

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การที่สังคมมนุษย์พัฒนามาจากยุคสังคมดั้งเดิมมาจนถึงปัจจุบัน สังคมมีความสลับซับซ้อนขึ้นการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งจากที่เคยทำกันอย่างง่าย ๆ ค่อยพัฒนารูปแบบที่มีความเป็นทางการมากขึ้นมีวิธีพิจารณาความที่มีระเบียบแบบแผน สิ่งที่ตามมาคือการแก้ไขความขัดแย้งที่มีระเบียบแบบแผนนั้นเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกวันประกอบกับปัจจุบันมีความขัดแย้งทางความคิดทางการเมืองอย่างรุนแรงจนเกิดปัญหาความตคต่ำของความปรองดองและความสมานฉันท์กันในสังคมไทย การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ฟุ่มเฟือยจนก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและนักโทษล้นเรือนจำ ความพยายามในการหันเหคดี (Diversion) ด้วยการนำเอาแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution) ในรูปแบบของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาที่เคยมีอยู่คู่สังคมมนุษย์มาแต่ดั้งเดิม โดยเฉพาะประเทศไทยได้มีการใช้รูปแบบดังกล่าวมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย มีการพูดถึงและนำกลับมาปรับและปรับปรุงใช้อีกครั้งเพื่อช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการไกล่เกลี่ยคดี นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยลดปริมาณคดีในศาลและแก้ไขปัญหาคคนล้นเรือนจำได้อีกด้วย

ตำแหน่งนายอำเภอถือเป็นตำแหน่งสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการช่วยไกล่เกลี่ยคดีอาญามาตั้งแต่เริ่มมีตำแหน่งนี้เมื่อครั้งปฏิรูประบอบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 และมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้นายอำเภอทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญามาโดยตลอด ตั้งแต่พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาจนล่าสุดมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จากเหตุผลในแง่ของความเหมาะสมทางสภาพสังคม วิถีชีวิต อุปนิสัย และวัฒนธรรมไทยและแง่ของความเหมาะสมของตัวผู้ไกล่เกลี่ยคือนายอำเภอซึ่งเป็นทั้งหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตอำเภอ เป็นพนักงานสอบสวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีหน้าที่ในการสืบสวนซึ่งคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของ Sheriff ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรม

ในสังคม มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในสังคม และจุดแข็งที่นายอำเภอมีเครือข่ายปฏิบัติงานที่เข้มแข็งจนถึงหมู่บ้านชุมชนจำนวนมาก ทั้งหมดนี้จึงเป็นความชอบด้วยเหตุผลในการให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาต่อไป

แม้ว่าจะมีความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและยุติคดีก่อนขึ้นศาลอันจะช่วยในการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคม ตลอดจนช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... ที่สำนักงานอัยการสูงสุดพยายามผลักดันมาเป็นระยะเวลาเกือบ 20 ปี แล้ว และสำนักงานตำรวจแห่งชาติพยายามผลักดัน ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... แต่ยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแต่อย่างใด หรือมีความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมชุมชนให้เข้มแข็งขึ้น หากร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ร่างผ่านเป็นกฎหมายบังคับใช้ และกระบวนการยุติธรรมชุมชนเข้มแข็งขึ้นแล้ว ปัญหาความตค้ำของความปรองดองและความสมานฉันท์กันในสังคมไทยตลอดจนคดีขึ้นสู่ศาลและคนล้นเรือนจำน่าจะมีโอกาสลดลงมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามเมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาขึ้นมาในมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว แม้ว่าอาจอยู่ในกฎหมายฉบับที่ไม่เหมาะกับลักษณะของบทบัญญัตินี้ แต่อย่างน้อยการมีบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับย่อมมีความเหมาะสมในแง่ของแนวคิดและหลักการทางกฎหมายที่สามารถใช้บังคับกับสังคมไทยในสภาวะการณปัจจุบันได้ดังกล่าวมาแล้ว และเป็นบทบัญญัติที่จะมีส่วนช่วยเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการไกล่เกลี่ยคดีอาญานอกจากนี้ยังมีผลช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ลดปัญหาคนล้นเรือนจำ ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้ประชาชน นอกจากนี่ยังเป็น โอกาสเริ่มต้นอันดีในการที่จะพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทยให้ดีขึ้นในอนาคต

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ระบบการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในประเทศไทยมีพัฒนาและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อตอบสนองความมุ่งหมายในการเสริมสร้างความสงบเรียบร้อยและความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมตลอดจนช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลและแก้ปัญหาคนล้นเรือนจำ ตลอดจนอำนวยความสะดวกในกับประชาชน จึงมีข้อเสนอแนะที่ควรปรับปรุงกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ที่ออกตามมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้ประกาศให้มีผลบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษาตามที่ได้นำเสนอและอธิบายอย่างละเอียดมาแล้วในบทก่อนหน้านี้ จึงขอสรุปได้ ดังนี้

