ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นการสอบสวน

LEGAL ISSUES CONCERNING CRIMINAL CASE MEDIATION DURING THE INQUIRY STAGE OF INVESTIGATION*

ธนเสฏฐ์ พงศ์ปิยเดช (Thanasate Phongpiyadeth)
นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
Master's degree student, Master of Laws Program in Criminal Law and Criminal Justice, School of Law, Sripatum University at Chonburi
E-mail: thanasate.p@gmail.com

Received: 12 May 2026
Revised: 25 June 2026
Accepted: 9 July 2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาททางอาญา โดยเฉพาะคดีอาญาแผ่นดิน โดยวิเคราะห์บทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา และเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม โดยศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ทางกฎหมาย งานวิชาการ และบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า แม้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะเปิดโอกาสให้คดีอาญาบางประเภทสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนได้ แต่ยังมีข้อจำกัดสำคัญ ได้แก่ การกำหนดประเภทคดีในลักษณะบัญชีปิดที่ถูกกำหนดไว้ก่อนแล้ว ความไม่ชัดเจนของสถานะคดีในขณะที่อยู่ระหว่างการปฏิบัติตามข้อตกลง และคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยที่ขอขึ้นทะเบียนซึ่งเคยถูกเพิกถอนทางทะเบียนจากเหตุไม่สุจริตที่ยังไม่เพียงพอ โดยเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมาย เปิดโอกาสให้พนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมของคดี

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นการสอบสวน” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

เป็นรายกรณี การกำหนดสถานะของคดีในขณะที่อยู่ระหว่างการปฏิบัติตามข้อตกลงให้ชัดเจน และเพิ่มมาตรฐานคุณสมบัติการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย อันเป็นการกำกับดูแลผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและเพิ่มความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา, ชั้นการสอบสวน, คดีอาญาแผ่นดิน

Abstract

This research examines the concepts, theories, and legal principles relating to the resolution of criminal disputes, particularly public criminal offenses. It analyzes the legal framework governing criminal mediation in Thailand and selected foreign jurisdictions and proposes legal reforms consistent with the principles of proportionality and fairness in the criminal justice system. The study employs a documentary research methodology, reviewing relevant legal literature, academic works, and statutory provisions.

The findings reveal that, although the Mediation of Disputes Act B.E. 2562 (2019) permits certain criminal cases to undergo mediation during the inquiry stage, several legal issues remain. These include the restrictive closed-list approach to eligible offenses, the lack of clarity regarding the legal status of cases during compliance with mediation agreements, and inadequate qualification standards for mediator registration, particularly concerning individuals previously removed from the register due to dishonesty or misconduct.

The study recommends legislative amendments to allow inquiry officials greater discretion in determining the suitability of cases for mediation, clarify the legal status of proceedings during the implementation of mediation agreements, and strengthen mediator qualification requirements. Such reforms would enhance the effectiveness of criminal mediation, improve regulatory oversight, and promote public confidence in the criminal justice system.

Keywords: Criminal Mediation, Inquiry Stage, Public Criminal Offenses

บทนำ

ปัจจุบันปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลไทยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความรวดเร็วของกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะคดีอาญาซึ่งเป็นสัดส่วนสำคัญของภาระคดีทั้งหมด จากสถิติศาลยุติธรรมปี พ.ศ. 2567 พบว่ามีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล

ทั่วราชอาณาจักรรวมทั้งสิ้น 2,074,625 คดี และมีคดีค้างพิจารณาถึง 274,879 คดี ในจำนวนดังกล่าวเป็นคดีอาญา 718,320 คดี และมีคดีอาญาค้างพิจารณา 81,710 คดี (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2567) ซึ่งสถิติดังกล่าวสะท้อนว่า คดีอาญายังคงเป็นสัดส่วนสำคัญของภาระคดีโดยรวมและมีผลโดยตรงต่อความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในคดีอาญาแผ่นดินบางประเภทที่มิได้มีลักษณะร้ายแรงและสามารถชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายได้ แต่กระบวนการอาญาก็ยังคงต้องดำเนินต่อไปตามขั้นตอน เนื่องจากอำนาจฟ้องคดีเป็นของรัฐ มิได้ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้เสียหายแต่เพียงฝ่ายเดียว (จุฬารัตน์ ยะปะนัน, 2553)

