่อตนได้อย่างไร ดังนั้นจึงควรแก้ไขโดยการแจ้งสิทธิหรือกำหนดหน้าที่ให้ ผู้ไกล่เกลี่ยแจ้งการไกล่เกลี่ยต่อพนักงานสอบสวนทราบได้ด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

4.1.7 การนับอายุความและผลแห่งการนับอายุความเมื่อจำหน่ายข้อพิพาท

เมื่อแรกเริ่มคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้เกิด อายุความร้องทุกข์ย่อมเกิดขึ้นและ ดำเนินต่อไปทันที ตราบใดที่ยังไม่มีการร้องทุกข์หรือนำคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ยของนายอำเภอตราบ นั้นเวลาแห่งอายุความยังเดินอยู่ หากยังไม่มีการดำเนินคดีใดๆ ภายในระยะเวลา 3 เดือน¹² ทำให้คดี นั้นขาดอายุความร้องทุกข์ จะไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ จนกระทั่งมีการร้องทุกข์หรือ ให้นำายอำเภอไกล่เกลี่ยคดี ณ เวลาดังกล่าวอายุความร้องทุกข์จึงได้สะดุดหยุดลง ไม่มีการนับอายุความ ในระหว่างนั้นอีกต่อไป ในกรณีที่มีการร้องทุกข์แล้วคดีจึงไม่มีกรณีทำให้ขาดอายุความอีกต่อไป หากเป็นกรณีที่นายอำเภอได้จำหน่ายข้อพิพาทแล้ว จึงเริ่มนับอายุความใหม่อีกครั้ง

เหตุที่ไม่มีการนับอายุความระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอ เพราะเจตนารมณ์แห่งการร่างกฎหมายต้องการป้องกันปัญหาที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องใช้ ระยะเวลาหนึ่ง หากมีการใช้เวลาไกล่เกลี่ยคดีอาญาจนหมดอายุความหรือใกล้หมดอายุความร้องทุกข์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากรณีความผิดอันยอมความได้ซึ่งมีระยะเวลาให้ร้อง ทุกข์ภายใน 3 เดือน เมื่อผลสุดท้ายไม่อาจดำเนินการไกล่เกลี่ยได้สำเร็จผู้เสียหายเปรียบและอาจ เสียหายคือตัวผู้เสียหาย ในกรณีที่คดีหมดอายุความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน การให้เริ่มนับ อายุความร้องทุกข์ใหม่ตั้งแต่วันจำหน่ายข้อพิพาท จึงมุ่งที่จะรักษาสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการ เยียวยามากกว่าการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในอันที่จะได้รับการดำเนินคดีภายในกำหนด ระยะเวลาและไม่เป็นการเพิ่มภาระด้านการขยายระยะเวลาการร้องทุกข์อันทำให้ผู้ต้องหาเสียเปรียบ¹³ ดังนั้น การที่ผลแห่งการจำหน่ายข้อพิพาทของนายอำเภอ ทำให้อายุความการร้องทุกข์ตามประมวล กฎหมายอาญาเริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท นั้นหมายถึงตลอดระยะเวลาที่อยู่ในกระบวนการ

¹² ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 96.

¹³ รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แขนงดิน (ฉบับที่...) พ.ศ. สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ. วันที่ 26 กรกฎาคม 2550. หน้า 3/4.

ไกล่เกลี่ยยังไม่มีกรเริ่มนับอายุความ จะเริ่มนับ 1 ใหม่ต่อเมื่อมีการจำหน่ายข้อพิพาทโดยนายอำเภอ ซึ่งทำให้ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้ภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

4.1.8 ความสัมพันธ์กับมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

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

4.2 วิเคราะห์ความชอบด้วยหลักการ และความเหมาะสมในการให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา ตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ในหัวข้อนี้จะเสนอในรายละเอียดถึงความชอบด้วยหลักการ ความเหมาะสม ตลอดจนความเหมาะสมแห่งขอบเขตอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอ ซึ่งกล่าวได้ดังนี้

4.2.1 ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการนำบทบัญญัติการไต่ถามคดีอาญา โดยนายอำเภอไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เมื่อพิจารณาประเภทของกฎหมายโดยแบ่งแยกตามวิธีบัญญัติหรือสารบัญญัติแล้ว การไต่ถามคดีอาญาเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินคดีอาญาอย่างหนึ่ง จึงถือเป็นกฎหมายประเภทวิธีบัญญัติ เมื่อพิจารณาในแง่ของการทำให้กฎหมายเป็นหมวดหมู่บทบัญญัติว่าด้วยการไต่ถามคดีอาญาโดยนายอำเภอจึงน่าจะอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายอาญาสารบัญญัติ¹⁴ และเมื่อพิจารณาจากผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการไต่ถามคดีอาญาคือนายอำเภอในฐานะผู้ปกครองท้องที่ การไต่ถามคดีอาญาก็ถือเป็นภารกิจหนึ่งในหลายภารกิจที่ผู้ปกครองท้องที่ต้องดำเนินการ ซึ่งหน้าที่ของนายอำเภอผู้ปกครองท้องที่ส่วนใหญ่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เมื่อพิจารณาในมุมนี้ การไต่ถามคดีอาญาโดยนายอำเภอน่าจะมีความเหมาะสมที่จะอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แต่บทบัญญัติว่าด้วยการไต่ถามคดีอาญาของนายอำเภอปัจจุบันมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยวิธีการในการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวม เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์หมวดหมู่กฎหมายที่กล่าวมามาก่อนหน้านี้ทั้ง 2 หลักเกณฑ์แล้ว การพิจารณาว่านำบทบัญญัติว่าด้วยการไต่ถามคดีอาญาโดยนายอำเภอมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้นดูจะไม่เหมาะสมและไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ทั้ง 2 เท่าใดนัก ผู้เขียนก็มีความเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าบทบัญญัติว่าด้วยการไต่ถามคดีอาญาโดยนายอำเภอควรจะอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งจะเหมาะสมมากกว่า โดยหากจะให้เป็นการดีที่สุดควรนำบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปบัญญัติเป็นมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เดิม ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งของนายอำเภอได้ถูกยกเลิกไปโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551¹⁵

¹⁴ คณิต ฒ นคร ก (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 39.

¹⁵ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ให้ยกเลิก มาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2457.”

อย่างไรก็ตามการจะเสนอให้มีการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 หรือในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่นั้นมีสิ่งที่จะต้องพิจารณาหลายประการ ในที่นี้มีปรากฏการณ์ 3 ประการที่ขอเสนอประกอบการพิจารณา

1) ประการแรก คือปรากฏการณ์แห่งประวัติศาสตร์ของบทบัญญัติว่าด้วยการไต่ถามคดีอาญาอันเป็นการทำให้คดีอาญายุติลงโดยเจ้าพนักงาน ที่บัญญัติไว้ในลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 ที่ให้กำนันและนายแขวงมีอำนาจเปรียบเทียบความอาญาได้ ต่อมาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติให้อำนาจนายอำเภอทำการเปรียบเทียบคดีอาญาได้ จนกระทั่งปัจจุบันมีการบัญญัติการไต่ถามคดีอาญาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้ว นั้นแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจการไต่ถามหรือยุติคดีอาญาของนายอำเภอและพนักงานฝ่ายปกครองจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เคยอยู่ในพระธรรมนูญศาล กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ และกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหลากหลายมาก

2) ประการที่สอง อำนาจในการยุติคดีอาญาโดยเจ้าพนักงานอันมีลักษณะและรูปแบบคล้ายคลึงกับแนวคิดการไต่ถามคดีอาญาให้คดีอาญายุติลงในชั้นเจ้าพนักงานในประเทศไทยอันถือเป็นการดำเนินการทางวิธีพิจารณาความอาญาอย่างหนึ่งนอกจากบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังมีบัญญัติไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบอันเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่หลากหลายอีกมาก เช่น ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการประνομข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติสุทธการพุทธศักราช 2469 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ระเบียบศูนย์ไต่ถามข้อพิพาทสหภาพนายความว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาท พ.ศ. 2547 ที่ได้กล่าวในรายละเอียดมาแล้ว เป็นต้น

3) ประการที่สาม มีกฎหมายในประเทศไทยหลายฉบับที่บัญญัติออกมาใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่มีบทบัญญัติบางประการที่โดยทั่วไปแล้วน่าจะบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกฉบับหรือประเภทหนึ่งแต่กลับบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวซึ่งหากมองในแง่ของประเภทและหมวดหมู่กฎหมายแล้วไม่น่าจะเหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กล่าวถึงการจัดองค์กรการใช้อำนาจอธิปไตย วิธีการได้มาซึ่งองค์กรเหล่านี้ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการใช้อำนาจอธิปไตยและตลอดจนบัญญัติหลักเกณฑ์และกติกาที่

สำคัญในการใช้อำนาจรัฐ¹⁶ ซึ่งควรบัญญัติในเรื่องหลักใหญ่ๆ หากเป็นเรื่องในรายละเอียดจะบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองลงมา เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติกฎกระทรวง เป็นต้น แต่บทบัญญัติมาตรา 306 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกลับบัญญัติในรายละเอียดของการบริหารงานบุคคลขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการคือศาลและขององค์กรอัยการคือการกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการให้ดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบ 70 ปี¹⁷ ซึ่งเป็นรายละเอียดมากและควรจะไปเสนอขอแก้ไขกฎหมายในลำดับรองลงไป ดังเช่นการกำหนดอายุของข้าราชการพลเรือนซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹⁸ จะเหมาะสมกว่าบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศซึ่ง โดยหลักและตามนิติวิธีแล้วไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติรายละเอียดดังกล่าวไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และตัวอย่างต่อมาคือ มาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติเกี่ยวกับความแพ่งแต่ได้บัญญัติความผิดและโทษที่จะได้รับอันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายสารบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีสบัญญัติดังกล่าว คือ การกำหนดโทษสำหรับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลที่

¹⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 221.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 306 บัญญัติว่า

“ในวาระเริ่มแรก ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่เคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในปัจจุประมาณ 2550 สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาตามมาตรา 219 ได้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาอาวุโส

ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้ตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบเจ็ดสิบปี และผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปในปัจจุประมาณใดซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่น้อยกว่าสี่สิบปีและผ่านการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถขอไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสในศาลซึ่งไม่สูงกว่าขณะดำรงตำแหน่งได้

กฎหมายที่จะตราขึ้นตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะต้องมิบทบัญญัติให้ผู้ที่จะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปในปัจจุประมาณใดในระยะสิบปีแรกนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับทยอยพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เป็นลำดับในแต่ละปีต่อเนื่องกันไปและสามารถขอไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสต่อไปได้

ให้นำบทบัญญัติในวรรคสอง และวรรคสาม ไปใช้กับพนักงานอัยการด้วย โดยอนุโลม.”

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 108 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปัจจุประมาณและทางราชการมีความจำเป็นที่จะให้รับราชการต่อไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการหรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัว ในตำแหน่งตามมาตรา 46(3) (ง) หรือ (จ) หรือ (4) (ค) หรือ (ง) จะให้รับราชการต่อไปอีกไม่เกินสิบปีก็ได้ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”



กำหนดโทษไว้ในวรรคท้ายแห่งมาตราดังกล่าวคือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนและปรับไม่เกิน 500 บาท¹⁹ ซึ่งโดยหลักแล้วการบัญญัติว่าการกระทำใดเป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับความผิดนั้นควรบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นกฎหมายสารบัญญัติจะเป็นหมวดหมู่มากกว่า จากตัวอย่างบทบัญญัติทั้ง 2 ประเด็นที่ยกมานั้น หากมองในแง่ของนิติวิธีและความเหมาะสมในการจัดหมวดหมู่กฎหมายแล้วอาจไม่เหมาะสมเท่าใดนัก แต่การที่ผู้บัญญัติกฎหมายบัญญัติออกมาเช่นนั้น ย่อมมีเหตุผลความจำเป็นในบริบททางสังคม การเมือง หรือเหตุผลอื่นอยู่เสมอ บทบัญญัติบางประการได้มีความพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขในกฎหมายฉบับหนึ่งเป็นเวลานานแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ แต่บทบัญญัติตามหลักการเดียวกันนี้อาจนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งตราออกมาใช้บังคับภายในระยะเวลาอันรวดเร็วกว่าก็มี เช่น บทบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการออกหมายค้นและหมายจับที่เปลี่ยนจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นศาลนั้นได้ประสบผลสำเร็จในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา²⁰ ดังนั้นการที่บทบัญญัติว่าด้วยอายุการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาและพนักงานอัยการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอาจเกิดจากเหตุผลอื่นนอกจากเหตุผลทางนิติวิธีก็เป็นได้ ส่วนบทบัญญัติว่าด้วยโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็อาจเกิดจากเหตุผลอื่นนอกจากเหตุผลในเรื่องของการจัดหมวดหมู่กฎหมายก็เป็นได้

บทบัญญัติว่าด้วยหลักการการไต่ถามคดีอาญาหรือการทำให้คดีอาญายุติในชั้นเจ้าพนักงานนี้เป็นอีกบทบัญญัติหนึ่งที่เป็นหลักการที่ดีที่จะช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม อีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและช่วยลดปัญหาคนล้นเรือนจำได้ และได้มีความพยายามในการบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้มาเป็นเวลานานมากแต่ยังไม่เป็นผลสำเร็จในการบัญญัติออกมาให้มีผลใช้บังคับ ดังเช่น ร่างพระราชบัญญัติการไต่ถามคดีข้อพิพาท

¹⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 33 บัญญัติว่า

“ถ้าคู่ความฝ่ายใดหรือบุคคลใดกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลใดให้ศาลนั้นมีอำนาจสั่งลงโทษโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือทั้งสองวิธีดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(ก) ไล่ออกจากบริเวณศาล หรือ

(ข) ให้ลงโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

การไล่ออกจากบริเวณศาลนั้นให้กระทำได้ชั่วระยะเวลาที่ศาลนั่งพิจารณาหรือภายในระยะเวลาใด ๆ ก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร เมื่อจำเป็นจะเรียกให้ตำรวจช่วยจัดการก็ได้

ในกรณีกำหนดโทษจำคุกและปรับนั้นให้จำคุกได้ไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท.”

²⁰ คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 272 – 273.

คดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. ของตำรวจ ร่ำพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ของอัยการ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเมื่อการไต่ถามและกรณียุติคดีในชั้นเจ้าพนักงานเป็นสิ่งที่ดีและหลายฝ่ายพยายามผลักดันให้ออกมาในรูปของกฎหมายมาใช้บังคับแต่ยังไม่สามารถทำได้ เพราะเหตุที่ใช้เป็นกฎหมายนั้นมีขั้นตอนหลายขั้นตอนและออกโดยองค์กรณีบัญญัติจึงทำให้ใช้เวลาในการพิจารณา และกว่าจะออกมาเป็นกฎหมายใช้เวลานาน เครื่องมือทางกฎหมายบางอย่างที่เป็นสิ่งที่ดีที่นำมาใช้แต่กลับมามีปัญหาใช้ไม่ได้เพราะยังไม่มีการบัญญัติเป็นกฎหมายออกใช้บังคับ บางครั้งทำให้เสียโอกาสที่ดีไป ส่วนกรณีของการไต่ถามคดีอาญาโดยนายอำเภอซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับได้นั้นจึงนับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีในอันที่จะพัฒนาระบบการไต่ถามคดีอาญาให้มีประสิทธิภาพเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความตกต่ำของความปรองดองและความสมานฉันท์กันในสังคมไทยตลอดจนคดีสันศาลและคนล้นเรือนจำได้ดียิ่งขึ้นในอนาคต

ส่วนที่มาของบทบัญญัติว่าด้วยการไต่ถามคดีอาญาโดยนายอำเภอ ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น เนื่องจากรูปแบบการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐผ่านคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น โดยปกติแล้วเมื่อจะต้องแก้ไขกฎหมายฉบับใด โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมคือหน่วยงานในสังกัดที่รัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้นเป็นผู้รักษาการในฐานะเจ้าของเรื่อง²¹ ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรณีการไต่ถามคดีอาญาโดยนายอำเภอนี้ หน่วยงานที่ดำเนินการผลักดันให้มีการออกเป็นกฎหมายบังคับใช้คือคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. ซึ่งมีหน่วยงานเลขานุการคือสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นส่วนราชการที่อยู่ใบบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี²² เมื่อจะเสนอกฎหมายเพื่อบังคับใช้ก็ต้องเสนอแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายฉบับที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเป็นผู้รักษาการ ในการนี้มีกฎหมายอยู่ฉบับหนึ่งที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม²³ สำนักงาน ก.พ.ร. โดยคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบราชการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (อ.ก.พ.ร.) มีนายมนุชญ์วัฒน์ โกลเมร กรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดและ

²¹ แหล่งเดิม. หน้า 38.

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

²³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 6.

อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน²⁴ ได้ดำเนินการผลักดันและเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวเพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอผ่านทางนายกรัชมุนตรีในฐานะผู้รักษาราชการ ต่อมาได้มีการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรณีบัญญัติ และได้ประกาศราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 15 กันยายน 2550 และมีผลบังคับใช้ในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน จึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับได้นั้น เป็นผลมาจากบริบททางสังคม การเมือง และโอกาสที่เหมาะสม ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกหรือเหนือความคาดหมายใดๆ ที่การไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอจะ ไปอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาบทบัญญัติตามแนวคิดนี้ก็ยังคงอยู่ในพระธรรมนูญศาลมาแล้วตลอดจนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทำให้คดีอาญายุติในชั้นเจ้าพนักงานอันเป็นแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญานี้ยังมีบัญญัติไว้ทั่วไปในกฎหมายพิเศษต่างๆ นอกเหนือจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเป็นกฎหมายหลักของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอยู่แล้ว ซึ่งล้วนแล้วแต่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามเมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาออกมาใช้บังคับอันเป็นความสำเร็จขั้นตอนหนึ่งแล้ว ขั้นตอนถัดไปในการพัฒนากฎหมายด้านนี้คือการหากฎหมายฉบับที่เหมาะสมเป็นที่อยู่ของบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาดังกล่าวเพื่อจัดระเบียบหมวดหมู่ของกฎหมายให้เป็นระบบและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าควรนำบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปบัญญัติเป็นมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เดิม ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจเปรียบเทียบความแพ่งของนายอำเภอได้ถูกยกเลิกไปโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551²⁵

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

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

4.2.2 ความชอบด้วยหลักการและความเหมาะสมในการให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญา

การที่จะใช้เครื่องมือทางกฎหมายใดเข้าไปแก้ไขปัญหาทางสังคมใดหากจะให้มีประสิทธิภาพนั้นต้องเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมกับสภาพสังคมด้วย ดังเช่นในสังคมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ลักษณะของชุมชนที่รวมกลุ่มกันเป็นบารังไคย์เดิมเคยมีการปกครองในรูปแบบของบารังไคย์ที่เข้มแข็ง สมาชิกชุมชนเคารพเชื่อฟังผู้นำหมู่บ้านหรือผู้นำบารังไคย์ เมื่อมีข้อพิพาทขึ้นระหว่างสมาชิกภายในชุมชนผู้นำบารังไคย์จะทำการไกล่เกลี่ยยุติข้อพิพาทเสมอ ต่อมาเมื่อมีการปกครองสมัยใหม่ ลักษณะสภาพสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้สอดคล้องได้มีการจัดระเบียบการบริหารงานยุติธรรมภายในชุมชนด้วยการตั้งตุลาการหรือศาลหมู่บ้านขึ้นภายในบารังไคย์หรือที่เรียกว่า Lupong Tagapayapor ประกอบกับสภาพสังคมประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ในปัจจุบันบารังไคย์หรือชุมชนหลายแห่งผู้นำได้พัฒนาตัวเองเป็นผู้มีอิทธิพลจนเรียกว่าสังคมฟิลิปปินส์เป็นสังคมเจ้าพ่อที่มีค่านิยมตัดสินคดีความขัดแย้งภายในอาณาเขตของตนด้วยตนเอง ด้วยสภาพสังคมเช่นนี้ได้ช่วยสนับสนุนต่อการดำเนินการของ Lupong Tagapayapor ทำให้ Lupong Tagapayapor มีประสิทธิภาพมากในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สามารถทำการไกล่เกลี่ยคดีที่เกิดขึ้นในบารังไคย์ได้อย่างต่อเนื่องและช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม อีกทั้งยังช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้ สิ่งนี้คือตัวอย่างของการกำหนดกลไกการยุติข้อพิพาทที่เหมาะสมกับสภาพสังคมนั้นๆ

สำหรับสังคมไทยแล้วแม้ว่าจะไม่ใช่สังคมเจ้าพ่อและมีการปกครองตามธรรมชาติระบบบางบารังไคย์ที่เข้มแข็งเหมือนตัวอย่างในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ แต่สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความสัมพันธ์กันสูง มีการนับญาติและมีความเกรงอกเกรงใจ วัฒนธรรมการไม่ชอบมีเรื่องมีราวขึ้นโรงขึ้นศาล อีกทั้งในสังคมไทยบางแห่งมีการปกครองตามธรรมชาติที่เข้มแข็งมาก เช่น ระบบตระกูลแซ่ในหมู่บ้านชาวไทยม้งที่กล่าวมาในบทที่ 2 เหล่านี้เป็นสิ่งที่เอื้อต่อความเหมาะสมในการให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปช่วยในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ให้คดียุติลงก่อนถึงชั้นศาล ซึ่งวิธีการทำให้คดียุติลงได้ก่อนถึงชั้นศาลนั้นทั้งในประเทศไทยได้มีและเคยมีรูปแบบการดำเนินการของหลายหน่วยงานด้วยกันทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ตลอดจนในต่างประเทศก็มีรูปแบบของการทำให้คดีอาญายุติได้หรือไกล่เกลี่ยได้ก่อนถึงชั้นศาล ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งตามรูปแบบทั้งของในประเทศไทยและต่างประเทศที่ได้ศึกษามาข้างต้นจะพบว่ามีเป้าหมายในการจัดให้มีการยุติคดีหรือการไกล่เกลี่ยอันเป็นเป้าหมายหลักนั่นคือเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ขึ้นในสังคม กล่าวคือการทำคดียุติได้ในชั้นก่อนถึงศาลจะช่วยให้คู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงในการขอโทษและการชดใช้ซึ่งการกระทำผิดร่วมกันทำให้คู่กรณีอยู่ในสังคมร่วมกันได้อย่างสงบสุขเกิดความผาสุกขึ้นในหมู่บ้านและ

ชุมชนได้ ตีความการเอาชนะกันทางคดีในศาลซึ่งเป็นเรื่องของต่างฝ่ายต่างมุ่งเอาชนะกัน เมื่อได้ผลแพ้ชนะแล้วคู่กรณีอาจไม่มองหน้ากันอยู่ในสังคมร่วมกันอย่างหวาดระแวงและชิงชังกันก็เป็นได้ และจากการศึกษาและรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในบทที่ 2 และบทที่ 3 ซึ่งทำให้ทราบผลของการใช้การไกล่เกลี่ยว่าสามารถช่วยให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมและสร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในสังคมได้จริง นอกจากนี้การไกล่เกลี่ยคดีอาญาก่อนถึงชั้นศาลยังมีผลดีในแง่อื่นๆ อีก เช่น ช่วยในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับสู่สังคมได้ เป็นการช่วยในการแก้ไขปัญหาคดีอาญาล้นศาลและปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้ ดังนั้นการไกล่เกลี่ยคดีอาญาก่อนถึงชั้นศาลในสังคมไทยไม่ว่าจะดำเนินการโดยผู้ใด หน่วยงานใดรวมทั้งการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยนายอำเภอในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ย่อมส่งผลในการช่วยช่วยให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมและสร้างความปรองดองสมานฉันท์ของคนในสังคมได้จริง ดังนั้นจึงมีความเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะให้มีระบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานใช้บังคับในสังคมไทย ส่วนประเด็นว่าใครควรจะมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญานั้นจนถึงปัจจุบันนี้แม้จะมีบทบัญญัติให้นายอำเภอไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ แต่ยังมีข้อถกเถียงว่าใครควรมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้นายอำเภอมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยจะมองว่า การให้นายอำเภอมีอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญา จะทำให้เกิดปัญหาในความเป็นเอกภาพของอำนาจการสอบสวนคดีอาญา เมื่อมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่ทำให้มีปัญหาการประสานงานการที่ต่างคนต่างทำในคดีอย่างเดียวกันจนอาจเกิดผลเสียได้ ฝ่ายนี้มองว่านายอำเภอมิงานในหน้าที่มากอยู่แล้วเมื่อเอาการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไปทำ อาจต้องเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มบุคลากรและงบประมาณการปฏิบัติงานด้านการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ้งยากมากขึ้น และมองว่าอำเภอได้แย่งงานตำรวจไปทำซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำเภอกับตำรวจในพื้นที่ได้²⁶

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

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

เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะทำหน้าที่สืบสวนหรือสอบสวนการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญา เฉพาะด้านที่ตนมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษจะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน ในความผิดที่เข้าลักษณะเป็นคดีพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ช. ก็ทำหน้าที่สอบสวนความผิดที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ กรมศุลกากรทำหน้าที่สืบสวนการกระทำความผิดฐานเลี่ยงศุลกากร และ กรมสรรพสามิตทำหน้าที่สืบสวนการกระทำความผิดว่าด้วยภาษีสรรพสามิต เป็นต้น แต่มี หน่วยงานเพียง 2 หน่วยงานที่กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจในการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญา ทั่วไป คือ ตำรวจ และฝ่ายปกครอง ซึ่งก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2541²⁷ ทั้งตำรวจและฝ่ายปกครอง ต่างสังกัดกระทรวงมหาดไทยเหมือนกัน และทั้งสองฝ่ายต่างมีอำนาจสืบสวนและสอบสวน ความผิดอาญาทั่วไปด้วยกันทั้งสองฝ่ายและด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่อำนาจการสอบสวน คดีอาญาได้สับเปลี่ยนไปมาระหว่างตำรวจและฝ่ายปกครอง ซึ่งพอจะบันทึกประวัติศาสตร์ได้ ดังนี้²⁸

พ.ศ. 2478 – 2481 อำนาจสอบสวนอยู่กับอำเภอหรือฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว

พ.ศ. 2482 – 2487 อำนาจสอบสวนโอนมาอยู่กับตำรวจฝ่ายเดียว

พ.ศ. 2488 อำนาจสอบสวนอยู่กับตำรวจและฝ่ายปกครอง โดยมีนายอำเภอเป็น หัวหน้าพนักงานสอบสวน

พ.ศ. 2489 – 2502 อำนาจสอบสวนอยู่กับฝ่ายปกครอง โดยนายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้ง ตำรวจทำการสอบสวน

พ.ศ. 2503 – 2506 อำนาจสอบสวนอยู่กับฝ่ายปกครอง คืออำเภอ กิ่งอำเภอและจังหวัด โดยนายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน

พ.ศ. 2506 – ปัจจุบัน อำนาจสอบสวนโดยหลักอยู่กับตำรวจฝ่ายเดียว ฝ่ายปกครอง ยังคงมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาบางประเภทและคงอำนาจในการ เข้าร่วมสอบสวนและควบคุมคดีของตำรวจ

จากข้อมูลข้างต้นเป็นประวัติศาสตร์อันยาวนานของการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานผู้ใช้อำนาจในการ สอบสวน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในอดีตฝ่ายปกครองโดยเฉพาะนายอำเภอ ปลัดอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่

²⁷ กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ. (2547). คู่มือการเปรียบเทียบปรับและการ สอบสวนคดีอาญาบางประเภทของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานเจ้าหน้าที่. หน้า 278.

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 3.

