

## ปัญหาการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน

### Dispute resolution issues by mediating criminal cases in the Inquiry official

ดาบตำรวจ ธนากรุต ชื่นพร้อม<sup>1</sup>, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัศกร ไชยพงษ์<sup>2</sup>

Pol.Sen.Sgt.Maj. Thanakrit Chuenprom<sup>1</sup>, Asst. Prof. Dr. Akkakorn Chaiyapong<sup>2</sup>

<sup>1</sup> นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84100

โทร 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมลล์ 61052538106@student.sru.ac.th

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมลล์ akkakorn1965@windowslive.com

#### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และลักษณะความผิดทางอาญา ที่สามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวนตามหลักกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ 2) ศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวนของประเทศไทยและของต่างประเทศ และ 3) ศึกษาแนวทางการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวนที่เหมาะสมกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน ในรูปแบบของงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ใช้วิธีการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary research) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือและตรงกับสถานการณ์จริงในปัจจุบัน โดยศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาสั่งคำร้อง และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 บทความวิจัย บทความวิชาการ ศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน รวมถึงเสนอแนะแนวทางการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวนที่เหมาะสมกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท บัญญัติให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน ภายใต้ความประสงค์และความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งพนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการตามเจตนารมณ์ของคู่กรณี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาสั่งคำร้อง และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 แต่กลับพบว่า ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าว ได้กำหนดให้พนักงานงานผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา ไม่ใช่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวน รวมถึงไม่ได้กำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจพิจารณา “พฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม” ไว้อย่างชัดเจน เป็นผลให้อำนาจดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนแต่ละหน่วยงานไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งทำให้การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวน ตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ประการแรก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรกำหนดคำนิยามของ “พฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรง และไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดย” เป็น 2 ระดับ คือ ระดับแรก กำหนดให้ความผิดตามมาตรา 41(1) และ (2) ไม่ถือว่าเป็นพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมให้พิจารณามีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาได้ ระดับที่สอง กำหนดให้ความผิดตาม มาตรา 41(3) ด้วยการพิจารณาความเสียหายทางแพ่งต้องไม่เกิน 10,000 บาท หรือผู้เสียหายไม่เกิน 2 คน หรือการกระทำที่ไม่เป็นภัยต่อสังคม เพื่อจำกัดขอบเขตอำนาจดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมถึงควรกำหนดเป็นนโยบายให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนทุกคดี เว้นแต่คู่กรณีไม่ยินยอม หรือพฤติการณ์แห่งคดีกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรง และต้องให้ “พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่ง” เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อไม่ให้เกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือความชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สอง การใช้ดุลยพินิจของพนักงานสอบสวน และพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งที่อยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว อาจเกิดความผิดพลาดหรือการนำคดีสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่เป็นธรรมได้ ดังนั้นตามท้ายบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ควรให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถสั่งให้พนักงานสอบสวนยุติกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และให้นำคดีนั้นเข้าสู่กระบวนการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรม โดยให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเป็นอันยุติไปเนื่องมาจากความไม่โปร่งใส และใช้อำนาจโดยมิชอบในการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทมาใช้ในชั้นพนักงานสอบสวน

ประการที่สาม ควรมีกฎหมายใหม่รองรับเป็นข้อยกเว้นหรือเป็นการเบี่ยงเบนคดีในคดีอาญาบางประเภทที่ไม่สมควรที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก (Main Stream Criminal Justice) โดยการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ..... ด้วยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ให้สามารถใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาททางอาญาในคดีบางประเภทที่เป็นคดีอาญาแผ่นดิน ซึ่งพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยหรือมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี หรือการกระทำความผิดโดยประมาท เพื่อลดปริมาณคดีชั้นสู่ชั้นศาล ลดปัญหาความขัดแย้งและสร้างสังคมแห่งความสมานฉันท์ได้เพิ่มมากขึ้น