พัฒนาการของกฎหมายอาญาสมัยใหม่ได้รับรองหลักการที่ว่ากฎหมายอาญาต้องดำรงอยู่ในฐานะ "มาตรการขั้นสุดท้าย" (Ultima Ratio) ซึ่งจะนำมาใช้เฉพาะเมื่อพฤติการณ์มีความร้ายแรงเกินกว่าที่มาตรการทางกฎหมายประเภทอื่นจะจัดการได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับแนวคิดการลดทอนความผิดอาญา (Decriminalization) ซึ่งมุ่งจำกัดฐานความผิดทางอาญาให้คงไว้เฉพาะที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง เพื่อป้องกันภาวะความผิดอาญาเฟ้อ (Overcriminalization) อันเกิดจากการขยายฐานความผิดโดยปราศจากการประเมินความจำเป็นอย่างเหมาะสม (สุภัชลี เทพหัสดิน ณ อยุธยา, 2561) สอดคล้องกับแนวทางกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ซึ่งให้ความสำคัญกับการเยียวยาผู้เสียหายและชุมชน โดยมีผู้เสียหายและผู้กระทำผิดร่วมกันแสวงหาทางออกต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น (ณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์, 2550) อันเป็นการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี แทนการลงโทษทางอาญาเพียงอย่างเดียว เพื่อตอบสนองต่อแนวคิดดังกล่าว ประเทศที่นำหลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจมาใช้บังคับทั่วไปจะไม่มีกฎหมายกำหนดว่า เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดแล้ว ต้องยื่นฟ้องเป็นคดีเสมอ แต่เปิดโอกาสให้สั่งไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุสมควร (กุลพล พลวัน, 2520) ซึ่งหลักการสำคัญที่ทำให้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจแตกต่างอย่างเป็นรูปธรรม คือ ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งทำหน้าที่เป็นเงื่อนไขทางนโยบายในการพิจารณาว่าควรนำคดีเข้าสู่ศาลหรือยุติเรื่องก่อนฟ้อง กล่าวคือแม้คดีจะมีพยานหลักฐานเพียงพอ แต่หากการฟ้องไม่ก่อผลคุ้มค่าแก่สังคม ก็อาจเป็นเหตุในการสั่งไม่ฟ้องได้ แนวคิดดังกล่าวสามารถอธิบายด้วยกรอบวิเคราะห์ต้นทุน ผลประโยชน์ โดยเปรียบเทียบประโยชน์ต่อสังคม เช่น การคงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย การคุ้มครองความสงบเรียบร้อย และผลด้านการป้องปรามกับต้นทุนต่อสังคม เช่น ค่าใช้จ่ายและทรัพยากรบุคลากรขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่ต้องใช้ในการดำเนินคดี (ปกป้อง ศรีสนิท, 2561) ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เพื่อเปิดช่องให้คดีอาญาบางประเภทสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างและการบังคับใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาแผ่นดิน พบปัญหาทางกฎหมายสำคัญสามประการ ได้แก่ ประการแรก มาตรา 41 (3) ประกอบบัญชีท้ายพระราชบัญญัติกำหนดประเภทคดีที่เข้าสู่การไกล่เกลี่ย ในลักษณะ

“บัญชีปิด” ส่งผลให้คดีอาญาแผ่นดินบางประเภทที่มิได้ร้ายแรงและสามารถเยียวยาได้ ไม่อาจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยได้ เพียงเพราะไม่อยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ประการที่สอง กฎหมายมิได้กำหนดสถานะทางกฎหมายของคดีอาญาในขณะที่อยู่ระหว่างการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไว้อย่างชัดแจ้ง ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อสิทธิและหน้าที่ของทุกฝ่าย ประการที่สาม กลไกการกำกับผู้ไกล่เกลี่ยตามมาตรา 10 และมาตรา 15 ยังขาดความชัดเจนในการแยกแยะระดับความร้ายแรงของพฤติการณ์ต้องห้ามและผลทางกฎหมายที่ควรแตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีการทุจริตหรือการรับประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นผลกระทบต่อแกนกลางของกระบวนการยุติธรรม ความไม่ชัดเจนดังกล่าวยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักความแน่นอนทางกฎหมายและความเชื่อมั่นของคู่กรณีในกระบวนการยุติธรรม

จากปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างหลักการจำกัดการใช้กฎหมายอาญากับการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นการสอบสวน ทั้งในด้านขอบเขตของคดี สถานะของคดี และคุณสมบัติมาตรฐานของผู้ไกล่เกลี่ย โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งล้วนมีพัฒนาการที่โดดเด่นในการกำหนดเกณฑ์คัดกรองคดีเป็นรายกรณี การกำหนดสถานะคดีและเงื่อนไขการระงับสิทธินำคดีมาฟ้อง ตลอดจนมาตรการควบคุมความสุจริตและความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย การศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดทอนบทบาทของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หากแต่มุ่งหวังนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายประเทศไทยให้มีความชัดเจน แน่นอน และสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นการสอบสวน โดยเฉพาะคดีอาญาแผ่นดิน

2. เพื่อศึกษากฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นการสอบสวนของประเทศไทยและต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นการสอบสวน

4. เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นการสอบสวนมีความชัดเจน เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและประโยชน์สาธารณะ

ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน โดยเฉพาะคดีอาญาแผ่นดิน จำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดทางกฎหมายหลายประการ ได้แก่ แนวคิดความรับผิดทางอาญา หลักการดำเนินคดีอาญา แนวคิดการยุติคดีก่อนฟ้อง แนวคิดโทษอาญาเป็นมาตรการสุดท้าย และกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ซึ่งล้วนเป็นพื้นฐานในการอธิบายความเหมาะสมของการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ในคดีอาญา

1. แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญา

ความรับผิดทางอาญาเป็นกลไกสำคัญที่รัฐใช้ควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดสัญญาประชาคม ซึ่งอธิบายว่า การใช้อำนาจลงโทษของรัฐจะมีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและอยู่ในขอบเขตที่จำเป็น (อนุสรา เกื้อขำ, 2558) นอกจากนี้ การใช้กฎหมายอาญายังต้องอยู่ภายใต้หลักประกันสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (เฉลิมวุฒิ สารกิจ, 2561)