ในการสอบสวนคดีอาญาโดยตลอดคงจะเห็นได้จากหลักฐานคำพิพากษาศาลฎีกาในสมัยก่อนได้กล่าวถึงฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาโดยตลอด เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 292/2482²⁹ เป็นต้น เป็นการตอกย้ำว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการสอบสวนในพื้นที่อยู่ 2 ฝ่ายหลัก คือฝ่ายตำรวจ และฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นระบบที่คล้ายคลึงกับระบบ Police และ Sheriff ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งทั้ง Police และ Sheriff ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตามเงื่อนไขแห่งอำนาจที่กฎหมายบัญญัติซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งระบบ 2 หน่วยงานดังกล่าวก็สามารถใช้และทำงานร่วมกันในการรักษาความสงบเรียบร้อยและดำเนินการทางคดี โดยแบ่งแยกและช่วยกันทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถ้าหากจะเปรียบเทียบกับประเทศไทย Police ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ไม่น่าจะแปลไปเป็นอย่างอื่นได้นอกจากตำรวจในประเทศไทย ส่วนคำว่า Sheriff นั้นอาจเปรียบเทียบกับฝ่ายปกครองในประเทศไทยที่มีหน้าที่ทางด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและมีหน้าที่ในทางคดี เช่นกัน กรณีดังกล่าวของประเทศไทยหากไม่มองในแง่ของการแข่งขันเอาชนะระหว่างหน่วยงานแต่หากมองในมุมของการแข่งขันกันทำงานเพื่อผลประโยชน์บังเกิดขึ้นกับประชาชนในอันที่จะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม หรือเป็นการช่วยกันทำงาน แบ่งเบาภาระหน้าที่ในการทำงานร่วมกัน ปัญหาการตั้งกำแพงของแต่ละหน่วยงานจะหมดไปอย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามเหตุผลทางกฎหมายและพิจารณาจากประการอื่นแล้ว ถือได้ว่านายอำเภอมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา เพราะเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

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

²⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 292/2482 มีใจความว่า “ว. ปลัดอำเภอไปตรวจราชการ ม้าของ ว. หายไป รุ่งขึ้นจับม้าได้จากจำเลยโดยจำเลยทั้งสองสมคบกันหลอกลวงเอาไปจากผู้จับม้าได้ ว. สอบสวนแล้วส่งอัยการ โจทก์ฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้เห็นว่าข้อ โกงศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์เห็นว่าพนักงานสอบสวนเป็นผู้เสียหายเองหาไม่อำนาจสอบสวนในกรณีนี้ตนมีหน้าที่ส่วนได้เสียไม่ ให้ยกฟ้อง โจทก์ ศาลฎีกาตัดสินว่าไม่มีกฎหมายห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในคดีที่ตนมีส่วนได้เสีย คดีนี้จึงถือได้ว่าได้มีการร้องทุกข์และมีการสอบสวนตามกฎหมายแล้ว ที่ศาลชั้นต้นยกเอากฎหมายว่าด้วยการคัดค้านผู้พิพากษามาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ไม่เห็นฟ้องด้วยพิพากษาให้ยกคำพิพากษาล่างทั้งสองเสีย ย้อนสำนวนให้ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาใหม่.”

เป็นสุขซึ่งมุมหนึ่งอาจตรงกับคำที่นิยมใช้ในปัจจุบันว่าความปรองดองและความสามัคคีในสังคม โดยรูปแบบการปกครองที่ให้มีนายอำเภอซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้น เริ่มมีมาตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435³⁰ และนายอำเภอเป็นสถาบันหลักในการขับเคลื่อนเป้าประสงค์ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของกระทรวงมหาดไทยมาโดยตลอด ส่วนตำรวจนั้นมีประวัติศาสตร์การก่อตั้งความเป็นมาเกิดโดยเริ่มมีการปรับปรุงงานตำรวจให้เป็นแบบสมัยใหม่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือในปี พ.ศ. 2403 ได้ว่าจ้าง กัปตัน เอส.เอ.เบิร์ด เอมส์ (Captain Sammoal Joseph Bird Ames) ชาวอังกฤษ ซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์เป็น หลวงรัฐยาภิบาลบัญชา มาเป็นผู้พิจารณาวางโครงการจัดตั้งกองตำรวจ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตนครหลวงตามแบบอย่างยุโรป ได้จัดตั้งกองตำรวจโปลิศขึ้นในกรมพระนครบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2418 ได้มีการตรากฎหมายโปลิศ 53 ข้อ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ให้นาย เอ.เจ.ยาคิน (A.J.Jardine) นายตำรวจอังกฤษที่ประจำอยู่ที่ประเทศอินเดียมาช่วยจัดวางโครงสร้างตำรวจไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2469 ได้มีการรวมกระทรวงนครบาลอันเป็นกระทรวงต้นสังกัดของตำรวจเข้ากับกระทรวงมหาดไทยทำให้ตำรวจสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีชื่อหน่วยงานว่า กรมตำรวจภูธร กระทรวงมหาดไทย และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กรมตำรวจ” ในปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2541 กรมตำรวจได้แยกออกจากกระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยจัดตั้งเป็น “สำนักงานตำรวจแห่งชาติ” จนถึงปัจจุบัน³¹ หน้าที่หลักของตำรวจนั้นคือ “พิทักษ์สันติราษฎร์” เจตนารมณ์ดั้งเดิมของการจัดตั้งตำรวจขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่มุ่งเน้นที่การลาดตระเวนรักษาความสงบเรียบร้อยในเมืองหลวง ปราบปรามโจรผู้ร้าย สืบสวนติดตามจับกุมตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและการกำกับระวังการวิวาทและลกชิงวิ่งราวทรัพย์สิน ส่วนตามหัวเมืองต่างๆ แต่เดิมยังไม่มีตำรวจการจับโจรผู้ร้ายดังกล่าวเป็นหน้าที่ของเจ้าเมือง³² ต่อมาภายหลังจึงจัดให้มีตำรวจทำหน้าที่ช่วยเจ้าเมืองในการจับโจรผู้ร้ายในส่วนภูมิภาค จนกระทั่งปัจจุบันหน้าที่ของตำรวจปรากฏชัดเจนในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ความว่ามีหน้าที่

³⁰ คณะทำงานจัดทำหนังสือที่ระลึกงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2527. เล่มเดิม. หน้า 74.

³¹ ณีฎฐณิชา ภูโต. (2545). ตำรวจกับปัญหาสังคมไทย. หน้า 5 – 14.

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

ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร³³

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าแม้ทั้งนายอำเภอซึ่งสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยและตำรวจซึ่งสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเหมือนกัน แต่ประวัติศาสตร์ความเป็นมาเจตนารมณ์ดั้งเดิมในการจัดตั้งหน่วยงานหรือสถาบันทั้งสองนี้แตกต่างกัน กล่าวคือ นายอำเภอนั้นเกิดจากความประสงค์จะให้ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในเชิงบำบัดทุกข์บำรุงสุข การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม การก่อให้เกิดความปรองดองและสมานฉันท์ของผู้คนในสังคม ขณะที่ตำรวจเกิดจากความประสงค์จะให้เป็นผู้ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเชิงการลาดตระเวน การปราบปรามจับกุม โจรผู้ร้าย การพิทักษ์สันติของรัฐ เมื่อการใกล้เคียงคดีอาญาเล็กน้อยๆ ซึ่งไม่ใช่ความผิดฐานเป็น โจรผู้ร้ายที่เป็นความผิดที่ละเมิดคุณธรรมทางกฎหมายอย่างร้ายแรง ที่ต้องการให้คดียุติด้วยการรักษาสัมพันธภาพของกลุ่มในสังคมให้เกิดความปรองดองสมานฉันท์แล้ว นายอำเภอซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยหน่วยงานที่มีประวัติความเป็นมาและเจตนารมณ์ตลอดจนแนวคิดหลักในการทำหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขและการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเชิงปรองดองสมานฉันท์ควรจะมีบทบาทและอำนาจในการใกล้เคียงคดีอาญาด้วย

2) เมื่อครั้งปฏิรูประบอบราชการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2435 เมื่อครั้งมีตำแหน่งนายอำเภอใหม่ๆ กรมพระยาดำรงราชานุภาพผู้ซึ่งมีส่วนสำคัญในการปฏิรูประบอบราชการครั้งนั้นได้ทรงแถลงถึงวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในส่วนของอำเภอให้บรรลุผลสำเร็จไว้ 5 ประการ โดยประการหนึ่งนั้นทรงแถลงไว้ว่า³⁴ “จะให้กรมการอำเภอนี้ช่วยกับก้านั้น ในการที่จะระงับคดีเล็กน้อย อันไม่จำเป็นจะต้องส่งโรงศาล ให้สำเร็จแก่กันไปโดยสะดวก ไม่ให้ราษฎรได้รับความลำบาก โดยจำต้องมาฟ้องร้องว่ากล่าวกัน เป็นสำนวนยืดยาวป่วยการท่ามาหากิน” สิ่งนี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ชัดว่าเจตนารมณ์ของผู้ก่อตั้งตำแหน่งนายอำเภอโดยองค์ปฐมเสนาบดีแห่งกระทรวงมหาดไทยนั้นมีความประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือ จะให้นายอำเภอเป็นกลไกสำคัญในการผันคดี (Diversion) ออกจากกระแสหลัก นั่นคือคดีเล็กน้อยๆ สมควรให้นายอำเภอเป็นผู้ใกล้เคียงดีกว่านำคดีขึ้นสู่ศาล เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่

³³ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547, มาตรา 6.

³⁴ คณะทำงานจัดทำหนังสือที่ระลึกงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2527. (2527). คนมหาดไทย. หน้า 74.

ราษฎร ไม่ต้องเสียเวลาทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยการนำตัวเองไปเป็นความในศาล ซึ่งตรงกับภายิตจีนที่กล่าวกันว่า “เป็นความกัน กินข้าหมากกว่า” นั้นหมายความว่าไม่ใช่เรื่องดีเลยที่จะเป็นความกันในศาล

3) นายอำเภอเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่มีที่ตั้งอยู่ในชุมชนระดับอำเภอและมีแขนงขาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล หรือแม่กระทั่งคณะกรรมการหมู่บ้าน และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีผู้บริหารและสมาชิกสภาเป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนทุกชุมชน ดังนั้นนายอำเภอเป็นจุดกระทบระหว่างราชการส่วนกลางกับประชาชน จึงอาจถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง ประชาชนจึงสามารถเข้าถึงความยุติธรรม (Access to justice) ได้ง่ายโดยผ่านกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในชุมชนมาสู่นายอำเภอให้นายอำเภอทำการไกล่เกลี่ยซึ่งอาจไกล่เกลี่ยเองหรือมอบหมายปลัดอำเภอคนใดทำการไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งเป็นการง่ายกว่าการฟ้องศาลเพราะที่ตั้งของศาลจะมีเฉพาะในตัวจังหวัดหรือตัวอำเภอใหญ่เท่านั้น ถ้าถามชาวบ้านมักมีชาวบ้านจำนวนไม่มากที่รู้จักพนักงานอัยการหรือผู้พิพากษา แต่ชาวบ้านแทบทุกคนจะรู้จักกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ³⁵ เพราะเครือข่ายเหล่านี้มีอยู่เต็มพื้นที่ในอำเภอนั้น เช่น ในหมู่บ้านหนึ่งๆ โดยปกติแล้วจะมีเครือข่ายเหล่านี้ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านจำนวน 1 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองจำนวน 2 คน³⁶ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน³⁷ คณะกรรมการหมู่บ้านคนอื่นๆอีก 2 – 10 คนเป็นอย่างน้อย³⁸ นอกจากนี้ยังอาจมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันอีก ดังนั้นในหมู่บ้านหนึ่งๆ จะมีเครือข่ายของฝ่ายปกครองอย่างน้อย 7 – 15 คน ซึ่งถือว่ามีจำนวนมากพอที่จะครอบคลุมและรู้จักชาวบ้านในหมู่บ้านได้เกือบทุกคน จึงเป็นการง่ายที่นายอำเภอจะเข้าถึงและจัดการความขัดแย้งของราษฎร หรือราษฎรจะเข้าถึงและขอความช่วยเหลือจากนายอำเภอในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้

³⁵ วัฒนา เทียวพันธ์, นายอำเภอคลองลาน, สัมภาษณ์, 11 ตุลาคม 2552.

³⁶ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, มาตรา 9.

³⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537, มาตรา 45.

³⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 28 ตีวรรคแรก บัญญัติว่า

“ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน.”

4) ด้วยความที่นายอำเภอมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นเครือข่ายของฝ่ายปกครองทั่วประเทศถึง 294,988 คน³⁹ ข้าราชการฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ส่วนภูมิภาคจำนวน 7,573 คน (ผู้ว่าราชการจังหวัด 75 คน รองผู้ว่าราชการจังหวัด 171 คน ปลัดจังหวัด 75 คน นายอำเภอ 877 คน และปลัดอำเภอ 6,375 คน)⁴⁰ และสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนจำนวน 20,983 คน⁴¹ เมื่อมีเครือข่ายมากเช่นนี้ จึงเป็นผลดีในแง่ของความสะดวกรวดเร็วในการหาข้อมูลประกอบการไต่ถามคดี เช่น สภาพครอบครัว ประวัติ อุปนิสัยของคู่กรณี ความรุนแรงของความขัดแย้งในคดี เพราะนายอำเภอสามารถหาข้อมูลได้จากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนได้โดยง่าย และเป็นาง่ายที่นายอำเภอจะเชิญผู้นำชุมชนหรือผู้ที่คนในชุมชนเคารพนับถือมาร่วมในการไต่ถามคดีเพื่อให้การไต่ถามคดีสำเร็จได้โดยง่ายขึ้น ด้วยเหตุที่คนในชุมชนมักเกรงใจผู้นำชุมชนเหล่านี้ และผู้นำชุมชนเหล่านี้ได้รับค่าตอบแทนจากกรมการปกครองจึงถือเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายอำเภอในอันที่นายอำเภอจะสั่งการซึ่งผู้นำชุมชนเหล่านี้ต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลและการนำตัวผู้ที่นายอำเภอต้องการมาพบและไต่ถามคดีที่อำเภอ ซึ่งสามารถทำได้โดยไม่ต้องมีหมายเรียกเหล่านี้ น่าจะเป็นจุดแข็งที่นายอำเภอจะเป็นผู้ดำเนินการไต่ถามคดีอาญาให้สำเร็จลงได้

5) นายอำเภอเป็นพนักงานสอบสวนและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 2(17)(ฎ) และมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและมีอำนาจในการเปรียบเทียบตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันถือเป็นรูปแบบการไต่ถามคดีอาญาประเภทหนึ่ง นั้นหมายความว่ากฎหมายได้ให้ความไว้วางใจพนักงานสอบสวนในการค้นคดีได้ นายอำเภอซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญาจึงได้รับความไว้วางใจให้ทำการเปรียบเทียบคดีได้เช่นกัน เหล่านี้เป็นคุณสมบัติพื้นฐานในการที่นายอำเภอจะทำการไต่ถามคดีอาญาโดยทั่วไปได้

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

³⁹ ปิยะ ปิจน้า, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ สำนักปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2552.