**คำสำคัญ :** การไกล่เกลี่ย ดุลยพินิจของพนักงานสอบสวน พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

## Abstract

The objectives of this study were: 1) to study the concepts, theories, rules, restorative justice process and criminal offense characteristics which can be brought into the process of mediating disputes at the stage of inquiry official according to the principles of restorative justice; 2) to investigate the mediation of disputes at the stage of inquiry official in Thailand and abroad, and 3) to study and observe guidelines to be used as recommendations regarding the role of inquiry official in enforcing the law on mediating disputes during the process of investigation. The study was done by researching documents (Documentary Research), relevant laws both in Thailand and abroad including Dispute Mediation Act, B.E. 2562 (2019),

rules, regulations, research articles, academic articles, and related documents. Next, the criminal dispute mediation was analyzed and compared in order to obtain guidelines for solution to the criminal dispute resolution at inquiry official stage in an appropriate format. The guidelines could be applied to all steps in a concrete and effective manners and in the same direction as the spirit of the Dispute Mediation Act, B.E. 2562 (2019).

The study found that Dispute Mediation Act, B.E. 2562 (2019), which is the central law on dispute mediation, stipulated to mediate criminal disputes at the stage of inquiry official under the will and voluntary of both parties, in which the inquiry official must act according to the intentions of the parties. The Royal Thai Police, by virtue of Section 44, paragraph two of the Dispute Mediation Act, B.E. 2562 (2019) has regulated the Royal Thai Police on the rules, procedures and conditions for filing a petition for mediation regarding criminal dispute, the consideration, a period of time for decision upon the request, and the proceedings for criminal dispute mediation in B.E. 2562 (2019). However, it was found that the regulations of the Royal Thai Police has determined that the official with the power to order a request to mediate criminal disputes is not the inquiry official responsible for the case, including not specifying the scope of consideration regarding "the circumstances of the commission of the offence are not serious and do not have severe impacts on the society as a whole". As a result, the consideration of the order to mediate criminal cases at the stage of inquiry official is the discretion of the head of the agency with the authority to investigate at each unit. The power to issue orders to mediate criminal disputes is therefore, an infinite exercise of discretion. Thus, the discretion of the head of the agency with the authority to investigate at each unit is not in the same direction; it would contradict the Criminal Procedure Code and the Dispute Mediation Act, B.E. 2562 (2019). The researcher, therefore would like to suggest as follows:

First, the Royal Thai Police, as the agency supervising the inquiry official and the inquiry official who is competent to issue orders shall define a definition of "the circumstances of the commission of the offence are not serious and do not have severe impacts on the society" into 2 stages: the first stage defines that the offense under Section 41(1) and (2) shall not be regarded as the circumstances of the commission of the offence are not serious and do not have severe impacts on the society as a whole considerably to issue an order to mediate criminal disputes. The second stage requires that the offense under Section 41(3) by considering civil damage must not exceed 10,000 Thai baht or not more than 2 injured persons or acts that do not cause civil damage to society. To limit the scope of the head of the agency's discretion to be in the same direction, The Royal Thai Police must issue a policy for mediating criminal disputes at every investigation stage unless the parties do not agree or the circumstance of the case severely affecting society. In addition, the Royal Thai Police must require the "inquiry official who is competent to issue orders" to be an investigator under the Criminal Procedure Code in order to avoid arguments about the exercise of power or legitimacy.

Second, the discretion of the inquiry official and the inquiry official who is competent to issue orders in the process of mediation at the inquiry official stage during the parties in the process of mediating disputes may crash or bring the case to an unfair dispute mediation process. Therefore, according to the statute of Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019), it is advisable to authorize the public prosecutor to order the inquiry official to end the mediation process, along with bringing that case to the judicial investigation process by allowing the dispute mediation process to be terminated due to lack of transparency and abuse of power in bringing the mediation process to settle disputes in the stage of inquiry official.