ในทางทฤษฎี ความผิดทางอาญาสามารถจำแนกได้หลายลักษณะ เช่น ความผิดโดยสภาพ (mala in se) และความผิดตามกฎหมายบัญญัติ (mala prohibita) รวมถึงการจำแนกตามเจตนาและลักษณะการกระทำ ซึ่งมีผลต่อการกำหนดความรับผิดและการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมาย (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2549)

สำหรับคดีอาญาแบ่งออกเป็น ความผิดอันยอมความได้และความผิดอาญาแผ่นดิน โดยคดีอาญาแผ่นดินเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงมีหน้าที่ดำเนินคดีแม้ผู้เสียหายจะไม่ติดใจเอาความ ส่งผลให้การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้ต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองสังคมและการเยียวยาความเสียหาย

2. หลักการดำเนินคดีอาญา

หลักการดำเนินคดีอาญาสามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวคิดสำคัญ ได้แก่

(1) หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินคดีเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอ เพื่อคุ้มครองความเสมอภาคและป้องกันการเลือกปฏิบัติ โดยสอดคล้องกับหลัก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมาย” ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของนิติรัฐ (Nuredin Lutfiu & Besim Halimi, 2025)

(2) หลักการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของการดำเนินคดี โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของคดี ประโยชน์สาธารณะ และข้อจำกัดด้านทรัพยากร (Shigemitsu Dando, 1970)

ในบริบทของประเทศไทย แม้จะมิได้บัญญัติหลัก Opportunity Principle อย่างชัดเจนแต่กฎหมายเปิดช่องให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีได้ ซึ่งสะท้อนถึงระบบที่มีความยืดหยุ่นในการบริหารกระบวนการยุติธรรม (วาสนา จันทร, 2559)

3. แนวคิดการยุติคดีก่อนฟ้องและการระงับสิทธินำคดีอาญามาฟ้อง

การดำเนินคดีอาญาจะเกิดขึ้นได้ต้องมีเงื่อนไขทางกฎหมายรองรับ หากปรากฏเหตุที่ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ เช่น การถอนคำร้องทุกข์ อายุความ หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุด คดีย่อมยุติลงโดยผลของกฎหมาย (คณิต ณ นคร, 2546)

แนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คดีอาญาไม่จำเป็นต้องสิ้นสุดที่ศาลเสมอไป แต่สามารถยุติได้ตั้งแต่ชั้นสอบสวนหรือชั้นอัยการ (ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, 2551) ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มการพัฒนากลไกยุติคดีก่อนฟ้อง

ในประเทศไทย พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้คดีอาญาบางประเภทสามารถยุติก่อนฟ้องได้โดยการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีปฏิบัติตามข้อตกลงแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับ อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นเกี่ยวกับความชัดเจนของสถานะคดีในช่วงระหว่างการปฏิบัติตามข้อตกลง

4. แนวคิดโทษอาญาเป็นมาตรการสุดท้าย (Ultima Ratio)

แนวคิดโทษอาญาเป็นมาตรการสุดท้ายกำหนดว่า การใช้โทษอาญาควรจำกัดเฉพาะกรณีที่จำเป็นและไม่ควรใช้เมื่อมีมาตรการอื่นที่เหมาะสมกว่า (รณกรณ์ บุญมี, 2561) เนื่องจากโทษอาญามีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง

หลักการนี้ยังเชื่อมโยงกับแนวคิดการลดทอนความเป็นอาชญากรรมในกรณีที่ความผิดมีความร้ายแรงต่ำ (สุภัชลี เทพหัสดิน ณ อยุธยา, 2566) จึงเป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาว่าคดีใดควรเข้าสู่กระบวนการอาญาเต็มรูปแบบ หรือควรใช้มาตรการทางเลือก เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

5. กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นเพื่อลดข้อจำกัดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก เช่น ความล่าช้าและภาระคดีจำนวนมาก (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2556) โดยมุ่งให้มีการคัดกรองคดีและเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาท

แนวคิดดังกล่าวเน้นการมีส่วนร่วมของคู่กรณี การเยียวยาความเสียหาย การฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยต้องตั้งอยู่บนความสมัครใจและความรับผิดชอบของผู้กระทำผิด (ณรงค์ ใจหาญ, 2554) หนึ่งในกลไกสำคัญคือ **การหันเหคดี (Diversion)** ซึ่งเปิดโอกาสให้หลีกเลี่ยงการนำคดีเข้าสู่ศาลในกรณีที่ไม่จำเป็น โดยพิจารณาจากความร้ายแรงของคดีและประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในคดีอาญาแผ่นดินต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง เพื่อมิให้กระทบต่อความเชื่อมั่นของสังคมและความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นแนวทางหลักในการศึกษา ทั้งนี้ เพราะปัญหาที่นำมาวิเคราะห์เป็นปัญหาทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ซึ่งไม่อาจเข้าถึงได้ด้วยการสำรวจเชิงประจักษ์เพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัยการตีความและวิเคราะห์บทบัญญัติทางกฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี และงานวิชาการที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ แหล่งข้อมูลหลักในการศึกษาได้แก่ บทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนฯ พ.ศ. 2554 นอกจากนี้ยังศึกษาบทบัญญัติกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมณี สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น