⁴⁰ สัตยชัย พัฒนวิชัย, เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง, สัมภาษณ์, 12 ตุลาคม 2552.

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

ถือเป็นการมอบอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางให้กับนายอำเภอในอันที่จะทำให้อำเภอในเขตอำนาจของตนปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง หรือกฎหมายอื่นๆ จากเจตนารมณ์แห่งกฎหมายข้างต้นจึงมีความชอบธรรมที่นายอำเภอจะเป็นผู้ใกล้ชิดคดีอาญาซึ่งถือเป็นการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างหนึ่ง

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

“กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย”

และข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545⁴² บัญญัติไว้ว่า

“ให้กรมการปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก การปกครองท้องถิ่น การอาสารักษาดินแดน และการทะเบียนเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

...

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย สืบสวนสอบสวนคดีอาญาในหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

...

(10) อำนวยความสะดวก และสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอ

...”

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง อันเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของนายอำเภอแล้วจะพบว่ามีภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย

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

ของประชาชน และการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้นการที่นายอำเภอจะมีหน้าที่ในการไต่ถามคดีอาญาจึงถือเป็นการเหมาะสมและถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จตามภารกิจอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับประชาชนที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติไว้

8) มีสถิติที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อำนวยความสะดวกของนายอำเภอและฝ่ายปกครองที่มีส่วนช่วยมิให้คดีขึ้นสู่ศาล คือ มีผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความสะดวกอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2551 คือเดือนตุลาคม 2550 ถึงเดือนกันยายน 2551 พบว่านายอำเภอและฝ่ายปกครองได้ทำการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทยทั้งทางแพ่งและทางอาญาในลักษณะของการเปรียบเทียบความแพ่งในหน้าที่ของนายอำเภอ การระงับข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านทั้งทางแพ่งและทางอาญาและการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการจำนวนรวมกันถึง 12,634 เรื่อง คิดเป็นจำนวนทุนทรัพย์และค่าสินไหมทดแทนจำนวน 62,251,717 บาท ในจำนวนนี้สามารถคิดเป็นคดีอาญาได้ 2,530 เรื่อง คิดเป็นค่าสินไหมทดแทนจำนวน 2,603,602 บาท⁴³ ส่วนประจำปีงบประมาณ 2552 คือเดือนตุลาคม 2551 ถึงเดือนกันยายน 2552 พบว่านายอำเภอและฝ่ายปกครองได้ทำการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทยทั้งทางแพ่งและทางอาญาในลักษณะของการเปรียบเทียบความแพ่งในหน้าที่ของนายอำเภอ การระงับข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านทั้งทางแพ่งและทางอาญาและการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการจำนวนรวมกันถึง 19,477 เรื่อง คิดเป็นจำนวนทุนทรัพย์และค่าสินไหมทดแทนจำนวน 92,657,278 บาท ในจำนวนนี้สามารถคิดเป็นคดีอาญาได้ 2,684 เรื่อง คิดเป็นค่าสินไหมทดแทนจำนวน 2,729,230 บาท⁴⁴ โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวของนายอำเภอและฝ่ายปกครองได้มีการดำเนินการมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แม้ก่อนหน้านี้อาจยังไม่มีการบัญญัติและบังคับใช้มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น⁴⁵ และกฎหมายอื่น ตั้งแต่ก่อตั้งกระทรวงมหาดไทยและมีตำแหน่งนายอำเภอขึ้นในประเทศไทย จึงอาจกล่าวได้ว่านายอำเภอและ

⁴³ บันทึกสรุปผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความสะดวกอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2551 (เดือนตุลาคม 2550 – กันยายน 2551) ส่วนอำนวยความสะดวก สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง.

⁴⁴ บันทึกสรุปผลการดำเนินงานศูนย์อำนวยความสะดวกอำเภอ ประจำปีงบประมาณ 2552 (เดือนตุลาคม 2551 – กันยายน 2552) ส่วนอำนวยความสะดวก สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง.

⁴⁵ อย่างเช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 105 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530.

ฝ่ายปกครอง ได้มีส่วนช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม ตลอดจนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและมีส่วนช่วยลดคนักโทษในเรือนจำมาโดยตลอด โดยเฉพาะตาม ข้อมูลในปีงบประมาณ 2552 นั้นสามารถช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลได้ถึง 19,477 คดีและเป็นการลด คดีอาญาขึ้นสู่ศาลได้ถึง 2,684 คดี จากข้อมูลดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าการผันคดีออกจาก กระแสหลักให้ยุติด้วยวิธีการอื่นนอกจากโดยศาล มีส่วนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและช่วยแก้ไขปัญหาคดี นักโทษลดเรือนจำได้จริง ต่อมาเมื่อมีการบัญญัติมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รongรับอำนาจการไต่ถามคดีอาญาของนายอำเภอ ให้ชอบด้วยกฎหมายยิ่งขึ้น และด้วยความที่กฎกระทรวง ว่าด้วยการไต่ถามคดีความผิดที่มีโทษทาง อาญา พ.ศ. 2553 ประกาศใช้บังคับ ได้ไม่นาน การจะประเมินผลการดำเนินการตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ว่าสามารถช่วย ลดคดีขึ้นสู่ศาลและลดคนักโทษในเรือนจำได้จริงหรือไม่ด้วยสถิติการปฏิบัติตามมาตรา 61/3 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เปรียบเทียบกับปี ก่อนหน้านั้น จึงยังไม่สามารถทำได้ เพราะยังเป็นกฎกระทรวงใหม่ ปัจจุบันยังไม่มีสถิติผลการ ดำเนินการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะไม่ได้มีการบัญญัติมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้บังคับ ที่ผ่านมาตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบันนายอำเภอและฝ่ายปกครองก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการไต่ถามคดีอาญาตามกฎหมาย อื่นมาโดยตลอดอยู่แล้ว การมีมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะมีผลดีในแง่ที่ว่าทำให้นายอำเภอมีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ ไต่ถามคดีอาญาที่นายอำเภอมีอำนาจตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มากขึ้นและเป็นทางเลือกมากขึ้นของนายอำเภอและฝ่าย ปกครองในการไต่ถามคดีอาญาให้กับประชาชนเพิ่มเติมจากที่มีอยู่แล้ว เช่น มาตรา 105 แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่า ด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ซึ่งเป้ำหมายและ เจตนารมณ์สูงสุดแห่งบทบัญญัติเหล่านี้คือการช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความ ปรองดองสมานฉันท์ในสังคมมากกว่า ส่วนการจะหาความมีนัยสำคัญการค้นหาสถิติการดำเนินการ เพื่อวัดผลในการลดคดีขึ้นสู่ศาลและลดจำนวนนักโทษในเรือนจำนั้นเป็นความสำคัญรองลงมาอย่างไรก็ตาม การมีบทบัญญัติมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการไต่ถามคดีอาญาอันเป็นการผันคดีออกจากกระแสหลัก เป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อย่างหนึ่งย่อมเป็นผลดีต่อนายอำเภอและฝ่ายปกครองอย่าง แน่นนอนในการช่วยอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและ

ความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมตลอดจนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและช่วยลดนักโทษในเรือนจำ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

9) จากตัวอย่างการไกล่เกลี่ยคดีทั้งในต่างประเทศที่กล่าวมาในบทที่ 3 และการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทยที่ได้กล่าวมาแล้วในบทนี้ จะเห็นได้ว่าผู้ทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญานั้นมีหลายหน่วยงาน หลายรูปแบบทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น พนักงานอัยการ ตำรวจ เจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น และที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ เช่น อาสาสมัครจากชุมชน ญาติ ผู้เสียหายและผู้ต้องหา บุคคลในชุมชน หรืออาจมีทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐและไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐข้างต้นร่วมกันเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และจากการศึกษาในต่างประเทศแม้ว่าจะมีความแตกต่างในประเภทผู้ไกล่เกลี่ยข้างต้น โครงการหรือรูปแบบการไกล่เกลี่ยทุกโครงการที่นำเสนอมา ล้วนแล้วแต่เป็นโครงการหรือรูปแบบที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการไกล่เกลี่ยทั้งสิ้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยไม่ว่าจะเป็น พนักงานอัยการ ตำรวจ เจ้าหน้าที่รัฐหน่วยงานอื่น หรือแม้กระทั่งประชาชนในชุมชน ต่างก็มีความสามารถทำการไกล่เกลี่ยให้ประสบความสำเร็จได้ อำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแม้เป็นอำนาจหนึ่งในการจัดการคดีอาญา แต่อำนาจการไกล่เกลี่ยนี้ไม่เหมือนอำนาจตามกฎหมายบางประการที่ต้องการความเป็นเอกภาพเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินการดังเช่นอำนาจการสอบสวน⁴⁶ ที่มีข้อโต้แย้งกันอยู่เสมอว่าใครควรจะเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวน แต่อำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญานี้เป็นอำนาจซึ่งช่วยเหลือให้คดียุติไปโดยทุกฝ่ายพึงพอใจ โดยที่ไม่ต้องนำคดีเข้าสู่การดำเนินการตามกระแสหลัก โดยทั่วไปหากมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นมนุษย์ก็มีความพยายามที่จะยุติความขัดแย้งอยู่แล้วทั้งในทางที่ใช้แรงกายภาพหรือการดำเนินการทางคดี กระแสหลักหรือทางศาล การไกล่เกลี่ยไม่ว่าจะดำเนินการเองโดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือกำกับดูแลก็เป็น การสนับสนุนให้คู่พิพาททางอาญาได้หาทางแก้ไขยุติข้อขัดแย้งหรือคดีก่อนถึงชั้นศาลอันเป็น ประโยชน์ต่อคู่พิพาทเองและรัฐอยู่แล้ว เมื่อหน่วยงานใดก็ตามสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ย่อม เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความตค้ำของความปรองดองและความสมานฉันท์กันใน สังคมไทยตลอดจนคดีขึ้นศาลและปัญหานักโทษล้นเรือนจำเสมอ การไกล่เกลี่ยคดีอาญาจึงเป็น อำนาจหน้าที่ในเชิงช่วยเหลือกันในการทำงานมากกว่าการแก่งแย่งอำนาจหน้าที่ในการทำงานนั้น ผู้ที่ควรมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาอาจเป็นใครหรือหน่วยงานใดก็ได้ที่มีความสามารถ สถานภาพ มีกำลังเจ้าหน้าที่พอที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้นนายอำเภอก็เป็นเจ้าหน้าที่รัฐอีกประเภท หนึ่งที่สามารทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้

⁴⁶ คณิต ฌ นคร ข (2551). ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ. หน้า 41 - 42.

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่าสถาบันนายอำเภอเป็นสิ่งที่เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะที่อยู่ในสังคมไทยคล้ายคลึงกับระบบบารัง โกย์ที่อยู่คู่กับสังคมของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อพิจารณาในประเด็นทางสังคมของสังคมไทยบางครั้งการนำวิทยาการรวมทั้งแบบทางกฎหมายจากประเทศที่เจริญกว่ามาใช้ในสังคมไทยโดยไม่พิจารณาถึงสภาพสังคมทำให้การนำไปปฏิบัติล้มเหลวได้ ดังที่เคยมีนักวิชาการต่างประเทศ ชื่อ Fred Riggs ได้ศึกษาวิจัยพบว่ากฎหมายในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยนั้นไม่มีประสิทธิภาพไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง กฎหมายกำหนดไว้อย่างหนึ่งแต่ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติอีกอย่างหนึ่งทั้งนี้เนื่องจากเพราะกฎหมายมาจากการลอกเลียนแบบกฎหมายประเทศตะวันตกไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมท้องถิ่น⁴⁷ ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายบังคับใช้ในประเทศไทยจึงควรอย่างยิ่งที่จะต้องให้สอดคล้องกับสังคมไทยอาจพิจารณาจากประวัติศาสตร์ ความเป็นอยู่ วัฒนธรรม และอุปนิสัยของคนในสังคมรวมกัน ทั้งนี้จากประวัติศาสตร์และคุณูปการของสถาบันนายอำเภอที่เป็นแกนขาให้กับรัฐบาลกลางของประเทศไทยในยุคของการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) จากหัวเมืองต่างๆ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนเป็นประเทศไทยที่เป็นปึกแผ่น เดิมนายอำเภอทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในทุกเรื่องและเรื่องหลักเรื่องเดิมนั้นก็คือการ ไกล่เกลี่ยคดีอาญา จนกระทั่งปัจจุบันนายอำเภอก็ยังคงมีบทบาทสูงในสังคมไทย โดยเฉพาะสังคมชนบทที่ชาวบ้านส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับนายอำเภอ ประกอบกับสภาพสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความสัมพันธ์กันสูง มีการนับญาติและมีความเกรงอกเกรงใจ วัฒนธรรมการไม่ชอบมีเรื่องมีราวขึ้นโรงขึ้นศาล จึงเป็นสิ่งที่เอื้อต่อความเหมาะสมในการให้นายอำเภอซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปช่วยในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ เพราะคุณสมบัติของนายอำเภอที่เป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะ มีความรู้ทางกฎหมายและระเบียบราชการพอสมควร จึงน่าจะทำให้การไกล่เกลี่ยคดีอาญาซึ่งทำด้วยการพูดคุยเจรจากับผู้เสียหายและผู้กระทำผิดซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นคนในพื้นที่อำเภอนั้นๆ สามารถยุติได้ด้วยความพึงพอใจของทุกฝ่าย ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมไทยได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องนำคดีหรือข้อขัดแย้งเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักแต่อย่างใด

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่านอกจากนายอำเภอจะมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาและมีหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมของสังคมตามกฎหมายแล้ว

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

นายอำเภอยังเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่งมีบุคลากรช่วยงานและทำงานด้านการข่าวในพื้นที่และใกล้ชิดกับประชาชนมาอย่างต่อเนื่อง ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกกองอาสารักษาดินแดนตามและจากสถิติการดำเนินการยุติคดีก่อนถึงชั้นศาลตามรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วและสภาพของสังคมไทยที่เอื้อต่อการดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ถือเป็นจุดแข็งที่จะช่วยให้ นายอำเภอทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาให้ประสบผลสำเร็จได้ จึงเป็นความเหมาะสมแล้วที่จะบัญญัติกฎหมายให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญาก่อน หากไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ก็ให้จำหน่ายข้อพิพาทเพื่อให้ผู้เสียหายไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้คดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต่อไป ทั้งนี้ให้นายอำเภอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีอาญานี้เป็นรูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือดำเนินการโดยรัฐซึ่งเคยมีผลการศึกษาวิจัยแล้วว่า รูปแบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแบบดำเนินการโดยรัฐนี้เป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสังคมไทยที่สุด โดยผู้ศึกษาวิจัยให้เหตุผลไว้อย่างน่าสนใจว่า แม้จะมีประเด็นโต้แย้งว่าการดำเนินการโดยองค์กรของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ต้องมีลักษณะเป็นทางการ ซึ่งเจตนาารมณ์ของการสร้างระบบการประนีประนอมข้อพิพาทก็เพื่อหลีกเลี่ยงขั้นตอนที่มีความยุ่งยากซับซ้อน แต่การดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ โดยแท้มักประสบความสำเร็จในประเทศตะวันตกบางประเทศเท่านั้น ส่วนประเทศไทยมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้านของกระทรวงมหาดไทย หรือแม้กระทั่งระบบศาลหมู่บ้านในจังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยชาวบ้านด้วยกันเองอาจมีข้อด้อยในแง่อาจมีการซื้อขายความกันทำให้ผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเหนือกว่าได้เปรียบอยู่ตลอดเวลา ขาดกลไกในการควบคุมกำกับดูแล ดังนั้นการดำเนินการขับเคลื่อนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความน่าเชื่อถือจึงมีความเหมาะสมกับสังคมไทยมากที่สุด⁴⁸

4.2.3 ความเหมาะสมในขอบเขตประเภทคดีอาญาที่นายอำเภอมีอำนาจในการไกล่เกลี่ย

เมื่อคดีที่นายอำเภอสามารถไกล่เกลี่ยได้นั้นมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ว่าต้องเป็นคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ซึ่งมีรายละเอียดแห่งฐานความผิดที่กล่าวมาแล้วนั้น แม้จะเป็นความผิดอาญาโดยแท้ซึ่งโดยหลักกฎหมายต่างประเทศแล้วศาลเท่านั้นที่เป็นผู้พิจารณายุติคดีแต่ก็เป็นความผิดอาญาที่ยอมความกันได้ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองประโยชน์เอกชนเป็นหลัก รัฐมักปล่อยให้เป็นที่ติของผู้เสียหายในการตัดสินใจว่าจะเอาโทษผู้กระทำผิดหรือไม่ โดยหลักแล้วรัฐคง

⁴⁸ สุภัทรา กรอุไร. เล่มเดิม. หน้า 92.

มีหน้าที่คอยช่วยเหลือให้ความประสงค์ของผู้เสียหายสำเร็จไปเท่านั้นตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ความผิดทางอาญาเหล่านี้ตามกระบวนการทางวิธีพิจารณาความ คดีก็สามารถทำการยุติได้ด้วยการยอมความได้อยู่แล้วไม่ว่าในชั้นพนักงานสอบสวนหรือในชั้นศาล กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยกโทษให้แก่กันได้อยู่แล้ว การบัญญัติให้นายอำเภอสามารถทำการไกล่เกลี่ยคดีได้นี้จะช่วยให้บรรดาเจตนารมณ์ดั้งเดิมแห่งบทบัญญัติว่าด้วยความผิดอันยอมความได้มากขึ้น นั่นคือมีเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่เข้าไปช่วยในการให้คดียุติได้ในชั้นก่อนฟ้องมากขึ้นอันจะส่งผลโดยตรงในการช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมและช่วยให้คดีอาญาขึ้นสู่ศาลได้น้อยลงได้ หรือหากจะพิจารณาในมิติของชั้นของโทษทางอาญาที่นายอำเภอสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยที่เมื่อพิจารณาอัตราโทษของความผิดอาญาอันยอมความได้ถ้าไม่นับโทษจำคุกในความผิดมาตรา 334 ถึง มาตรา 336 วรรคแรก และมาตรา 341 ถึง มาตรา 364 ประกอบ มาตรา 71 วรรคสอง กรณีเป็นการกระทำที่ผู้บุกรุกกระทำต่อผู้สืบสันดาน ผู้สืบสันดานกระทำต่อ บุพการี หรือพี่หรือน้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกระทำต่อกัน จะพบว่าอัตราโทษจำคุกในความผิดอันยอมความได้ที่นายอำเภอสามารถไกล่เกลี่ยได้นั้นจะเป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้จำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือมีโทษปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเป็นคดีที่มีลำดับชั้นโทษที่ใกล้เคียงกับชั้นโทษที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสยอมให้มีกระบวนการยุติคดีก่อนชั้นศาลที่เรียกว่าความตกลงทางอาญา (la composition pénale) ที่บัญญัติให้ใช้ความตกลงทางอาญานี้กับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ในคดีที่กำหนดโทษปรับหรือกำหนดโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 5 ปี ซึ่งเมื่อนำไปเทียบกับการกำหนดชั้นโทษตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นถือว่าคดีที่สามารถทำความตกลงทางอาญาได้นั้นต้องเป็นคดีมีขมิมโทษที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีลงมาและคดีที่เป็นความผิดลหุโทษ จึงถือได้ว่ามาตรฐานการยอมให้คดีความผิดทางอาญาสามารถทำการไกล่เกลี่ยหรือทำให้ยุติได้ ในก่อนชั้นศาลระหว่างประเทศไทยกับประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นใกล้เคียงกัน ดังนั้นจึงถือได้ว่าประเภทความผิดอาญาที่นายอำเภอสามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความเหมาะสม

ส่วนคดีความผิดลหุโทษที่กฎหมายต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน จะกำหนดให้เป็นความผิดเกี่ยวกับการปกครองเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นนอกจากศาลสามารถทำการยุติคดีได้ และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นความผิดข้อห้ามของฝ่ายบริหาร โดยมีจุดประสงค์เพื่อรักษาความมีวินัยของส่วนรวม หรือเพื่อรักษาความมั่นคงของการบริหารราชการที่ดีของประเทศมากกว่าเป็นการละเมิดกฎหมายอาญาและสามารถยุติคดีได้ก่อนชั้นศาลด้วยความตกลงทางอาญานั้น สำหรับประเทศไทยแม้จะไม่ได้มีการบัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจไกล่เกลี่ยความผิด

ลหุโทษไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่นายอำเภอยังคงมีอำนาจในการไต่ถามคดีได้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 อันเป็นกฎหมายดั้งเดิมที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการไต่ถามคดีอาญาของ นายอำเภอมาแต่เดิมที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ ตามมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่บัญญัติไว้ว่า

“ความผิดใดๆ อันต้องตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นกำหนดเป็น ลหุโทษก็ดี ความผิดล่วงละเมิดพระราชบัญญัติภาษีอากร อันเนียปรับกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ไม่เกิน 200 บาทก็ดี เมื่อกรรมการอำเภอได้สวนเห็นว่าจำเลยมีพินัย ให้กรรมการอำเภอมีอำนาจที่จะ เปรียบเทียบให้ตกลงกันได้ ถ้าไม่ตกลงกันได้ก็ดี หรือกรรมการอำเภอเห็นว่าโทษของจำเลยเกินกว่า ปรับ 200 บาท หรือเป็นโทษทั้งปรับทั้งจำ หรือโทษจำอย่างเดียวก็ดี ก็ให้ส่งคดีเรื่องนั้นไปยังเมือง” โดยที่มาตรา 105 นี้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า คดีที่สามารถทำการเปรียบเทียบได้คือ คดีอาญาทั่วไปที่เป็น ความผิดลหุโทษ ซึ่งหมายถึงคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้ง ปรับ⁴⁹ และคดีละเมิดภาษีอากรเบียปรับไม่เกิน 200 บาท โดยนายอำเภอมีอำนาจในการเรียก ผู้กระทำผิดมาได้สวนและมีดุลยพินิจในการพิจารณาว่ามีความผิดหรือไม่แล้วทำการเปรียบเทียบ ด้วยการไต่ถามคดีให้ตกลงกันได้ อย่างไรก็ตามข้อดีของมาตรานี้คือไม่ได้บัญญัติถึงผลแห่งการ ยินยอมในกรณีตกลงกันได้ไว้อย่างชัดเจนว่าให้คดีอาญาลดลง จะรื้อร้องฟ้องกันอีกได้หรือไม่ ประการใด แต่การที่นายอำเภอเป็นพนักงานสอบสวนเมื่อเปรียบเทียบเสร็จและผู้กระทำผิดชำระ ค่าปรับตามคำเปรียบเทียบของนายอำเภอแล้วก็ถือได้ว่าเป็นการเปรียบเทียบตามมาตรา 37(2) แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยเช่นกัน ซึ่งมีผลทำให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันได้ เช่นกัน อย่างไรก็ตามหากมีการบัญญัติให้คดีความผิดลหุโทษสามารถไต่ถามคดีได้ เพิ่มเติมใน มาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็จะทำให้มีความชัดเจนมากขึ้น

4.3 วิเคราะห์กระบวนการไต่ถามคดีอาญาโดยนายอำเภอจากกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นกระบวนการไต่ถามคดีอาญา โดยนายอำเภอและเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ ในการดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมาย

⁴⁹ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 102.

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

4.3.1 กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

ตามที่มาตรา 61/3 วรรคท้าย บัญญัติให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอ ไว้ในกฎกระทรวง นั้น ขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในฐานะเจ้าของเรื่องได้ ยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการดังกล่าวและผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาจนกระทั่งได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับแล้ว เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2553 โดยขอนำเสนอกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนี้⁵⁰

กฎกระทรวง
ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา
พ.ศ. 2553

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

ข้อ 1 กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ในกฎกระทรวงนี้

“อำเภอ” หมายความว่ารวมถึง กิ่งอำเภอ

“นายอำเภอ” หมายความว่ารวมถึง ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

⁵⁰ กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553. (2553, 7 กันยายน).

“ปลัดอำเภอ” หมายความว่า ปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายให้เป็นผู้ไต่ถามคดี ความผิดที่มีโทษทางอาญา

“ความผิดที่มีโทษทางอาญา” หมายความว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญาตามประมวล กฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมีโทษความผิดเกี่ยวกับเพศ

ข้อ 3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูก กล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไต่ถามคดี ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอของอำเภอนั้น เป็นผู้ไต่ถามคดีตามควรแก่กรณี

ข้อ 4 ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดประสงค์จะให้มีการไต่ถามคดีข้อพิพาท ให้แจ้ง ความประสงค์เป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอนั้น ในกรณี ที่แจ้งความประสงค์ด้วยวาจา ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำบันทึกความประสงค์นั้นไว้ และให้ ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาตั้งกล่าวลงลายมือชื่อไว้ด้วย

เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้ง ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งทราบและสอบถามว่าจะยินยอมหรือแสดงความจำนงเข้าสู่ กระบวนการไต่ถามคดีหรือไม่ หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาหลายฝ่าย ให้แจ้งและ สอบถามทุกฝ่าย

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมหรือแสดงความจำนงที่จะเข้า สู่กระบวนการไต่ถามคดี ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบ และจัดให้มีการบันทึก การยินยอมหรือความจำนงเข้าสู่กระบวนการไต่ถามคดีไว้ในสารบบการไต่ถามคดีข้อพิพาทคดีอาญา พร้อมทั้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายลงลายมือชื่อในสารบบนั้น

ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมหรือไม่แสดงความจำนง เข้าสู่กระบวนการไต่ถามคดี ให้การแจ้งความประสงค์ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดไป และให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอแจ้งผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่เหลือทราบด้วย

ข้อ 5 ในกรณีที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นว่าสิทธินัดคดีอาญามาฟ้องได้ระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วก่อนวันแจ้งความประสงค์ตามข้อ 4 วรรคหนึ่ง หรือจะระงับไปก่อนวันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่ง ทราบตามข้อ 4 วรรคสอง ห้ามมิให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทนั้นไว้ไต่ถามคดี และให้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ผู้แจ้งความประสงค์ทราบโดยพลัน

ข้อ 6 การแจ้งความประสงค์ตามข้อ 4 วรรคหนึ่ง ไม่ใช่คำร้องทุกข์ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ 7 เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ลงลายมือชื่อในสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาตามข้อ 4 วรรคสาม แล้ว ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทนั้นไว้ไต่ถามต่อไป และแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายทราบถึงสิทธิของตนและผลของการไต่ถามข้อพิพาทตามข้อ 12 ข้อ 14 ข้อ 15 และข้อ 17 พร้อมทั้งสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง และบันทึกการแจ้งและรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าวไว้ในสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญา

การบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทตามวรรคหนึ่ง ให้นับถือเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทตามที่ได้ความจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวัน เวลา สถานที่ และบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภออ่านข้อความที่บันทึกไว้ในสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาตามวรรคหนึ่งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายฟัง แล้วให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ 8 ในการสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทตามข้อ 7 วรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกระทำต่อหน้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย เว้นแต่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามที่นัดหมายโดยไม่มีเหตุอันสมควร จะกระทำหลังผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ในการไต่ถามนั้นจะไต่ถามพร้อมกันหรือแยกกันก็ได้ แต่ในการตกลงกันนั้น ให้กระทำต่อหน้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย

ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้ารับฟังการไต่ถามได้ แต่ในการไต่ถามครั้งใด หากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นว่าการมีบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาอยู่ด้วยจะเป็นอุปสรรคต่อการไต่ถาม จะดำเนินการไต่ถามครั้งนั้น โดยมีให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเข้าร่วมรับฟังก็ได้

ข้อ 9 การดำเนินการไต่ถามข้อพิพาท ให้กระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือในกรณีจำเป็นจะกระทำ ณ สถานที่ราชการอื่นตามที่นายอำเภอกำหนดก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายทราบล่วงหน้าตามสมควร

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอส่งหนังสือนัดหมายการไต่ถามไปยังผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่าย เว้นแต่ผู้นั้นได้รับแจ้งด้วยวาจาและลงลายมือชื่อรับรู้อยู่แล้ว ให้ถือว่าเป็นการนัดหมายโดยชอบแล้ว

