

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ¹

ธีรพงศ์ กาบขุนทด²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ซึ่งถือเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง เป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกับบทบาทของพนักงานฝ่ายปกครอง เพื่อให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ซึ่งเป็นพนักงานฝ่ายปกครองเข้ามามีบทบาทในการเจรจาหรือไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาท โดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนี้ทำให้ข้อพิพาทของประชาชนได้รับการแก้ไขเยียวยาในเวลาอันรวดเร็ว สามารถที่จะลดจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลและการนำข้อพิพาทเข้าสู่คณะอนุญาโตตุลาการ เพราะกรณีดังกล่าวจะทำให้เสียเวลาในการดำเนินคดี สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย คู่กรณีพิพาททั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งกัน ซึ่งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอถือเป็นตำแหน่งสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการช่วยไกล่เกลี่ยคดีอาญามาตั้งแต่เริ่มมีตำแหน่งนี้เมื่อครั้งปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 และมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้นายอำเภอทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญามาโดยตลอด ตั้งแต่พระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 จนต่อมาในปัจจุบันการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ

²นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
จากการศึกษาทำให้ทราบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมถึงประเด็นปัญหาด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาที่มีลักษณะเป็นความผิด ต่อเนื่องเกี่ยวพันกันหลายท้องที่ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ตามมาตรา 61/3 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงความผิดทางอาญาที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอไว้เฉพาะบรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดเท่านั้นที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่ถาม ข้อ 3 กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ก็บัญญัติไว้เฉพาะบรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้มีการไต่ถาม ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอของอำเภอนั้นเป็นผู้ไต่ถามตามควรแก่กรณีเช่นกัน กล่าวคือกฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงกรณีข้อพิพาททางอาญาที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อเนื่องเกี่ยวพันกันหลายท้องที่ไว้ให้อำเภอใดเป็นอำเภอที่มีเขตอำนาจในการไต่ถามข้อพิพาท ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนและปัญหาเรื่องเขตอำนาจในการไต่ถามข้อพิพาทระหว่างอำเภอก็ขึ้น จึงควรกำหนดแนวทางป้องกันปัญหาอำนาจการไต่ถามข้อพิพาทจากทางอาญาที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อเนื่องเกี่ยวพันกันหลายท้องที่ไว้เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว

ประเด็นปัญหาที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ตามมาตรา 61/3 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงความผิดทางอาญาที่จะเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ว่าจะต้องเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีโทษเป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ประกอบกับข้อ 2 กฎกระทรวงว่าด้วยการไต่ถามความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553 ได้บัญญัติถึงความหมายของคำว่า “ความผิดที่มีโทษทางอาญา” หมายความว่า ความผิดที่มีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมีโทษความผิดเกี่ยวกับเพศ กล่าวคือกฎหมายได้กำหนดข้อจำกัดในเรื่องประเภทของข้อพิพาทที่มีโทษทางอาญาที่จะนำเข้าสู่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาท โดยจะต้องเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ และมีโทษเป็นความผิดเกี่ยวกับเพศเท่านั้น แต่ในขณะที่เดียวกันความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดลหุโทษของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศเยอรมันจะกำหนดให้เป็นความผิดเกี่ยวกับการปกครอง เจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่นนอกจากศาลสามารถทำการยุติคดีได้ และประเทศฝรั่งเศสถือเป็นความผิดข้อห้ามของฝ่ายบริหาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมีวินัยของส่วนรวมหรือเพื่อรักษาความมั่นคงของการบริหารราชการที่ดีของ

ประเทศมากกว่าเป็นการละเมิดกฎหมายอาญาและสามารถยุติคดีได้ก่อนขึ้นศาลด้วยความตกลงทางอาญา แต่ความผิดดังกล่าวนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอที่จะทำการไกล่เกลี่ย จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มอำนาจของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ให้สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นความผิดลหุโทษได้ด้วย

ประเด็นปัญหาที่สามเป็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับภายหลังจากที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอแล้ว ตามมาตรา 61/3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงมาตรการบังคับภายหลังจากที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอแล้ว ว่าในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น ประกอบด้วยข้อ 14 ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2550 ก็ได้บัญญัติถึงมาตรการดังกล่าวว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอจำหน่ายข้อพิพาทนั้นออกจากสารบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา กล่าวคือกฎหมายกำหนดมาตรการบังคับในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมปฏิบัติตามที่ไกล่เกลี่ยไว้เพียงการจำหน่ายข้อพิพาทออกจากสารบบเท่านั้น ทำให้คู่กรณีต้องไปเริ่มกระบวนการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลใหม่ ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการระงับข้อพิพาทหรือยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม จึงควรกำหนดมาตรการบังคับภายหลังจากการที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยแล้ว

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ผู้ศึกษาพบว่ามิใช่ข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อเนื่องเกี่ยวพันกันหลายท้องที่ของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ผู้ศึกษาเห็นควรบัญญัติถึงกรณีข้อพิพาททางอาญาที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อเนื่องเกี่ยวพันกันหลายท้องที่ไว้ว่าให้อำเภอใดเป็นอำเภอที่มีเขตอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อป้องกันปัญหาการซ้ำซ้อนและปัญหาเรื่องเขตอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างอำเภอขึ้น

โดยบัญญัติเพิ่มในกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2550 ข้อ 3 วรรคสองว่า “ในกรณีความผิดอาญาที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อเนื่องเกี่ยวพันกันหลายท้องที่ กรณีที่จับผู้ต้องหาได้แล้วให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่จับได้เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ถ้ายังจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้ให้นายอำเภอแห่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย”

และให้บัญญัติเพิ่มวรรคท้ายว่า “ในกรณีไม่แน่ว่านายอำเภอคนใดในเขตจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจชี้ขาด หากเป็นการไม่แน่ว่างจังหวัดให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด”

2. ปัญหาเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ผู้ศึกษาเห็นควรบัญญัติเพิ่มความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นความผิดลหุโทษให้เป็นความผิดที่อยู่ในอำนาจของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาได้ โดยบัญญัติเพิ่มความผิดลหุโทษ ในมาตรา 61/3 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และข้อ 2 กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับภายหลังจากที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอแล้ว ผู้ศึกษาเห็นควร กำหนดมาตรการในการบังคับภายหลังจากที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาของศูนย์ดำรงธรรมอำเภอแล้ว

โดยบัญญัติเพิ่มพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/3 วรรคสองว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว”

และให้บัญญัติเพิ่มวรรคสามว่า “การยื่นคำร้องต่อศาลของพนักงานอัยการตามวรรคสอง ให้กระทำภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้”

เห็นควรแก้ไขปรับปรุง กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษ ทางอาญา พ.ศ. 2553

ข้อ 14 “ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาทุกฝ่ายได้ตกลงยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ยแล้ว แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามความตกลงยินยอมหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนภายในเวลาที่ตกลงกันไว้ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบในท้องที่อำเภอที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว”

และให้บัญญัติเพิ่มวรรคท้ายว่า “การยื่นคำร้องต่อศาลของพนักงานอัยการตามวรรคสอง ให้กระทำภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่อาจบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้”

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง สำนักงานสอบสวนและนิติการ. คู่มือการเปรียบเทียบปรับและการ สอบสวนคดีอาญา
บางประเภทของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงาน เจ้าหน้าที่. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
อาสารักษาดินแดน, 2547.

_____. คู่มือการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษา
ดินแดน, 2549.

_____. บทบาท อำนาจ หน้าที่ และกฎหมายในการอำนวยความสะดวกของฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
อาสารักษาดินแดน. กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง, 2549.