วิธีการศึกษาประกอบด้วยการวิเคราะห์กฎหมาย (Legal Analysis) เพื่อตีความบทบัญญัติ ค้นหาความหมาย ขอบเขต และข้อจำกัดของกฎหมายไทย โดยเชื่อมโยงกับหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ (Comparative Legal Study) เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายของต่างประเทศที่มีพัฒนาการในด้านนี้ได้วางโครงสร้างและกลไกอย่างไร อันอาจใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายไทยต่อไป

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยพบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นการสอบสวน 3 **ประเด็นสำคัญ ดังนี้**

1. ปัญหาขอบเขตและประเภทความผิดอาญาที่เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยในชั้นการสอบสวน

ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กำหนดคดีความผิดทางอาญาที่สามารถเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนไว้สามกลุ่ม ได้แก่ (1) ความผิดอันยอมความได้ (2) ความผิดลหุโทษ และ (3) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาจำนวน 6 มาตรา อันได้แก่ ความผิดฐานเข้าร่วมในการชุลมุนต่อสู้และมีผู้ถึงแก่ความตายจากการชุลมุนต่อสู้นั้น ตามมาตรา 294 วรรคหนึ่ง, ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ตามมาตรา 295, ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย โดยมีเหตุฉกรรจ์ ตามมาตรา 296, ความผิดฐานเข้าร่วมในการชุลมุนต่อสู้และมีผู้ได้รับอันตรายสาหัส จากการชุลมุนต่อสู้นั้น ตามมาตรา 299 วรรคหนึ่ง,

ความผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ตามมาตรา 300 และความผิดฐานลักทรัพย์ตามมาตรา 334 ซึ่งกฎหมายกำหนดฐานความผิด ไว้ก่อนแล้ว จึงเป็นการกำหนดในลักษณะ “บัญชีปิด” ส่งผลให้คดีที่มีพฤติการณ์ไม่ร้ายแรง มีผู้เสียหายเฉพาะราย และสามารถเยียวยาความเสียหายได้ แต่ไม่ถูกกำหนดไว้ก่อนบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ มิอาจเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนได้

แม้มาตรา 44 จะให้อำนาจพนักงานสอบสวนสามารถพิจารณาว่าพฤติการณ์แห่งคดี “ไม่ร้ายแรงและไม่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อสังคมโดยรวม” ก่อนมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยได้ แต่กลไกดังกล่าวใช้ได้เฉพาะกับประเภทคดีที่ผ่านเกณฑ์ตามมาตรา 41 เท่านั้น ทำให้ประเภทคดีที่มิได้ถูกกำหนดไว้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ไม่มีโอกาสที่จะถูกนำคดีมาพิจารณากลั่นกรองทางเนื้อหาได้เลย ปัญหาที่พบ จึงไม่ได้อยู่ที่การขาดกลไกควบคุมประเภทคดีที่เหมาะสม เพียงแต่เกิดจากการยึดโยงประเภทคดี ที่สามารถเข้าสู่การไกล่เกลี่ยได้เอาไว้กับบัญชีท้ายพระราชบัญญัติในลักษณะตายตัวเท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พบว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามมาตรา 153 และ 153a แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน (StPO) เปิดให้พนักงานอัยการพิจารณาความเหมาะสมของคดีเป็นรายกรณี โดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากระดับความผิด ประโยชน์สาธารณะและการเยียวยาความเสียหาย สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ตามมาตรา 41-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (CPP) เปิดให้พนักงานอัยการเลือกใช้มาตรการก่อนฟ้องโดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากความเหมาะสมแห่งคดีมากกว่าการยึดโยงกับบัญชีปิด และประเทศญี่ปุ่น ตามมาตรา 248 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น เปิดให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจงดฟ้องได้ โดยใช้เกณฑ์พิจารณาจากข้อเท็จจริงของคดีเป็นรายกรณีโดยตรง ฉะนั้นจุดร่วมสำคัญของกฎหมายต่างประเทศทั้งสามประเทศคือ การให้น้ำหนักกับการประเมินถึงความเหมาะสมของคดีตามข้อเท็จจริงมากกว่าการยึดโยงไว้กับบัญชีฐานความผิดที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว

2. ปัญหาการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาท

แม้มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะกำหนดให้บันทึกข้อตกลงต้องระบุสาระสำคัญของข้อตกลงอันเป็นผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา ซึ่งรวมทั้งการกำหนดระยะเวลาดำเนินการอันถือเป็นเงื่อนเวลาในการปฏิบัติ เช่น การชดใช้ค่าเสียหายเป็นงวดภายในระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ แต่กฎหมายกลับมิได้กำหนดสถานะของคดีอาญาในช่วงระหว่างการปฏิบัติตามข้อตกลงไว้อย่างชัดแจ้ง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายจะเห็นได้ว่า ภายหลังการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนจะสามารถยุติข้อพิพาทได้ แต่สิทธินำคดีอาญามาฟ้องจะระงับก็ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนจัดทำบันทึกการปฏิบัติตามข้อตกลง พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ส่งไปยังพนักงานอัยการ ตามมาตรา 64 เพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี ตามมาตรา 66 เท่านั้น ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อคู่กรณีปฏิบัติตามข้อตกลงครบถ้วน หรือผู้เสียหายพอใจใน

การปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้กระทำไปแล้วเท่านั้น กล่าวคือ ในขณะที่ผู้ต้องหาอยู่ระหว่างการปฏิบัติตามข้อตกลงซึ่งถือว่ายังปฏิบัติไม่ครบถ้วน แต่ไม่ใช่การที่ผู้ต้องหาผิดนัดหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คดีอาญายังไม่มีสถานะที่แน่ชัด แม้กฎหมายจะเปิดให้พนักงานสอบสวนสามารถรอผลการไกล่เกลี่ยได้ ตามมาตรา 36 แต่เป็นเพียงการรอที่จะดำเนินการขั้นตอนต่อไป มิใช่การกำหนดสถานะคดีในขณะนั้นไว้โดยชัดแจ้ง ประกอบกับมาตรา 67 บัญญัติว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวน ที่จะทำการสอบสวนต่อไป ยิ่งทำให้สถานะของคดีมีความไม่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ในทางปฏิบัติความไม่ชัดเจนของสถานะคดีก่อปัญหาหลายประการ ทั้งในส่วนของพนักงานสอบสวนที่ไม่แน่ชัดว่าสามารถรอผลการปฏิบัติตามข้อตกลงได้นานเพียงใด ทำให้เกิดภาวะคดีค้างและตามระเบียบงานสอบสวนได้กำหนดกรอบเวลาในการทำการสอบสวนคดีให้แล้วเสร็จ ซึ่งพนักงานสอบสวนอาจถูกผู้บังคับบัญชาติดตามงานสอบสวนนั้นได้ รวมถึงผู้เสียหายไม่ทราบถึงสิทธิทางกฎหมายของตนในระหว่างนั้น และผู้ต้องหามิอาจทราบว่าคดีของตนยังมีโอกาสถูกดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ ทั้งที่อยู่ระหว่างการปฏิบัติตามข้อตกลงโดยสุจริต ความไม่ชัดเจนเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบความต่อเชื่อมั่นของคู่กรณีในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนและหลักความแน่นอนทางกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พบว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามมาตรา 153a แห่ง StPO กำหนดให้คดีอยู่ในสภาพงดการฟ้องไว้ชั่วคราวโดยผลของกฎหมาย พร้อมทั้งหยุดนับ อายุความในช่วงดังกล่าว และกำหนดผลเมื่อปฏิบัติตามข้อตกลงครบถ้วนหรือไม่ครบถ้วนไว้ อย่างชัดเจน สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้คดีก่อนฟ้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการ พร้อมระงับการนับอายุความ ส่วนประเทศญี่ปุ่นแม้ไม่มีระบบบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะแต่ก็ไม่ปล่อยให้สถานะคดีตกอยู่ในสภาพคลุมเครือ เพราะเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งว่าจะฟ้องหรือ ไม่ฟ้องสามารถตรวจสอบได้ภายใต้กลไกทางกฎหมายที่ชัดเจน

3. ปัญหามาตรฐานความรับผิดและการเพิกถอนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้กำหนดคุณสมบัติ หน้าที่ และจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ยไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา 12 กำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อิสระ และยุติธรรม มาตรา 16 ห้ามบังคับขู่เข็ญ หรือหลอกลวงคู่กรณี และมาตรา 71 กำหนดความผิดอาญาสำหรับผู้ไกล่เกลี่ยที่รับประโยชน์อื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาผลในทางทะเบียน พบว่ามาตรา 10 (ข) (3) กำหนดให้บุคคลที่เคยถูกเพิกถอนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามเพียงห้าปีนับแต่วันยื่นคำขอขึ้นทะเบียน โดยไม่แบ่งแยกว่าเหตุแห่งการเพิกถอนนั้นเกิดจาก การขาดจริยธรรมทั่วไปหรือเกิดจากการประพฤติไม่สุจริตของผู้ไกล่เกลี่ย

ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่การใช้เวลาห้าปีเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียวในการต้องห้ามมิให้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยสำหรับทุกเหตุแห่งการเพิกถอน ทำให้พฤติกรรมความผิดที่มีความร้ายแรงแตกต่างกัน

อย่างมีนัยสำคัญ เช่น การขาดจริยธรรมทั่วไปกับการรับประโยชน์อื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กลับได้รับผลทางทะเบียนเท่าเทียมกัน ระยะเวลาต้องห้ามเท่ากัน ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายยังมิได้เชื่อมโยงผลของคำพิพากษาทางอาญาที่ถึงที่สุดเข้ากับสถานะทางทะเบียนของผู้ไกล่เกลี่ยโดยตรง ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันระหว่างบทกำหนดโทษทางอาญากับผลทางทะเบียนที่ตามมา

สิ่งนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษเมื่อพิจารณาบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน ซึ่งมิใช่เพียงผู้ทำหน้าที่ช่วยประสานการเจรจาระหว่างคู่กรณีทั่วไป หากเป็นบุคคลที่มีบทบาทในกระบวนการ ซึ่งอาจนำไปสู่การยุติคดีอาญาและส่งผลต่อสิทธินำคดีอาญามาฟ้องของรัฐ บุคคลซึ่งเคยมีพฤติการณ์ไม่สุจริตและมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดจริง กลับสามารถขึ้นทะเบียนได้ใหม่อีกเพียงเพราะพ้นระยะเวลาห้าปีแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความเคลือบแคลงต่อความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรม

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศพบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญในการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนตั้งแต่ก่อนเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (MediationsG) และในกรณีร้ายแรงอาจสั่งห้ามประกอบอาชีพได้ตามมาตรา 70 แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน (StGB) สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบการอนุญาตและการต่ออายุที่ต้องผ่านความเห็นของที่ประชุมผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ หากขาดคุณสมบัติย่อมกระทบสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง และในกรณีมีคำพิพากษาลงโทษ ศาลอาจสั่งห้ามใช้สิทธิพลเมืองหรือสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะได้ตามมาตรา 131 -26 แห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนของประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเด็นวิเคราะห์	ประเทศไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศญี่ปุ่น
ขอบเขตและหลักเกณฑ์ในการนำคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ย	กำหนดประเภทความผิดไว้ก่อนแล้ว โดยให้พนักงานสอบสวนพิจารณาถึงความร้ายแรงและผลกระทบต่อสังคม (ม.41, ม.44)	ไม่กำหนดคดีเป็นบัญชีปิด แต่เปิดให้พนักงานอัยการพิจารณาความร้ายแรงของความผิด ระดับความเสียหาย และประโยชน์สาธารณะ เป็นรายกรณี (StPO §153, §153a)	ไม่กำหนดประเภทคดีตายตัว แต่ให้พนักงานอัยการใช้มาตรการก่อนฟ้อง รวมถึงการไกล่เกลี่ย โดยพิจารณาความเหมาะสมของคดี การเยียวยา และประโยชน์สาธารณะ (CPP Art. 41-1)	ไม่กำหนดคดีโดยเฉพาะ แต่ให้พนักงานอัยการพิจารณาความร้ายแรงของคดี ลักษณะผู้กระทำ และพฤติการณ์ภายหลัง (CCP Art. 248)

ประเด็นวิเคราะห์	ประเทศไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศญี่ปุ่น
สถานะของคดีระหว่างปฏิบัติตามข้อตกลงหรือเงื่อนไข	ไม่กำหนดสถานะของคดีที่อยู่ระหว่างปฏิบัติตามข้อตกลงไว้อย่างชัดเจน ซึ่งขณะนั้นอาจรอหรือดำเนินคดีต่อไปได้ตามดุลพินิจ (ม.36, ม. 57, ม.67)	กำหนดให้คดีอยู่ในสถานะงดการฟ้องไว้ชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขและหยุดการนับอายุความในช่วงเวลาดังกล่าว (StPO §153a)	กำหนดให้คดีอยู่ภายใต้มาตรการ ก่อนฟ้องและระงับการนับอายุความระหว่างอยู่ในมาตรการก่อนฟ้อง (CPP Art. 41-1)	ไม่กำหนดสถานะคดี แต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพนักงานอัยการว่าจะฟ้องหรือไม่
ผลเมื่อปฏิบัติตามข้อตกลงหรือเงื่อนไขครบถ้วน	เมื่อปฏิบัติครบต้องแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี และสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับเมื่อมีคำสั่ง (ม.64, ม.66)	เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนจะไม่ถูกดำเนินคดีในฐานความผิดนั้น (StPO §153a)	เมื่อมาตรการสำเร็จ คดีจะยุติ และข้อตกลงอาจมีผลต่อสิทธิทางแพ่งของผู้เสียหาย	หากพนักงานอัยการเห็นว่าไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีจะยุติในชั้นพนักงานอัยการ

สรุปและอภิปรายผล (Discussion)

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 แม้จะวางกรอบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนไว้แล้วในระดับหนึ่ง แต่ยังมีข้อจำกัดสำคัญทั้งสามประเด็นที่ส่งผลให้กลไกดังกล่าวยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ตามเจตนารมณ์

ในประเด็นที่หนึ่ง การที่กฎหมายใช้วิธีกำหนดประเภทคดีเป็นบัญชีปิดนั้น ขัดกับหลักความได้สัดส่วน (Proportionality Principle) ซึ่งกำหนดให้มาตรการของรัฐต้องสัมพันธ์กับระดับความเสียหายของคดีแต่ละเรื่อง การบังคับให้คดีที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงและสามารถเยียวยาได้ เข้าสู่กระบวนการอาญาเต็มรูปแบบ เพียงเพราะฐานความผิดไม่ตรงกับบัญชีที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ย่อมเป็นการใช้มาตรการอาญาเกินกว่าความจำเป็น ซึ่งขัดกับหลักโทษอาญาเป็นมาตรการขั้นสุดท้าย (Ultima Ratio) อีกด้วย ทั้งนี้ ประสบการณ์จากกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ชี้ให้เห็นว่าการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของคดีเป็นรายกรณีภายใต้กรอบ ที่ตรวจสอบได้ สามารถตอบสนองต่อหลักดังกล่าวได้ดีกว่าการยึดบัญชีปิด

