

ปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในขั้นตอนสอบสวนคดีอาญา: กรณีศึกษา
กองบัญชาการตำรวจนครบาล *

PROBLEMS AND OBSTACLES OF IMPLEMENTING THE DISPUTE
MEDIATION ACT B.E. 2562 FOR THE CRIMINAL INQUIRY STAGE:
A CASE STUDY OF THE THAI METROPOLITAN POLICE BUREAU

วิชญ์ภาส กตัญญูทิตา

Witchapas Katanyutita

สถานีตำรวจนครบาลเตาปูน กองบังคับการตำรวจนครบาล 2 กองบัญชาการตำรวจนครบาล

Taopoon Metropolitan Police Station, Metropolitan Police Division 2, Metropolitan Police Bureau

Corresponding Author's Email: 6580116824@student.chula.ac.th

วันที่รับบทความ : 11 พฤษภาคม 2568; วันแก้ไขบทความ 25 พฤษภาคม 2568; วันที่รับบทความ : 27 พฤษภาคม 2568

Received 11 May 2025; Revised 25 May 2025; Accepted 27 May 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์สาเหตุของการเกิดการบังคับใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในขั้นตอนสอบสวนของพนักงานสอบสวนในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 9 ราย ได้แก่ พนักงานสอบสวนที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่กรุงเทพมหานครเครื่องมือวิจัยที่ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกและได้รับการตรวจสอบเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาโดยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้ค่าเท่ากับ 0.1 และใช้การ

Citation:



* วิชญ์ภาส กตัญญูทิตา. (2568). ปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในขั้นตอนสอบสวนคดีอาญา: กรณีศึกษากองบัญชาการตำรวจนครบาล. วารสารสหศาสตร์การพัฒนาลังคม, 3(3), 667-685.

Witchapas Katanyutita. (2025). Problems And Obstacles Of Implementing The Dispute Mediation Act B.E.

2562 For The Criminal Inquiry Stage: A Case Study Of The Thai Metropolitan Police Bureau.

Journal of Interdisciplinary Social Development, 3(3), 667-685.;

DOI: <https://doi.org/10.>

Website: <https://so12.tci-thaijo.org/index.php/JISDIADP/>

บันทึกเสียงประกอบการสัมภาษณ์ ข้อมูลที่ได้ถอดเทปคำสัมภาษณ์และวิเคราะห์ด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) ผลการวิจัยพบว่า แม้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะมีเจตนารมณ์ในการลดภาระของระบบยุติธรรม ลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาล และลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ (Penal Reform International & Thailand Institute of Justice, 2023) แต่พนักงานสอบสวนกลับไม่นำมาใช้จริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากกระบวนการมีความซับซ้อนมากกว่าการดำเนินคดีโดยทั่วไป ขาดแรงจูงใจเชิงระบบ และไม่ได้รับค่าตอบแทนจากการดำเนินสำนวนการไกล่เกลี่ย อันส่งผลให้กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

คำสำคัญ: การควบคุมทางสังคม, กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ชั้นสอบสวน

Abstract

This research aims to analyze the causes behind the implementation of the Mediation Act B.E. 2562 (2019) during the investigation phase by police investigators under the Metropolitan Police Bureau.

This study employs a qualitative research approach using semi-structured in-depth interviews with nine key informants, all of whom are experienced police investigators working in the Bangkok metropolitan area. The research instrument was an in-depth interview guide that was validated for content accuracy by experts, achieving a validity score of 0.1. Interviews were audio-recorded, transcribed, and analyzed using content analysis.

The research findings reveal that although the Mediation Act B.E. 2562 was intended to reduce the burden on the justice system, decrease the number of cases filed in court, and lower the prison population (Penal Reform International & Thailand Institute of Justice, 2023), police investigators have not practically applied it. This is due to the mediation process being more complex than regular criminal proceedings, a lack of systemic incentives, and no compensation for handling mediation cases. Consequently, the mediation

process cannot be effectively implemented in accordance with the objectives of the law.

Keywords: Social control, restorative justice process, investigative mediation

บทนำ

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเป็นการดำเนินคดีโดยเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างคู่กรณีที่มีฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง ซึ่งคู่กรณีได้รับความเสียหายนั้นจะนำไปประเด็นปัญหาไปฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งให้ศาลทำหน้าที่ได้ส่วนชี้ขาดข้อพิพาทเพื่อชดเชยให้ผู้ถูกกระทำและลงโทษผู้กระทำความผิดให้สาสมกับสิ่งที่กระทำลงไป ในรูปแบบการขอให้รัฐ “ล้างแค้น” (Retributive Justice) อย่างสมส่วน ซึ่งถือเป็นแนวทางการอำนวยความยุติธรรมดั้งเดิมของประเทศไทย (กระทรวงยุติธรรม, 2552) แต่ในปัจจุบันในยุคโลกไร้ขอบเขต ประชากรโดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงที่เป็นศูนย์กลางความเจริญ ได้มีผู้คนจากต่างจังหวัดเข้ามาอยู่เป็นจำนวนมากเพื่อหาโอกาสในการทำงาน หาเงิน หารายได้เข้าครอบครัว และเมื่อมีประชากรจำนวนมากก็ย่อมทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมมากขึ้น โดยเฉพาะในสังคมโลกไร้พรมแดนที่ปัจจุบันได้กลายมาเป็นแหล่งของอาชญากรรมทางเทคโนโลยี