Third, there should be new laws to serve as exceptions or diversions in certain types of criminal cases that do not deserve to enter the mainstream criminal justice system (Main Stream Criminal Justice) by enacting Model Law on Dispute Resolution in Criminal Justice B.E. .... by amending the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019) in order to settle or suspend criminal disputes in certain types of criminal cases in which the circumstances of the commission of the offence are not serious and do not have severe impacts on the society by/or having a maximum imprisonment rate of not more than 5 years; or committing an offense by negligence to reduce the number of cases to the court, it could reduce conflicts and create a more harmonious society.

**Keywords :** Mediation Discretion of the Inquiry official Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019)

## บทนำ

ในปัจจุบันสภาพปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Process) ของประเทศไทยเกิดจากปริมาณคดีที่เกิดขึ้นมีจำนวนมากและขาดมาตรการในการหันเหคดี (diversion) ซึ่งก่อให้เกิดสภาพปัญหาความแออัดในเรือนจำ โดยปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวไม่ใช่ปัญหาของระบบราชทัณฑ์เพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันแก้ไข โดยการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) มาใช้เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้อย่างเหมาะสม เช่น การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานสอบสวน เพื่อช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ<sup>1</sup> เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความร่วมมือและหาแนวทางกำหนดรูปแบบในการกันคดีบางประเภท ไม่ให้เข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นอัยการและศาลได้ อีกทั้งเพื่อแก้ไขปรับปรุงตัวผู้กระทำความผิด เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเพื่อสร้างความสันติสุข และนำความสมานฉันท์กลับคืนสู่สังคม จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน โดยนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) มา “เสริม” ควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมหลัก จะทำให้สามารถคัดกรองคดีที่มีความจำเป็นต้องใช้กระบวนการ

<sup>1</sup>ชัยวิวัฒน์ หิรัญวัฒน์. (2545). บทบาทพนักงานสอบสวนในการกันคดี ไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, น. 98.

ยุติธรรมอย่างแท้จริง เกิดความรวดเร็ว สามารถลดปริมาณคดีในระยะยาว และเป็นการเสริมสร้างความยุติธรรมควบคู่กับหลักสิทธิมนุษยชนที่มีศักยภาพมากขึ้น<sup>2</sup>

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาบังคับใช้ในชั้นพนักงานสอบสวน แต่จากการศึกษาพบว่าทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีผลสอดคล้องกับบทบาทการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจของพนักงานสอบสวนเท่าที่ควร เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ 1. การลงบันทึกประจำวันเพื่อรับแจ้งไว้เป็นหลักฐาน โดยเมื่อพนักงานสอบสวนได้รับแจ้งจากผู้เสียหายถึงการกระทำความผิดทางอาญาแล้ว พนักงานสอบสวนจะติดต่อผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดเพื่อขอให้ไกล่เกลี่ยกับผู้เสียหาย หากสามารถตกลงกันได้ ถือว่าคดียุติโดยที่พนักงานสอบสวนไม่ได้ลงรับคดีอาญาตามระเบียบ ซึ่งแม้ว่าจะทำให้คดีอาญายุติลงก็ตาม แต่หากเป็นคดีที่ไม่สามารถยอมความกันแล้ว พนักงานสอบสวนย่อมมีความผิดทั้งแพ่งและทางอาญา ส่วนผู้ต้องหาหรือผู้กระทำผิดก็ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป และ 2. การรับเป็นคดีอาญา ซึ่งเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยเมื่อมีการร้องทุกข์ตามกฎหมายแล้ว หากผู้เสียหายและผู้ต้องหาตกลงกันได้ คดีอาญาย่อมเป็นอันระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39(2)