ในประเด็นที่สอง ความไม่ชัดเจนของสถานะคดีในขณะที่อยู่ระหว่างการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักความแน่นอนทางกฎหมาย (Legal Certainty) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ (Rule of Law) การที่คดีตกอยู่ในสภาวะ "กึ่งยุติ" โดยไม่มีสถานะที่ชัดเจนว่าอยู่ในสถานะชะลอการดำเนินคดีชั่วคราวหรือยังอยู่ในกระบวนการสอบสวนตามปกติย่อมทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่สามารถคาดหมายถึงผลทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นได้ ความไม่แน่นอนดังกล่าวไม่เพียงกระทบต่อความเชื่อมั่นของคู่กรณีต่อกระบวนการไกล่เกลี่ยเท่านั้น หากยังอาจทำให้บันทึกข้อตกลงซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการยุติข้อพิพาทกลายเป็นเพียงเอกสารที่มีผลให้คดีตกอยู่ในสถานะที่ไม่แน่นอนตลอดช่วงเวลาที่อยู่ระหว่างการปฏิบัติให้ครบถ้วนด้วย

ในประเด็นที่สาม การที่กฎหมายกำหนดผลการเพิกถอนโดยใช้ระยะเวลาห้าปีเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียวโดยไม่แบ่งแยกระดับความร้ายแรงของพฤติการณ์ ขัดกับหลักความได้สัดส่วนในมิติที่ว่าผลทางกฎหมายต้องสัมพันธ์กับลักษณะของการกระทำ และขัดกับหลักที่ว่าผู้มีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานความสุจริตที่สูงกว่าบุคคลทั่วไป ผู้ไกล่เกลี่ยในคดีอาญาซึ่งมีบทบาทต่อการยุติคดีและสิทธินำคดีอาญามาฟ้องของรัฐ จึงไม่ควรอยู่ภายใต้กลไกการควบคุมที่ไม่มีการแบ่งแยกระดับความร้ายแรงของพฤติการณ์

ผลการเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศยังสะท้อนให้เห็นว่า แม้แต่ละประเทศจะมีแนวทางในการออกแบบกลไกการไกล่เกลี่ยคดีอาญาแตกต่างกัน แต่มีจุดร่วมสำคัญอยู่ที่การให้ความสำคัญกับความชัดเจนของสถานะคดีและผลทางกฎหมายในทุกขั้นตอน โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของคดีจากข้อเท็จจริงมากกว่าการยึดรายการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า และการกำหนดมาตรฐานของบุคคลผู้มีบทบาทในกระบวนการให้สอดคล้องกับความสำคัญของหน้าที่ที่พึงปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญา

1. ปัญหาขอบเขตและประเภทความผิดอาญาที่เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยในชั้นการสอบสวน

ผู้วิจัยขอเสนอเพิ่มเติมบทบัญญัติโดยให้เพิ่มความเป็นมาตรา 41/1 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ดังนี้

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา 41/1 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

มาตรา 41/1 “ในกรณีที่คดีอาญามิได้เป็นไปตามประเภทความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา 41 หากพนักงานสอบสวนเห็นว่าคดีมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) พฤติการณ์แห่งคดีไม่ร้ายแรง และไม่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อสังคมโดยรวม

(2) เป็นคดีที่มีผู้เสียหายเฉพาะราย และสามารถเยียวยาความเสียหาย

(3) คู่กรณีสมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา

ให้พนักงานสอบสวนเสนอความเห็นต่อพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่ง เพื่อพิจารณามีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาได้

การพิจารณาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา 44 วรรคสอง”

2. ปัญหาการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระงับข้อพิพาท

ผู้วิจัยขอเสนอเพิ่มเติมบทบัญญัติโดยให้เพิ่มความเป็นมาตรา 64/1 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ดังนี้

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา 64/1 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

มาตรา 64/1 “เมื่อคู่กรณีได้ทำบันทึกข้อตกลงตามมาตรา 57 และข้อตกลงดังกล่าวกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติไว้ ให้คดีอาญานั้นอยู่ในสถานะชะลอการดำเนินคดีไว้โดยผลของกฎหมายจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาตามข้อตกลง หรือจนกว่าพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 65

ภายในระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ระหว่างที่ผู้ต้องหาปฏิบัติตามข้อตกลงยังไม่ครบถ้วน ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งยุติคดี แต่หากพนักงานอัยการจะมีคำสั่งยุติคดีต้องมีหลักฐานแสดงว่าผู้เสียหายได้รับการปฏิบัติตามข้อตกลงครบถ้วนหรือพอใจต่อการปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นแล้ว

กรณีผู้ต้องหาปฏิบัติตามข้อตกลงและไม่มีเหตุผิดนัด ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนหรือสรุปสำนวนการสอบสวนในลักษณะที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหา เว้นแต่เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นและเร่งด่วนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา 64/2 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

มาตรา 64/2 “ในกรณีที่ผู้ต้องหาปฏิบัติตามข้อตกลงครบถ้วน ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง เพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดีโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้ต้องหาปฏิบัติตามข้อตกลงไม่ครบถ้วน หรือจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ให้พนักงานสอบสวนเสนอพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่ง เพื่อพิจารณามีคำสั่งดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 64 วรรคสอง หรือมาตรา 65 แล้วแต่กรณี”

3. ปัญหามาตรฐานความรับผิดและการเพิกถอนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน

ผู้วิจัยขอเสนอให้แยกผลของการเพิกถอนตามระดับความร้ายแรงของพฤติการณ์ และกำหนดให้ผลของคำพิพากษาทางอาญาเชื่อมโยงกับคุณสมบัติการขึ้นทะเบียนโดยชัดเจน ดังนี้

เดิม

มาตรา 10 ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

(1) ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง

(2) เป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข. ลักษณะต้องห้าม

(1) เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(3) เคยถูกเพิกถอนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัตินี้ และยังไม่พ้นห้าปี นับถึงวันยื่นคำขอรับหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

ผู้วิจัยขอเสนอแก้ไข ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 10 (ข) (3) แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

มาตรา 10 ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติ

(1) ผ่านการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับรอง

(2) เป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข. ลักษณะต้องห้าม

(1) เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(2) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(3) เคยถูกเพิกถอนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่

(ก) เคยถูกเพิกถอนเนื่องจากการขาดจริยธรรมตามมาตรา 12 หรือเหตุอื่นตามมาตรา 15 ต้องพ้นระยะเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันที่ถูกเพิกถอน

(ข) เคยรับโทษโดยคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามมาตรา 71 หรือความผิดอาญาอื่นอันเกี่ยวเนื่องกับความไม่สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ ห้ามมิให้ขึ้นทะเบียนบุคคลนั้นเป็น ผู้ไกล่เกลี่ย”

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

มาตรา 17 ความเป็นผู้ไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) สิ้นสภาพการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือถูกเพิกถอนการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10

(5) มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ไกล่เกลี่ยกระทำความผิดตามมาตรา 71

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากการวิจัย

งานวิจัยนี้สร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นการสอบสวน โดยเสนอให้พนักงานสอบสวนสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาความเหมาะสมของคดีเป็นรายกรณีแทนระบบบัญชีปิดตามกฎหมายปัจจุบัน รวมทั้งเสนอให้กำหนดสถานะของคดีระหว่างการปฏิบัติตามข้อตกลงให้ชัดเจนในลักษณะ “ชะลอการดำเนินคดี” และเสนอการยกระดับมาตรฐานความสุจริตของผู้ไกล่เกลี่ยให้สอดคล้องกับบทบาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันเป็นการเชื่อมโยงหลักความได้สัดส่วน หลักนิติรัฐ และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เข้ากับกฎหมายประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม

งานวิจัยนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยสามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ให้มีความชัดเจนและเหมาะสมมากขึ้น ช่วยลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการไกล่เกลี่ย และส่งเสริมการเยียวยาคู่กรณีอย่างเป็นธรรม อีกทั้งยังช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่น ของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในระยะยาว

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กุลพล พลวัน. (2520). หลักการชะลอฟ้อง. *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 3*(2). 23.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2549). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 8). จิรรัชการพิมพ์.

คณิต ณ นคร. (2546). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). วิญญูชน.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2556). *ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก: แนวทางการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์*. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จุฬารัตน์ ยะปะนัน. (2553). ความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้. *วารสารจุลนิติ, 7*(2).

เฉลิมวุฒิ สารกิจ. (2561). *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. สำนักกฎหมายนิติศาสตร์ขาดรัก.

ณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์. (2550). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: จากทฤษฎีสู่ทางปฏิบัติในนานาชาติ*. สำนักงานอัยการสูงสุด.

ณรงค์ ใจหาญ. (2554). กระบวนการยุติธรรมทางเลือกและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์. *วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์, 2*(1). 41–61.

ปกป้อง ศรีสนิท. (2561). *กฎหมายอาญาชั้นสูง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). วิญญูชน.

ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. (2551). การไกล่เกลี่ยในประเทศออสเตรเลีย. ใน สรวิศ ลิมปรังษี (บ.ก.), กฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. ศูนย์วิทยาการระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.

รณกรณ์ บุญมี. (2561). กฎหมายอาญาต้องเป็นวิธีทางสุดท้าย: หลักการที่ต้องปรับปรุง. ในสุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล (บ.ก.), *นิติธรรมประจักษ์ สุรศักดิ์ 60 ปี* (น. 235–236). โรงพิมพ์เดือนตุลาคม.

วาสนา จันทร. (2559). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อลดปริมาณคดี: ศึกษาการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์].

สุภัชลี เทพหัสดิน ณ อยุธยา. (2561). *กฎหมายอาญาเฟ้อ*. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. https://so04.tci-thaijo.org/index.php/socku/article/view/181202/128535

สุภัชลี เทพหัสดิน ณ อยุธยา. (2566). การลดทอนความผิดอาญาและการยกเลิกความผิดลหุโทษ: ศึกษาบทบัญญัติซึ่งไม่ครบตามองค์ประกอบของโครงสร้างของความผิดอาญา. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 49*(2), 59-74.

สำนักงานศาลยุติธรรม. (2567). *รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2567*. https://anyflip.com/cxoom/fvph/

อนุสรา เกื้อขำ. (2558). *ปัญหาความรับผิดทางอาญาและกระบวนการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554* [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

ภาษาอังกฤษ

Dando, S. (1970). *System of Discretionary Prosecution in Japan*. Oxford University Press.

Lutfiu, N., & Halimi, B. (2025). The principle of legality in international criminal law. *Journal of Posthumanism, 5*(2), 1470–1474.