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะปรับปรุงมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เห็นควรนำบทบัญญัติแห่งมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของนายอำเภออันเป็นผู้ปกครองท้องที่ ไปบัญญัติไว้ในมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จะเป็นการเหมาะสมมากกว่าบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

### 5.2.2 ข้อเสนอแนะปรับปรุงปรับปรุงกฎกระทรวง ว่าด้วยการไต่ถามคดีความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

1) ควรป้องกันและแก้ไขปัญหาการซ้ำซ้อนและการเกี่ยวกันทำงานของนายอำเภอที่อาจเกิดขึ้นจากกรณีความผิดที่มีโทษทางอาญาที่มีลักษณะต่อเนื่องเกี่ยวพันกันหลายท้องที่ ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้ กล่าวคือในกรณีที่จับผู้ต้องหาได้แล้วให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่มีการจับผู้ต้องหาได้เป็นผู้ไต่ถามคดี ถ้ายังจับตัวไม่ได้ก็ให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนเป็นผู้ทำการไต่ถามคดี ถ้าไม่แน่ใจว่านายอำเภอคนใดในเขตจังหวัดคนเป็นผู้มีอำนาจในการไต่ถามคดีให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสินใจ หากเป็นการไม่แน่ใจระหว่างจังหวัดก็ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตัดสิน

2) ควรนำแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) แนวคิดชนะทุกฝ่าย (Win-win Concept) และแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดและการกลับคืนสู่สังคม (Rehabilitation and Reintegration) และควรนำหลักการตามมาตรา 46a ของประมวลกฎหมายอาญาแห่งประเทศไทย สหพันธรัฐเยอรมันที่กำหนดแนวทางในการไต่ถามคดีไว้ 2 แนวทางคือการไต่ถามคดีแบบไม่ต้องขอใช้เงินค่าสินไหมทดแทนและการไต่ถามคดีโดยการขอใช้ค่าสินไหมทดแทน นำมาตรการเชิงลงโทษบางประการที่ใช้กับกรณีความตกลงทางอาญาในมาตรา 41-2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตลอดจนนำแนวคิดที่ผู้กระทำผิดที่สารภาพและสัตยาบันกับเจ้าหน้าที่และรูปแบบการอบรมตักเตือนตามแบบที่ใช้ในประเทศออสเตรเลีย รูปแบบการอบรมเยาวชนที่กระทำผิดทางอาญาของมลรัฐเซาท์แคโรไลนา ประเทศสหรัฐอเมริกา และวิธีการผันหรือหันเหคดีตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติศาลอาญา พุทธศักราช 2469 ตลอดจนผลงานวิจัยของนักวิชาการ มาเป็นแนวทางในการกำหนดแนวทางการเยียวยาความเสียหายในกระบวนการ

ไกล่เกลี่ยคดีอาญาของไทย โดยบัญญัติไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้ไกล่เกลี่ยให้ผู้ไกล่เกลี่ยได้ยึดถือ

3) ควรเพิ่มมาตรการคุ้มครองคู่กรณีให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยโดยนำหลักการสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) มาใช้เพิ่มเติมจากการให้สิทธิผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาสามารถให้ผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้ารับฟังการไกล่เกลี่ยได้ ด้วยการบัญญัติเพิ่มให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ไกล่เกลี่ยต้องส่งเรื่องการไกล่เกลี่ยคดีอาญาทุกเรื่องทั้งเรื่องที่ตกลงกันได้และเรื่องที่ตกลงกันไม่ได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคดีใดข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบหรือเสียเปรียบมากเกินไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำข้อเสนอแนะเป็นหนังสือไปยังนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำการไกล่เกลี่ยรับทราบเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขในโอกาสและในคดีต่อไป

4) ควรแก้ไขข้อความหลักการไม่นำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไปเป็นพยานในชั้นศาล (Without Prejudice) จากร่างเดิมที่ห้ามเฉพาะนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเปิดเผยข้อเท็จจริงใดที่ได้มาจากการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้รัศมียิ่งขึ้น โดยควรห้ามทุกคนและทุกฝ่าย เพื่อผลในโอกาสความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เพิ่มมากขึ้น

5) ควรกำหนดกลไกหรือช่องทางการติดต่อกับพนักงานสอบสวนในกรณีที่มีการจำหน่ายข้อพิพาทหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จเพื่อรักษาเอกภาพของงานสอบสวนคดีอาญา ด้วยการแจ้งสิทธิการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ผู้เสียหายทราบและกำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยแจ้งการจำหน่ายคดีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเพื่อเป็นการประสานการปฏิบัติ

นอกจากนี้ให้คงเดิมตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ทุกประการ