ข้อ 10 เพื่อประโยชน์ในการไต่ถามข้อพิพาท นายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเสนอข้อพ้องพินให้แก่กัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้แก่

ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาพร้อมกันให้แก่กันได้ แต่ห้ามไม่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท

ข้อ 11 เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจัดทำเป็นหนังสือตกลงยินยอม และบันทึกการตกลงยินยอมนั้นไว้ในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

หนังสือตกลงยินยอมตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุวัน เดือน ปี และรายละเอียดความตกลงยินยอม รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติตามความตกลงยินยอมให้ชัดเจน และให้นำความในข้อ 7 วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 12 เมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมตามข้อ 11 แล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันและสิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือยื่นฟ้องต่อศาลไว้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล แล้วแต่กรณี

ข้อ 13 นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะเปิดเผยข้อเท็จจริงใดที่ได้มาจากการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมิได้ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามคำสั่งศาล

ข้อ 14 ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยแล้ว แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

ข้อ 15 ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะบอกเลิกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเมื่อใดก็ได้ ในกรณีบอกเลิกด้วยวาจาให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอบันทึกการบอกเลิกนั้นไว้พร้อมทั้งให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาฝ่ายที่บอกเลิกลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้รับการบอกเลิกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามวรรคหนึ่ง ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

ข้อ 16ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับข้อพิพาทไว้ เว้นแต่มีความจำเป็นและผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายยินยอมให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอขยายเวลาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายไม่สามารถตกลงยินยอมกันได้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

ข้อ 17 ข้อพิพาทใดที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายออกจากสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาตามข้อ 16 วรรคสอง นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะรับข้อพิพาทนั้นเข้าสู่กระบวนการไต่ถามอีกไม่ได้

ข้อ 18 เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาแล้ว ให้บันทึกเหตุแห่งการจำหน่ายข้อพิพาทไว้ด้วย

ให้ไว้ ณ วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2553

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

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

4.3.2 วิเคราะห์กฎกระทรวง ว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

เนื่องจากกฎกระทรวง ว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไต่ถามคดีอาญาของนายอำเภอ จึงขอวิเคราะห์เป็นข้อๆ ไป ดังนี้

ข้อ 1 กำหนดให้กฎกระทรวงนี้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นการให้เวลาทั้งเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติในการไต่ถามคดีอาญาซึ่งก็คือนายอำเภอและปลัดอำเภอ และประชาชนได้รู้และศึกษาทำความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

ข้อ 2 เป็นนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงนี้ ซึ่งได้ช่วยให้ความหมายของคำในกฎกระทรวงมีความชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ นายอำเภอให้หมายความรวมถึงปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นด้วย ปลัดอำเภอที่จะทำการไต่ถามได้นั้นต้องเป็นปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายให้เป็นผู้ไต่ถามคดีความผิดที่มีโทษ

ทางอาญาเท่านั้น และคำว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญา หมายความว่า คดีความผิดที่มีโทษทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช้ความผิดเกี่ยวกับเพศ เป็นการเพิ่มความชัดเจนของประเภทความผิดที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอสามารถไต่ถามได้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพียงว่าความผิดที่เป็นความผิดอันยอมความได้เท่านั้น ไม่ได้ระบุว่าเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอย่างเดียวหรือความผิดที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายอื่นด้วยหรือไม่ ข้อนี้ได้บัญญัติให้ชัดเจนขึ้นว่าความผิดอันยอมความได้นี้ให้รวมทั้งที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและความผิดที่มีโทษทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นด้วย แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงความผิดเกี่ยวกับเพศ

ข้อ 3 และข้อ 4 เป็นเรื่องของหลักการสำคัญที่สุดหลักการหนึ่งของบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั่นคือหลักความยินยอมดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ความยินยอมเป็นที่มาแห่งอำนาจในการไต่ถามคืออาญาของนายอำเภอ ทราบใดที่คู่กรณีซึ่งหมายถึงทั้งผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองฝ่ายหรือทุกฝ่ายกรณีที่มีหลายฝ่ายไม่ให้ความยินยอมหรือแสดงความจำนงอันเป็นเจตนาเดียวกับความยินยอมด้วยแล้ว นายอำเภอหรือปลัดอำเภอก็ยังไม่มีอำนาจในการไต่ถามคืออาญา การจัดให้มีบันทึกการยินยอมหรือแสดงความจำนงยอมใช้เป็นหลักฐานในการยืนยันความยินยอมของคู่กรณีทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี หากเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมย่อมมีผลทำให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอสืบอำนาจในการทำการไต่ถามคือคดีทันที การกำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ฝ่ายที่เหลือทราบนั้นถือเป็นกระบวนการแจ้งการหมดอำนาจในการไต่ถามคืออาญาของนายอำเภอให้ทราบเพื่อที่ผู้เสียหายอาจไปใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักต่อไป แต่ข้อ 4 นี้มีข้อด้อยอย่างหนึ่งคือ ขาดกลไกในการติดต่อกับพนักงานสอบสวนในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก สิ่งนี้อาจทำให้สิทธิของผู้เสียหายในการเรียกร้องสิทธิของตนผ่านทางกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเสียไปได้ เพราะผู้เสียหายบางคนอาจไม่ทราบสิทธิหรือขาดความรู้ในการไปติดต่อกับพนักงานสอบสวน ดังนั้นจึงควรมีกลไกในการติดต่อ ส่งไม้ต่อให้กับพนักงานสอบสวนในกรณีดังกล่าวด้วย ซึ่งจะได้อ้างในข้อเสนอแนะต่อไป นอกจากนี้บทบัญญัติในข้อ 4 ที่กล่าวถึงการแสดงความจำนงของผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาและการยินยอมของคู่กรณีย่อมเน้นย้ำถึงการแสดงให้เห็นว่าการเริ่มกระบวนการไต่ถามคืออาญาของนายอำเภอนี้อาจเกิดจากการร้องขอของคู่กรณีนำเรื่องมาสู่กระบวนการไต่ถามคืออาญาหรืออาจเกิดจากการเริ่มคดีด้วยการที่นายอำเภอเห็นการกระทำความผิดเองแล้วจัดให้คู่กรณีทุกฝ่ายตกลงยินยอมเข้าสู่กระบวนการไต่ถามคืออาญาก็ได้



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

ข้อ 5 เป็นการให้ความชัดเจนในขอบเขตอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอว่าคดีที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอมิอำนาจไกล่เกลี่ยได้นั้นจะต้องเป็นคดีที่สิทธินำคดีอาญามาฟ้องยังไม่ระงับไปเท่านั้น ถ้านายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับคดีที่สิทธินำคดีมาฟ้องระงับไปทำการไกล่เกลี่ยแล้วจะเป็นการขัดต่อมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁵¹ และผลแห่งการไกล่เกลี่ยที่ได้จะไม่สามารถใช้บังคับได้เพราะคดีถือได้ว่าได้ระงับไปแล้วการจะทำให้คดีระงับหรือยุติไปแล้วยุติอีกครั้งหนึ่งย่อมเป็นการซ้ำซ้อนกัน อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าข้อนี้เป็นการบัญญัติที่ฟุ่มเฟือยเพราะแม้ไม่มีการบัญญัติข้อนี้ไว้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอก็ไม่อาจทำการไกล่เกลี่ยคดีที่สิทธินำคดีอาญามาฟ้องได้ระงับไปได้อยู่แล้วตามมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ 6 เป็นการแยกแยะระหว่างการแสดงความประสงค์ให้นายอำเภอไกล่เกลี่ยกับคำร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เหตุที่ไม่ให้การแสดงความประสงค์เป็นคำร้องทุกข์เพราะหากเป็นคำร้องทุกข์แล้วจะทำให้มีผลต่ออายุความร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การแสดงความประสงค์ให้นายอำเภอไกล่เกลี่ยยังไม่ใช่การร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอรับข้อพิพาทไว้ไกล่เกลี่ยแล้วทำให้อายุความร้องทุกข์สะดุดหยุดลงเพื่อเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และจะเริ่มนับอายุความใหม่อีกครั้งเมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาท

ข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 เป็นการบัญญัติรายละเอียดขั้นตอนกระบวนการในการรับข้อพิพาทไว้ไกล่เกลี่ยและวิธีการไกล่เกลี่ย มีบทบัญญัติที่สำคัญคือการกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่

⁵¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 39 บัญญัติว่า

“มาตรา 39 สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้

- (1) โดยความตายของผู้กระทำความผิด
- (2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย
- (3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37
- (4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง
- (5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำความผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น
- (6) เมื่อคดีขาดอายุความ
- (7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ.”

แจ้งให้ทุกฝ่ายทราบถึงสิทธิของตนและผลของการไต่ถาม การกำหนดให้มีการไต่ถามต่อหน้าผู้กล่าวหาและผู้เสียหาย กำหนดให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายมีสิทธิให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้ารับฟังการไต่ถามได้ ถือเป็น การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจการไต่ถามคดีอาญาของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอตามหลักการสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) เพราะการที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่สามารถให้คุณให้โทษแก่ราษฎรได้พอสมควร การให้อำนาจนายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไต่ถามคดีอาญาโดยปราศจากการตรวจสอบ อาจมีความเสี่ยงที่นายอำเภอจะให้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งทำการครอบงำส่งผลให้การไต่ถามคดีอาญาไม่เป็นธรรมได้ การกำหนดหน้าที่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอให้แจ้งสิทธิแก่คู่กรณี การไต่ถามโดยเปิดเผย ตลอดจนการให้มีผู้อื่นเข้าไปร่วมในกระบวนการไต่ถามจะช่วยสอดส่องดูแลพิทักษ์สิทธิของคู่กรณีซึ่งบางครั้งเป็นชาวบ้านทั่วไป ความรู้ความเข้าใจในการรักษาสิทธิของตนมีน้อย จะทำให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอใช้ความระมัดระวังในการไต่ถามไม่ใช่อำนาจจนเกินขอบเขตและเสียความเป็นธรรมได้ สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ได้มีการบัญญัติไว้ในข้อ 7 คือการบัญญัติให้สอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทจากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง และบันทึกการแจ้งและรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าวไว้ในสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญา ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือในการแสวงหาข้อเท็จจริงของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอก่อนทำการไต่ถามคดีอาญา เพราะการที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะทำการไต่ถามคดีอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลย่อมต้องมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีเพื่อประกอบการจัดให้มีการไต่ถามเสมอ การให้อำนาจนายอำเภอในการสอบถามผู้เสียหายและผู้กล่าวหาและผู้เกี่ยวข้องจะทำให้ได้ข้อเท็จจริงแห่งคดีในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อการไต่ถามคดีของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอมากขึ้นว่าคดีเป็นมาอย่างไร พฤติการณ์เป็นเช่นใด ความประสงค์ของผู้เสียหายมีเพียงใด จะทำให้ผู้ไต่ถามพิจารณาได้ว่าควรจะเริ่มการไต่ถามอย่างไร จะใช้มาตรการใดในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กล่าวหาที่กระทำผิดได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ดีในอันที่จะช่วยสร้างกลไกกระบวนการในการไต่ถามคดีอาญาของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

ข้อ 10 น่าจะเป็นข้อที่สำคัญที่สุดในกฎกระทรวงนี้เลยก็ว่าได้ เพราะเป็นข้อที่กำหนดรูปแบบการยุติคดีโดยนายอำเภอนี้เป็นการดำเนินการโดยวิธีไต่ถาม สิ่งที่บ่งบอกว่าเป็นการไต่ถามคดีคือ บทบัญญัติห้ามมิให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท เพราะหากอนุญาตให้ทำการวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาทได้แล้วจะไม่ใช้

การไกล่เกลี่ย (Conciliation หรือ Mediation)⁵² แต่จะเป็นอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ไป⁵³ เพราะโดยหลักแล้วผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่มีอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาท อย่างมากทำได้เพียงการเสนอทางเลือกให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น

ข้อ 11 เป็นขั้นตอนบันทึกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อคู่กรณีบรรลุข้อตกลงการไกล่เกลี่ยแล้ว โดยกำหนดให้ทำเป็นหนังสือและจดลงในสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาของอำเภอด้วย โดยบทบังคับที่สำคัญของหนังสือตกลงยินยอมคือต้องระบุระยะเวลาในการปฏิบัติตามข้อตกลงไว้ด้วย เมื่อมีระยะเวลาปฏิบัติตามข้อตกลงที่ชัดเจนจะช่วยให้กระบวนการบังคับตามข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

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

ข้อ 13 เป็นการนำหลักการมีให้นำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาล (Without Prejudice Principle) ที่กล่าวในบทที่ 2 มาใช้ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญที่จะต้องมีการไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ใช้ในการเจรจาพูดคุย เพราะความประสงค์ของการไกล่เกลี่ยคือต้องการให้คู่กรณีพูดคุยหรือกล่าวในการเจรจาอย่างเปิดเผย (Frank discussion) และมีความต้องการที่จะยุติข้อพิพาทเพียงขั้นนี้ ดังนั้นคำพูดที่ใช้ในการเจรจาเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะไม่นำไปยื่นผู้พูดหรือผู้ใดในศาลได้ หลักการนี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะให้การไกล่เกลี่ยสำเร็จ ทั้งนี้ควรบัญญัติให้นายอำเภอหรือผู้ไกล่เกลี่ยแจ้งสิทธิเงื่อนไขดังกล่าวให้คู่กรณีทราบเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยคดีด้วย แต่การบัญญัติข้อ 13 เพียงเท่านี้ไม่อาจรับประกันหรือให้มีผลตามหลัก

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

⁵³ วรณชัย บุญบำรุง. (2548). หลักและทฤษฎีของอนุญาโตตุลาการเปรียบเทียบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. หน้า 46.