อีกทั้งจากมุมมองของประชาชนที่มองว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานสอบสวนว่ายังไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน อาจทำให้ผู้กระทำผิดลอยนวลหรือไม่ต้องได้รับโทษหากผู้กระทำผิดนั้น ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของเจ้าพนักงานสอบสวนในทางที่ไม่ดี และถึงแม้ปัจจุบันได้มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานสอบสวนมีอำนาจสามารถดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกแล้วก็ตาม แต่กลับพบความยุ่งยากและไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เนื่องมาจากการบัญญัติของกฎหมายอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก พนักงานสอบสวน กับพนักงานสอบสวนผู้อำนาจออกคำสั่งกฎหมายไม่ได้กำหนดค่านิยามไว้ โดยจะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความหรือตามกฎหมายอื่น รวมถึงพนักงานสอบสวนผู้อำนาจออกคำสั่ง หมายถึงผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนหรือไม่ และประการที่สอง พฤติการณ์ของการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม นั้น มีขอบเขตแคบเกินไป จึงได้การที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเรื่องดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนผู้อำนาจออกคำสั่งย่อมก่อให้เกิดความไม่ธรรมได้ ดังนั้น เพื่อให้การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานสอบสวนมีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเห็นควรมีการศึกษาปัญหาการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน เพื่อทำการวิเคราะห์ขั้นตอนและวิธีการนำกระบวนการระงับข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นพนักงานสอบสวน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเป็นแนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการปฏิบัติและการนำกฎหมายมาบังคับใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวนให้มีมาตรฐานเดียวกัน เกิดความถูกต้อง เหมาะสม และสามารถอำนวยความสะดวกกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชนและได้ตั้งเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และลักษณะความผิดทางอาญา ที่สามารถนำเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวนตามหลักกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
- 2) เพื่อศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวนของประเทศไทยและของต่างประเทศ

<sup>2</sup> สุวิจักขณ์ โฉมวงศ์ (2548) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น. 5.

3) เพื่อศึกษาแนวทางการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวนที่เหมาะสมกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน

### สมมติฐานการวิจัย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนเป็นช่องทางหนึ่งในการลดปริมาณคดีอาญาเข้าสู่ชั้นศาล เพื่อให้โอกาสผู้กระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาเล็กน้อยหรือความผิดอาญาที่มีอัตราโทษไม่สูงมาก สามารถกลับตัวกลับใจ แก้ไขพฤติกรรมของตนเอง โดยไม่ต้องเข้าไปในเรือนจำให้มีรอยมลทิน แต่จากการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ในชั้นสอบสวนพบว่ายังไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ยังมีความไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของพนักงานสอบสวน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาสั่งคำร้อง และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 ดังนั้นการเสนอแนวทางในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนให้ชัดเจนและมีมาตรฐานเดียวกัน ย่อมส่งผลให้การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ในชั้นพนักงานสอบสวนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และเหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบัน

### ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษาการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาสั่งคำร้อง และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 รวมถึงกฎหมายเกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

### วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาในรูปแบบของงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ใช้วิธีการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary research) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือและตรงกับสถานการณ์จริงในปัจจุบัน โดยศึกษาจากกฎหมายเกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาสั่งคำร้อง และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 บทความวิจัย บทความวิชาการ ศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน รวมถึงเสนอแนะแนวทางการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวนที่เหมาะสมกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

## ผลการวิจัยและอภิปราย

จากการวิจัยครั้งนี้สรุปได้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยมุ่งหวังให้คู่กรณีตกลงยินยอมไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาท โดยมีบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลาง ทำการช่วยเหลือในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งกระบวนการนี้ปัจจุบันมีการนำมาใช้ในเกือบทุกคดี และสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน ส่วนใหญ่จะเป็นคดีความผิดอันยอมความได้ คดีความผิดลหุโทษแห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562<sup>3</sup> แต่ทั้งนี้ในทางปฏิบัติงานจริงของพนักงานสอบสวนยังพบปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการและกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น กระบวนการและหลักเกณฑ์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ปัญหาการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่พิพาท สายการบังคับบัญชา การใช้อำนาจออกคำสั่ง รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันจะสามารถนำมาซึ่งความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรมแก่ผู้เสียหาย และผู้กระทำผิด และยังพบปัญหาว่าการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยในปัจจุบันที่นำไปสู่การปฏิบัติ ยังไม่สามารถลดจำนวนคดีของศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหตุเพราะบางครั้งคดีความเล็กน้อยที่พอจะตกลงยอมความกันได้ แต่ก็ไม่สามารถยุติข้อพิพาทกันในชั้นไกล่เกลี่ยได้ เพราะคู่ความต่างเห็นแก่ประโยชน์ของตนเองไม่ยอมเสียเปรียบ อีกทั้งยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองในกระบวนการยุติธรรม<sup>4</sup> รวมถึงหากผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนไม่สามารถทำข้อตกลงกับผู้ต้องหาได้ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องของผู้เสียหายดังกล่าวยอมไม่ระงับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา และไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะทำการสอบสวนต่อไป ซึ่งจากการศึกษาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาพบประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานและการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวน ดังนี้