Without Prejudice ได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้นจึงควรห้ามคู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเปิดเผยข้อเท็จจริงแห่งการไกล่เกลี่ยด้วย ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ข้อ 14 และข้อ 15 และข้อ 16 วรรคสองเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจำหน่ายข้อพิพาทของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ โดยที่ข้อ 14 เป็นกรณีของการจำหน่ายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนในความตกลงยินยอมที่ได้จากการไกล่เกลี่ยภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ ข้อ 15 เป็นกรณีของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขบถเลิกการไกล่เกลี่ย ส่วนข้อ 16 วรรคสอง เป็นกรณีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอไม่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้ภายในกำหนดระยะเวลา ทั้ง 3 กรณีให้อำนาจนายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบการไกล่เกลี่ย แต่สิ่งที่ขาดไปสำหรับบทบัญญัติว่าด้วยการจำหน่ายข้อพิพาทคือ ปัญหากลไกการติดต่อกับพนักงานสอบสวน กล่าวคือ หากเป็นการไกล่เกลี่ยคดีที่นายอำเภอเป็นผู้พบการกระทำความผิดก่อน โดยที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจยังไม่รับทราบการกระทำความผิด ซึ่งหมายถึงยังไม่มีกรรณการร้องทุกข์ที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ เมื่อคดีนั้นไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้และนายอำเภอได้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นแล้ว หากไม่มีการสื่อสารไปยังพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจอาจไม่ทราบถึงการที่คดีดังกล่าวผ่านการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอมาแล้ว อาจทำให้มีปัญหาเรื่องการพิจารณารับคำร้องทุกข์ภายในกำหนดอายุความได้ บางครั้งผู้เสียหายอาจไม่ทราบถึงสิทธิในการไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ดังนั้นควรกำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิการร้องทุกข์ภายในระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่นายอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทให้ผู้เสียหายทราบ และกำหนดนายอำเภอต้องแจ้งผลการจำหน่ายข้อพิพาทไปให้พนักงานสอบสวนทราบเป็นหนังสือด้วย

ข้อ 16 วรรคแรก เป็นการกำหนดเงื่อนไขเวลาที่ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่รับข้อพิพาทไว้ และขยายได้อีก 15 วัน รวมแล้วนายอำเภอหรือปลัดอำเภอมีเวลา 30 วันในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว การกำหนดเช่นนี้ทำให้เกิดผลดีคือ ทำให้การไกล่เกลี่ยเป็นไปด้วยความรวดเร็วไม่ล่าช้าจนเกิดผลเสียต่อผู้ถูกกล่าวหาได้ เพราะหากไม่กำหนดระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยแล้วอาจทำให้ใช้เวลาในกระบวนการไกล่เกลี่ยนาน ทำให้อายุความในการร้องทุกข์ในความผิดอันยอมความได้ขยายไปเกินกว่า 3 เดือน ซึ่งทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสียเปรียบเกินควร

ข้อ 17 เป็นการกำหนดไม่ให้มีการนำเอาข้อพิพาทที่จำหน่ายออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้วนำกลับมาพิจารณาไกล่เกลี่ยอีก เป็นการควบคุมทางเดินแห่งคดีมิให้วนเวียนไม่มีทางออก เพราะถ้าไม่กำหนดห้ามไกล่เกลี่ยซ้ำแล้วคู่กรณีอาจนำคดีที่จำหน่ายไปแล้วมาให้นายอำเภอไกล่เกลี่ยอีกซ้ำแล้วซ้ำเล่าไม่มีที่สิ้นสุดแห่งคดี ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อทุกฝ่ายทั้งต้องใช้ทรัพยากรนายอำเภอหรือปลัดอำเภอมาทำการไกล่เกลี่ยคดีเดิมซ้ำๆ ผู้เสียหายก็ไม่ได้รับการเยียวยา

ผู้ต้องหาที่เสียเปรียบเรื่องอายุความร้องทุกข์ได้ขยายไปเรื่อยๆ การมีบทบัญญัตินี้จะทำให้คดีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ข้อสรุปที่สามารถควบคุมกำหนดเวลาได้

ข้อ 18 เป็นการกำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอบันทึกเหตุแห่งการจำหน่ายข้อพิพาทไว้เพื่อเป็นหลักฐานและอาจรวบรวมสาเหตุการจำหน่ายข้อพิพาทไปวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

4.2.3 ข้อควรแก้ไขกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

จากกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เสนอนั้น แม้จะมีความถูกต้องสมบูรณ์ในแง่ของรูปแบบ (Format) การร่างกฎหมาย เช่น มีชื่อของกฎกระทรวงซึ่งในที่นี้ให้ชื่อว่า “กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553” บทที่ว่าด้วยการอ้างอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า วันใช้บังคับซึ่งกฎกระทรวงนี้ได้อ้างอำนาจตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เป็นฐานแห่งอำนาจในการออก หรือการลงนามของรัฐมนตรีซึ่งตามกฎกระทรวงนี้ผู้ลงนามเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม⁵⁴ ซึ่งก็คือนายกรัฐมนตรีเอง เป็นต้น⁵⁵ ยังมีข้อบกพร่องอยู่ในแง่ของเนื้อหา (Content) แห่งกฎหมายหากนำไปใช้บังคับแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงมีข้อควรปรับปรุงเพื่อประสิทธิภาพการบังคับใช้ให้บังเกิดผลในแง่ของการลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลได้จริง และสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย โดยมีข้อเสนอควรปรับปรุง ดังนี้

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

⁵⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 6.

⁵⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เล่มเดิม. หน้า 116–120.

แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการรับไต่ถามระหว่างนายอำเภอหลายอำเภอก็ได้ ดังนั้นควรบัญญัติแนวทางการป้องกันปัญหานี้โดยควรนำมาตรา 19⁵⁶ และมาตรา 21⁵⁷ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบังคับโดยอนุโลม โดยควรบัญญัติไว้ในข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงนี้ จึงควรแก้เป็น ดังนี้

“ข้อ 3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไต่ถาม ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอของอำเภอนั้นเป็นผู้ไต่ถามตามควรแก่กรณี

หากความผิดที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้นมีลักษณะตามมาตรา 19 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ยังไม่มีการตัดสินปัญหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือเป็นคดีที่ยังไม่ผ่านการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ให้นำมาตรา 19 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁵⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 19 บัญญัติว่า

“ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่ เมื่อความผิด
- (2) ส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
- (3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่างๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่ง

ขึ้นไป

- (4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน

- (5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง

- (6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้

ในกรณีข้างต้นพนักงานสอบสวนต่อไปนี้ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

- (ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือ พนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับ ได้อยู่ในเขตอำนาจ

- (ข) ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ คือ พนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ.”

⁵⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบให้ข้าหลวงประจำจังหวัดนั้นมีอำนาจชี้ขาด แต่ในจังหวัดพระนครและธนบุรีให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด

ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด

การรอคำชี้ขาดนั้น ไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน.”

หากความผิดที่มีโทษทางอาญาเกิดขึ้นมีลักษณะตามมาตรา 21 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ใช้มาตรา 21 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ผู้เขียนเห็นว่าเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการซ้ำซ้อนและการเกี่ยวกันทำงานของพนักงานสอบสวนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา น่าจะนำมาใช้ได้ดีกับในกรณีการไต่ถามคดีอาญาของนายอำเภอด้วย กล่าวคือในกรณีที่จับผู้ต้องหาได้แล้วให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่มีการจับผู้ต้องหาได้เป็นผู้ไต่ถาม ถ้ายังจับตัวไม่ได้ก็ให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนเป็นผู้ทำการไต่ถาม ถ้าไม่แน่ใจว่านายอำเภอคนใดในเขตจังหวัดคนเป็นผู้มีอำนาจในการไต่ถามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสินใจ หากเป็นการไม่แน่ใจระหว่างจังหวัดก็ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตัดสิน เมื่อได้บัญญัติดังนี้แล้ว เชื่อว่าช่องว่างและรอยร้าวในอำนาจการดำเนินการไต่ถามคดีของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอต่างท้องที่จะมีน้อยลงหรือไม่มีอีกต่อไป

2) ควรนำแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) แนวคิดชนะทุกฝ่าย (Win-win Concept) และแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดและการกลับคืนสู่สังคม (Rehabilitation and Reintegration) และควรนำหลักการตามมาตรา 46a ของประมวลกฎหมายอาญาแห่งประเทศไทย สหพันธรัฐเยอรมันที่กำหนดแนวทางในการไต่ถามไว้ 2 แนวทางคือการไต่ถามแบบไม่ต้องชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนและการไต่ถามโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นำมาตรการเชิงลงโทษบางประการที่ใช้กับกรณีความตกลงทางอาญาในมาตรา 41-2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตลอดจนนำแนวคิดที่ผู้กระทำผิดที่สารภาพและสัตถุกับเจ้าหน้าที่และรูปแบบการอบรมตักเตือนตามแบบที่ใช้ในประเทศออสเตรเลีย รูปแบบการอบรมเยาวชนที่กระทำผิดทางอาญาของมลรัฐเซาท์แคโรไลนา ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้ปฏิบัติได้ผลดีในประเทศดังกล่าวข้างต้น มาเป็นแนวทางในการกำหนดแนวทางการเยียวยาความเสียหายในกระบวนการไต่ถามคดีอาญาของไทย เพราะตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวงนี้ไม่ได้บัญญัติถึงวิธีการนำไปสู่ลักษณะของผลสุดท้ายแห่งข้อตกลงที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณีว่าต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง มีแนวทางในการเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กันอย่างไรบ้าง มีเพียงบัญญัติไว้ในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไว้ว่า “ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไต่ถามตามควรแก่กรณี” คำว่า “ตามควรแก่กรณี” ไม่สามารถระบุแนวทางการไต่ถามได้อย่างชัดเจนว่าไต่ถามตามควรแก่กรณีต้องทำอย่างไรบ้าง และกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 บัญญัติวิธีการไต่ถามไว้เพียงกว้างๆ ใน

ข้อ 10 โดยมีใจความว่า นายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้กรณีเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กันหรืออาจเสนอทางเลือกให้ผู้กรณีผ่อนผันให้แก่กันได้ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วแม้กฎกระทรวงที่ควรบัญญัติในรายละเอียดการไต่ถามคดีอาญาก็ยังคงไม่มีรายละเอียดดังกล่าวแต่อย่างใด

การมีแนวทางรูปแบบของความตกลงในการไต่ถามคดีอาญาเหมือนกับบัญญัติไว้ในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการไต่ถามคดีอาญาของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา วิธีการผันหรือเบี่ยงเบนคดีตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ตลอดจนผลงานวิจัยของนักวิชาการก็ถือเป็นตัวอย่างแนวทางรูปแบบการไต่ถามคดีที่ควรนำมาเป็นแบบอย่างในการดำเนินการ โดยเห็นควรบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในข้อ 10 แห่งกฎกระทรวงนี้ โดยควรแก้เป็น ดังนี้

“ข้อ 10 เพื่อประโยชน์ในการไต่ถามข้อพิพาท นายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาผ่อนผันให้แก่กันได้ แต่ห้ามมิให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือชี้ขาดข้อพิพาท

ภายใต้วรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอดำเนินการให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาตกลงยินยอมกันในเรื่อง ชดใช้ค่าทดแทน หรือดำเนินการอื่นใดที่อาจไม่ใช้การชดใช้เป็นเงินให้กับผู้เสียหาย เช่น

- (1) การส่งมอบทรัพย์สินคืนให้กับผู้เสียหาย การชำระเงินให้แก่รัฐหรือการบริจาคเงินให้กับองค์กรการกุศลแทนค่าปรับ
- (2) การส่งมอบใบอนุญาตหรือหนังสือให้อำนาจหรือสิทธิใดๆ ที่ทางราชการออกไว้แก่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอตามระยะเวลาที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกำหนดแต่ระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่เกินหนึ่งปี
- (3) การทำงานบริการหรือกระทำการใดที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือผู้เสียหายโดยไม่มีค่าตอบแทนโดยมีกำหนดระยะเวลาตามที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกำหนด
- (4) การเข้าร่วมโครงการอบรมหรือสัมมนาต่างๆจากทางราชการหรือหน่วยงานที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกำหนดที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขตัวผู้กระทำความผิดและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยผู้กระทำความผิดอาจเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง
- (5) การสารภาพ การทำความตกลงกับนายอำเภอหรือปลัดอำเภอและรับการตัดเตือนทำทัณฑ์บน หรือให้ประกันตามที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นสมควร
- (6) กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอื่นๆ ตามที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเห็นสมควร

การดำเนินการเพื่อให้บรรลุข้อตกลงตามวรรคหนึ่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภออาจเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาเสนอข้อผ่อนผันให้แก่กัน หรืออาจเสนอทางเลือกให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาผ่อนผันให้แก่กันได้ โดยให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอเสนอโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและประโยชน์สาธารณะ และยึดแนวคิดแบบชนะร่วมกันทุกฝ่าย ตลอดจนคำนึงถึงการที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับโอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สังคมได้ดั้งเดิมอีกครั้งหนึ่งด้วย”

โดยที่การกำหนดเป็นแนวทางในการดำเนินการใกล้เคียงเช่นนี้จะทำให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอซึ่งเป็นผู้ใกล้เคียงมีทางเลือกในการเสนอแนวทางการยุติคดีระหว่างผู้ต้องหาและผู้เสียหายมากขึ้นตลอดจนนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเกิดความมั่นใจในการเสนอทางเลือกให้ผู้ต้องหาดำเนินการตามเงื่อนไขการยุติคดีข้างต้น เพราะจะเป็นการกระทำที่มีกฎหมายรองรับไม่ต้องกังวลอีกต่อไปว่าสิ่งที่ตนทำการใกล้เคียงไปเงื่อนไขที่ตนกำหนดให้ผู้ต้องหาทำ จะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อีกต่อไป ซึ่งจะส่งผลดีโดยตรงในความตั้งใจและแรงจูงใจในความพยายามในการใกล้เคียงให้คดียุติลง ณ ชั้นนี้ในอันที่จะช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมตลอดจนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและลดผู้ต้องโทษในเรือนจำในที่สุด

การกำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอดำเนินการใกล้เคียงโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมและประโยชน์สาธารณะ และยึดแนวคิดแบบชนะร่วมกันทุกฝ่าย ตลอดจนคำนึงถึงการที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับโอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สังคมได้ดั้งเดิมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นคำที่กว้างมาก ไม่มีรายละเอียดในทางปฏิบัติ แต่หากพิจารณาคำเหล่านี้ให้ดีแล้วจะพบว่าเป็นคำที่หากให้บัญญัติเป็นรายละเอียดแล้วจะเป็นบทบัญญัติที่ยาวมากจนอาจจับใจความไม่ได้ก็ได้ การบัญญัติเป็นแนวทางการดำเนินการแบบกระชับเช่นนี้ เป็นการให้อำนาจผู้ใกล้เคียงในการใช้ดุลยพินิจ ซึ่งผู้ใกล้เคียงนี้ก็คือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีความรู้ความสามารถและตัวแทนของรัฐ ในส่วนภูมิภาคที่รัฐมอบอำนาจ (Deconcentration) ให้ไปบริหารราชการแผ่นดินแทนในระดับอำเภอ จึงควรมีดุลยพินิจในการดำเนินการใกล้เคียงโดยยึดหลักการดำเนินการที่บัญญัติไว้เป็นแนวทางประกอบการใช้ดุลยพินิจ จึงถือว่าเป็นการบัญญัติที่เหมาะสมแล้ว เมื่อมีการดำเนินการ โดยยึดประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมและประโยชน์ต่อสาธารณะผลที่ได้จากการใกล้เคียงย่อมจะทำให้สังคมโดยรวมได้รับประโยชน์จากการดำเนินการนั้นด้วย เช่น การยึดใบอนุญาตขับขี่ของคนที่ชอบเมาสุราแล้วขับรถ ย่อมทำให้ผู้คนที่สังคมปลอดภัยและรอดจากการตกเป็นเหยื่อของการเมาแล้วขับรถชนคน เป็นต้น ส่วนแนวคิดแบบชนะทุกฝ่ายถ้าหากนำมาใช้เป็นแนวทางแล้วคู่กรณีที่ยินยอมให้คดียุติและมีความคิดว่าตนไม่ได้เสียเปรียบแต่ฝ่ายเดียวเป็นการร่วมกันยุติที่ฝ่ายตนก็ได้รับประโยชน์บ้าง สิ่งนี้จะเป็นเงื่อนไขสำคัญ

ในการให้คู่กรณีอยู่ร่วมกันในสังคมและมีปฏิสัมพันธ์กันต่อไปได้ กล่าวคือทำให้คู่กรณีมองหน้ากัน
 คิดในสังคม ซึ่งจะเป็นผลดีต่อบรรยากาศการปฏิสัมพันธ์กันของทั้งสองฝ่ายและบุคคลอื่นๆ
 ในสังคมนั้นด้วย และแนวคิดการเปิดโอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สังคมนั้นก็เป็นอีกสิ่ง
 หนึ่งที่จะช่วยลดความเป็นอาชญากรของผู้กระทำผิดหรือผู้ถูกกล่าวหาได้ กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำผิด
 ได้รับโอกาสให้เข้าอยู่ในสังคมและสังคมไม่รังเกียจให้กำลังใจไม่ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดแล้ว
 แบ่งแยก ส่งเหล่านี้อาจช่วยให้ผู้กระทำผิดรู้สึกอบอุ่นมีกำลังใจและลดแรงจูงใจในการกระทำ
 ความผิดเพิ่ม ซึ่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไกล่เกลี่ยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม
 แนวคิดนี้ เช่น การนำผู้กระทำผิดที่ติดยาเสพติดไปทำการบำบัดรักษาจนหายดีแล้วส่งกลับไปอยู่บ้าน
 อยู่ในสังคมเดิม เป็นต้น

3) การคุ้มครองมิให้คู่กรณีต้องตกอยู่ในอิทธิพลของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอซึ่งเป็น
 ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นสิ่งที่ควรคำนึงถึงเป็นอย่างยิ่งเพราะหากผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งถือได้ว่าเป็นข้าราชการมีหน้าที่
 ควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยทั่วทั้งเขตอำเภอและมีผู้ได้บังคับบัญชาจำนวนมากจึงอาจทำให้
 คู่กรณีเกรงกลัวอิทธิพลของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยจนอาจทำให้การไกล่เกลี่ยไม่ได้
 เกิดจากความยินยอมที่แท้จริงของคู่กรณีผลแห่งการไกล่เกลี่ยอาจทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบ
 เสียเปรียบเกินควรได้ ในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีมาตรการในการคุ้มครองกรณีไม่ให้ตกอยู่
 ภายใต้อิทธิพลของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยด้วยการนำหลักการตรวจสอบได้
 (Accountability) มาใช้ในข้อ 8 วรรคสองของกฎกระทรวงดังกล่าว ที่ให้สิทธิผู้เสียหายและผู้ถูก
 กล่าวหาสามารถให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้ารับฟังการไกล่เกลี่ยได้ ดังนี้จะสามารถ
 ปกป้องกันมิให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยใช้อำนาจหน้าที่ในการสร้างความไม่เป็นธรรม
 ให้กับคู่กรณีได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามเพื่อให้การทำงานของนายอำเภอสามารถถูกตรวจสอบ
 ได้เพื่อเป็นการประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณี จึงเห็นควรกำหนดมาตรการตรวจสอบการใช้
 อำนาจการไกล่เกลี่ยของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ โดยผู้บังคับบัญชาของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ
 ก็คือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยถึงแม้ว่าอำนาจการไกล่เกลี่ยคดีอาญาจะเป็นอำนาจของนายอำเภอหรือ
 โดยเฉพาะ แต่ผู้บังคับบัญชาก็สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจไกล่เกลี่ยคดีอาญาของนายอำเภอ
 หรือปลัดอำเภอได้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติราชการอันจะส่งผลต่อแนวทางการ
 บริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น
 ดังนั้นจึงเห็นควรบัญญัติเพิ่มในกฎกระทรวงเป็นข้อ 19 กำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอต้อง
 ส่งเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทุกเรื่องทั้งเรื่องที่ตกลงกันได้และเรื่องที่ตกลงกันไม่ได้ไปให้
 ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคดีใดข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ย
 ให้ฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งได้เปรียบหรือเสียเปรียบมากเกินไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำข้อเสนอแนะ

เป็นหนังสือไปยังนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไกล่เกลี่ยรับทราบเพื่อให้นำไปปรับปรุงแก้ไข ในโอกาสและในคดีต่อไป เหตุที่สามารถทำได้เพียงให้คำแนะนำก็เพราะอำนาจในการไกล่เกลี่ย คดีอาญาเป็นอำนาจโดยเฉพาะของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจ ในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาตามกฎหมาย จะเข้าแทรกแซงไม่ได้ เว้นเสียแต่ว่าการดำเนินการของ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจะใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือ โดยทุจริต ดังนี้ไม่เพียงแต่ผู้ว่าราชการ จังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเท่านั้นที่มีอำนาจดำเนินการทางอาญาและทางปกครองกับนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ คู่กรณีหรือผู้ใดก็สามารถดำเนินคดีกับนายอำเภอหรือปลัดอำเภอได้ตามบทบัญญัติ ทั่วไปแห่งกฎหมายทางอาญา ทางปกครอง และทางแพ่ง ได้อยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มใน ประเด็นหลังนี้แต่อย่างใด ซึ่งข้อ 19 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวควรบัญญัติ ดังนี้

“ข้อ 19 ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยส่งเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทุก เรื่องทั้งเรื่องที่ตกลงกันได้และเรื่องที่ตกลงกันไม่ได้ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ หาก ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคดีใดข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบหรือ เสียเปรียบมากเกินไปสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำข้อเสนอเป็นหนังสือไปยังนายอำเภอหรือ ปลัดอำเภอผู้ทำการไกล่เกลี่ยรับทราบเพื่อให้นำไปปรับปรุงแก้ไขในโอกาสและในคดีต่อไป”

4) ควรแก้ไขข้อความหลักการไม่นำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไปเป็นพยานในชั้นศาล (Without Prejudice) จากร่างเดิมที่ห้ามเฉพาะนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเท่านั้น ในการเปิดเผย ข้อเท็จจริงที่ได้จากการไกล่เกลี่ย โดยควรบัญญัติให้รัดกุมยิ่งขึ้นด้วยการห้ามทุกคนและทุกฝ่าย เหมือนที่กำหนดหลักการนี้ไว้ในระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท พ.ศ. 2544 ที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยควรแก้เป็น ดังนี้

“ข้อ 12 เว้นแต่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่นหรือเป็นไปตาม คำสั่งศาล ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องตกลงที่จะเก็บรักษาความลับของ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และตกลงที่จะไม่นำข้อเท็จจริงและการ ดำเนินการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ของศาล ไม่ว่าในสำนวนคดีที่ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้หรือคดีอื่น

ข้อเท็จจริงตามวรรคแรกให้หมายความรวมถึง การติดต่อระหว่างผู้เสียหายและ ผู้ถูกกล่าวหา หรือข้อเท็จจริงใดๆ เกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ข้อเท็จจริงที่เป็นเนื้อหา หรือรายละเอียดแห่งการเจรจาตกลงในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความเห็นหรือข้อเสนอใดๆ ซึ่งได้เสนอโดยอีกฝ่ายหนึ่งในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทความเห็นหรือข้อเสนอใดๆ ซึ่งได้ เสนอโดยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ”

การห้ามบุคคลอื่นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามเปิดเผยข้อเท็จจริงการไต่ถามจะเป็นการเพิ่มความมั่นใจให้กับคู่กรณีในการยินยอมเข้าสู่กระบวนการไต่ถามด้วยการกล้าที่จะพูดคุยเพื่อยุติคดีมากขึ้น การเจรจาอย่างเปิดอก (Frank Discussion) จะมีขึ้น และควรดำเนินการเจรจาแบบไว้ซึ่งการบันทึกหรืออัดเสียง (Off the Record) เมื่อมีการพูดคุยแบบเปิดอก และความไม่กังวลที่จะมีคู่กรณีหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ช่วยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอซึ่งนั่งอยู่ในห้องไต่ถามด้วย บุคคลอื่นที่เข้ามาร่วมไต่ถามด้วย เช่น ผู้ปกครองหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน บุคคลที่คู่กรณีให้ความเคารพนับถือ เป็นต้น นำคำพูดที่ตนพูดอาจกล่าวไปในทางที่ทำให้ตนเสียเปรียบไปให้ย้อนตนในศาลและยอมนำมาซึ่งแนวโน้มที่จะมีความเข้าใจกันมากขึ้น คดีอาญาที่ดำเนินการไต่ถามดังกล่าวก็น่าจะมีแนวโน้มที่จะยุติง่ายขึ้น

5) ควรกำหนดกลไกหรือช่องทางการติดต่อกับพนักงานสอบสวนในกรณีที่มีการจำหน่ายข้อพิพาทหรือการไต่ถามข้อพิพาทไม่สำเร็จเพื่อรักษาเอกภาพของงานสอบสวนคดีอาญา โดยควรบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในข้อ 18 ของกฎกระทรวงดังกล่าว โดยควรแก้เป็น ดังนี้

“ข้อ 18 ก่อนจำหน่ายข้อพิพาทตามข้อ 14 ข้อ 15 วรรคสอง และข้อ 16 วรรคสองให้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทราบว่ายุติความร้องทุกข์ของคดีจะเริ่มนับใหม่นับตั้งแต่วันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทเป็นต้น ไปและแจ้งสิทธิให้ผู้เสียหายทราบว่ามีสิทธิไปร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อพนักงานสอบสวนภายในอายุความตามที่กฎหมายกำหนด

ภายใต้ข้อ 13 ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอแจ้งข้อมูลเท่าที่จำเป็นเกี่ยวกับคดีผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา วันเวลาที่จำหน่ายข้อพิพาทเป็นหนังสือไปให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่มีอำนาจสอบสวน โดยพลัน

เมื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทจากสารบบการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาแล้ว ให้นำบันทึกเหตุแห่งการจำหน่ายข้อพิพาทไว้ด้วย”

การกำหนดเช่นนี้จะทำให้คดีที่ไม่สามารถไต่ถามได้ ได้เข้าสู่ระบบหรือกระแสหลักได้ ทำให้งานสอบสวนคดีอาญาเป็นเอกภาพ มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีผู้รับผิดชอบในการส่งต่อคดีซึ่งก็คือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไต่ถามนั่นเอง เป็นการกำหนดเครื่องมือเพิ่มช่องทางในการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ไต่ถามกับพนักงานสอบสวนตามกระแสหลัก โดยเป็นเหมือนสะพานเชื่อมทางเดินแห่งคดีให้ไปสู่การหาข้อยุติได้อย่างมีเอกภาพ สะดวกยิ่งขึ้น โดยไม่มีการสะดุดทำให้ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายในคดีอาญาอยู่แล้วต้องเสียสิทธิในการได้รับการเยียวยาหรือฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิม นอกจากนี้ยังช่วยให้พนักงานสอบสวนทราบความเป็นมาแห่งความพยายามในการยุติคดีด้วยการไต่ถามอันจะเป็นข้อมูลที่

เป็นประโยชน์ในการสอบสวนการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับคู่กรณีต่อไป แต่เนื่องจากคดีอาญาที่นายอำเภอมีอำนาจไต่ถามสืบตามตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นี้เป็นความผิดทางอาญาที่ยอมความได้อันเป็นความผิดต่อส่วนตัวไม่ใช่ความผิดอาญาแผ่นดิน ดังนั้นไม่เป็นบทบังคับให้ผู้เสียหายต้องไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนทุกครั้งแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อไม่มีการร้องทุกข์ในความผิดต่อส่วนตัวแล้ว พนักงานสอบสวนก็มิอาจทำการสอบสวนได้โดยชอบแต่อย่างใด⁵⁸ ทั้งนี้ตามมาตรา 121 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วในเมื่อนายอำเภอไม่สามารถทำการไต่ถามสืบคดีอาญาได้ การจะกำหนดหน้าที่โดยเป็นบทบังคับให้ผู้เสียหายต้องไปร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนต่อไปนั้นจะเป็นการไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาข้างต้น ดังนั้นเมื่อมีการจำหน่ายคดีออกจากสารบบการไต่ถามสืบของอำเภอแล้ว การจะส่งคดีไปยังกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักจึงทำได้ด้วยการแจ้งสิทธิการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ผู้เสียหายทราบและแจ้งการจำหน่ายคดีไปให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่มีอำนาจสอบสวนเพื่อแจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบผลการดำเนินการก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเพื่อเป็นการประสานการปฏิบัติและเพื่อรักษาสิทธิให้กับผู้เสียหาย ทั้งยังทำให้งานสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทยมีความเชื่อมโยงความเอกภาพเสมอ แม้ว่าจะมีกระบวนการไต่ถามสืบคดีอาญาโดยนายอำเภอเพิ่มเติมก็ตาม

⁵⁸ คณิต อนุคร ก เล่มเดิม. หน้า 406.