1. ปัญหาขอบเขตของ “พนักงานสอบสวน” และ “พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่ง” เกี่ยวกับการพิจารณาความผิดเกี่ยวกับพฤติการณ์ของการกระทำความผิด ตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาการสั่งคำร้อง และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 กล่าวคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติตามคำสั่งที่ ตร.ที่ 419/2556 ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนจึงไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นผลให้ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาสั่งคำร้อง และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ “พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่ง” หมายความว่า หัวหน้าหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน ย่อมขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562

2. วิเคราะห์ขอบเขตของพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม กล่าวคือ ถึงแม้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้กำหนดประเภทคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 มาตรา 41 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนให้กระทำได้ในคดีความผิด

<sup>4</sup> สมภาคย์ ตระการกุลพันธ์. (2552). ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยในกระบวนการยุติธรรม. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 12.

ทางอาญาในชั้นสอบสวนไว้เช่นเดียวกันกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐหรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวน” และ “พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่ง” สามารถใช้ดุลยพินิจจากการพิจารณาพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมดังกล่าว ให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่ก็ได้ ถึงแม้จะเป็นการยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ส่งผลให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งอาจใช้อำนาจในการพิจารณาคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยที่ไม่เป็นธรรมได้

## สรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษาในครั้งนี้สรุปได้ว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยมีการนำมาใช้ตั้งแต่อดีตทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ สำหรับต่างประเทศกล่าวได้ว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ประเทศหนึ่งคือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการจัดทำโครงการระงับข้อพิพาทโดยทางอื่น หรือ ADR<sup>5</sup> เป็นทางเลือกใหม่ในการระงับข้อพิพาทที่ใช้ได้ผลมากที่สุด เช่น การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท หรือการอนุญาโตตุลาการเช่นนี้ เข้ามาช่วยในการลดปริมาณคดีลง แต่สำหรับประเทศไทยพบว่าการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยในปัจจุบันที่นำไปสู่การปฏิบัติ ยังไม่สามารถลดจำนวนคดีของศาลที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ได้ เหตุเพราะบางครั้งคดีความเล็กน้อยที่พอจะตกลงยอมความกันได้ แต่ก็ไม่สามารถยุติข้อพิพาทกันในชั้นไกล่เกลี่ยได้ เพราะคู่ความต่างเห็นแก่ประโยชน์ของตนเองไม่ยอมเสียเปรียบ อีกทั้งแต่ละฝ่ายยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองในกระบวนการยุติธรรม<sup>6</sup> ส่วนหนึ่งที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะว่าพนักงานสอบสวน ผู้ที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยยังขาดความรู้ความเข้าใจ ทักษะในการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้อย่างแท้จริง ไม่สามารถชี้แจงวัตถุประสงค์ หรือพูดให้คู่กรณีเข้าใจและคำนึงถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการไกล่เกลี่ยได้ รวมถึงไม่สามารถโน้มน้าวให้คู่กรณีมองเห็นข้อดีของการไกล่เกลี่ยได้ นำมาซึ่งการขาดความน่าเชื่อถือและไม่สามารถตกลงยอมความได้ และส่วนหนึ่งมาจากการให้อำนาจทางกฎหมายกับพนักงานสอบสวนมีข้อขัดแย้งกันระหว่างระเบียบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติตามคำสั่งที่ ตร.ที่ 419/2556 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาสั่งคำร้อง และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 ที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์การใช้อำนาจทางกฎหมายของพนักงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ดังนั้นด้วยภาระหน้าที่หลักของพนักงานสอบสวน และความไม่ชัดเจนของมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงเป็นเหตุผลให้พนักงานสอบสวนไม่ได้แจ้งให้คู่กรณีทราบถึงแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจนต้องเข้าสู่กระบวนการในชั้นศาล ส่งผลให้การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทใช้ในชั้นพนักงานสอบสวนในปัจจุบันยังไม่สามารถกระทำได้ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์แห่งการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้

<sup>5</sup> Program for Alternative Dispute Resolution

<sup>6</sup> สมภาคย์ ตรีการกุลพันธ์. (2552). ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยในกระบวนการยุติธรรม. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 12.



## ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาค้นคว้า เพื่อแนวทางการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวนที่เหมาะสมกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะใน 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรกำหนดค่านิยมของ “พฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรง และไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดย” เป็น 2 ระดับ คือ ระดับแรก กำหนดให้ความผิดตามมาตรา 41(1) และ (2) ไม่ถือว่าเป็นพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมให้พิจารณาว่ามีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาได้ ระดับที่สอง กำหนดให้ความผิดตาม มาตรา 41(3) ด้วยการพิจารณาความเสียหายทางแพ่งต้องไม่เกิน 10,000 บาท หรือผู้เสียหายไม่เกิน 2 คน หรือการกระทำที่ไม่เป็นภัยต่อสังคม เพื่อจำกัดขอบเขตอำนาจดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมถึงควรกำหนดเป็นนโยบายให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนทุกคดี เว้นแต่คู่กรณีไม่ยินยอม หรือพฤติการณ์แห่งคดีกระทบต่อสังคมอย่างรุนแรง และต้องให้ “ พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่ง” เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อไม่ให้เกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือความชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สอง การใช้ดุลยพินิจของพนักงานสอบสวน และพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งที่อยู่ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแล้ว อาจเกิดความผิดพลาดหรือการนำคดีสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ไม่เป็นธรรมได้ ดังนั้นตามท้ายบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ควรให้อำนาจพนักงานอัยการสามารถสั่งให้พนักงานสอบสวนยุติกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ และให้นำคดีนั้นเข้าสู่กระบวนการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรม โดยให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเป็นอันยุติไปเนื่องมาจากความไม่โปร่งใส และใช้อำนาจโดยมิชอบในการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทมาใช้ในชั้นพนักงานสอบสวน

ประการที่สาม ควรมีกฎหมายใหม่มารองรับเป็นข้อยกเว้นหรือเป็นการเบี่ยงเบนคดีในคดีอาญาบางประเภทที่ไม่สมควรที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก (Main Stream Criminal Justice) โดยการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการกระงับข้อพิพาททางอาญา พ.ศ..... ด้วยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ให้สามารถใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาททางอาญาในคดีบางประเภทที่เป็นคดีอาญาแผ่นดิน ซึ่งพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยหรือมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 5 ปี หรือการกระทำความผิดโดยประมาท เพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ชั้นศาล ลดปัญหาความขัดแย้งและสร้างสังคมแห่งความสามานฉันท์ได้เพิ่มมากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

### วิทยานิพนธ์

ชัยวิวัฒน์ หิรัญวัฒน์. (2545). บทบาทพนักงานสอบสวนในการกันคดี ไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, น. 98.

สุวิจักขณ์ โฉมวงศ์ (2548) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น. 5.

สมภาคย์ ตระการกุลพันธ์. (2552). ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยในกระบวนการยุติธรรม. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรม

ระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 12.

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา

การพิจารณาและระยะเวลาการส่งคำร้อง และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562

ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเลือกและแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562

ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562