เมื่อมีอาชญากรรมมากขึ้น ย่อมทำให้มีจำนวนอาชญากรรมมากขึ้นตามไปด้วย ส่งผลให้หลายประเทศเกิดภาวะนักโทษล้นเรือนจำ เกินกว่าที่เรือนจำจะสามารถรองรับได้ โดยในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2564 ที่ผ่านมา สถาบันวิจัยนโยบายอาชญากรรมและความคุ้มครอง (Institute for Crime & Justice Policy Research: ICPR) แห่งมหาวิทยาลัยเบิร์กเบค (Birkbeck), มหาวิทยาลัยลอนดอน ได้จัดทำ World Prison Brief ซึ่งจัดอันดับประเทศที่มีผู้ต้องขังล้นเรือนจำมากที่สุดในโลก โดยประเทศไทยมีผู้ต้องขังจำนวน 309,282 คน อยู่ในอันดับที่ 6 ของโลก และเป็นอันดับที่ 3 ของกลุ่มประเทศอาเซียน รองจากจีนและอินเดีย (ICPR, 2021) ต่อมาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2564 World Population Review ได้จัดอันดับประเทศที่มีเรือนจำแออัดมากที่สุดในโลก โดยประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 4 ของโลก มีอัตราการล้นเรือนจำสูงถึง 549% ซึ่งเป็นตัวสะท้อนอย่างชัดเจนว่าประเทศไทยประสบปัญหานักโทษล้นเรือนจำอย่างรุนแรง และยังคงครองอันดับ 1 ในอาเซียนอีกด้วย (World Population Review, 2021) ด้วยสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมมีภาระคดี

ความเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่หน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดทั้งในด้านจำนวนบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งไม่สอดคล้องกับจำนวนคดีอาญาที่เพิ่มขึ้น โดยมีข้อมูลจากกองบัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งมีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร ระบุสถิติคดีอาญาย้อนหลัง 5 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 ถึง พ.ศ. 2566 ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนคดีอาญา คดีจราจร และคดีอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2566

ปี	คดีอาญา(คดี)	คดีจราจร(คดี)	คดีอาชญากรรมทางเทคโนโลยี(คดี)
2562	86,907	35,616	
2563	73,627	36,617	
2564	70,767	30,798	
2565	97,529	34,135	25,560
2566	68,271	34,161	50,096

หมายเหตุ คดีทางเทคโนโลยีคือคดีที่แยกประเภทออกจากคดีอาญาเป็นข้อมูลจากกองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถิติในเวลา 5 ปีที่ผ่านมา นั้นในพื้นที่กองบัญชาการตำรวจนครบาลได้มีมากกว่าปีก่อน ๆ ขึ้นเรื่อย ๆ

ในการนี้ คดีที่เพิ่มขึ้นในบางกรณี อาจเกิดจากการที่ผู้กระทำความผิดตกอยู่ภายใต้บริบทของสังคมหรือเศรษฐกิจที่บีบบังคับให้ต้องกระทำความผิด เช่น จากที่ปรากฏในข่าวสารบ้านเมือง ตัวอย่างเช่น

กรณีศึกษา 1 เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2566 เวลา 22.30 น. เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมหญิงชาวเมียนมาที่อุ้มลูกวัย 1 ขวบ เข้าไปขโมยผ้าอ้อมเด็กและบะหมี่กึ่งสำเร็จรูปจำนวน 2 ถ้วยจากร้านสะดวกซื้อ เนื่องจากความยากจนและความจำเป็นในการดูแลลูก (ไทยรัฐออนไลน์, 2566)

กรณีศึกษา 2 เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2567 เวลา 21.00 น. ชายหนุ่มชาวจังหวัดบุรีรัมย์ได้ขโมยลูกชิ้นเพื่อนำกลับไปให้พ่อแม่ที่ชราและขาดแคลนอาหาร ซึ่งเป็นอีกหนึ่งภาพสะท้อนของปัญหาสังคมที่นำไปสู่การกระทำความผิดทางอาญา (ข่าวสด, 2567) แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะมีเหตุผลด้านความจำเป็นหรือความจนเป็นปัจจัยเกี่ยวพัน แต่ตามหลัก

กฎหมายไทย การกระทำเหล่านี้ยังถือเป็นความผิดอาญา แม้ผู้เสียหายจะไม่ตั้งใจเอาความก็ตาม เนื่องจากเป็น "คดีอาญาแผ่นดิน" จึงต้องถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม แม้ศาลจะมีอำนาจพิจารณาลดโทษให้ตามเหตุบรรเทาโทษก็ตาม (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 62)

จากปัญหาดังกล่าวจึงได้เกิดแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative dispute resolution หรือ ARD) คือทางเลือกของความยุติธรรมที่ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในช่วงที่ผ่านมา โดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือก นิยามว่า หมายถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การให้ความเป็นธรรมในทางกฎหมาย หรือการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งแก่บุคคล โดยใช้วิธีการที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งกระบวนการนี้อาจเกิดขึ้นในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาคดีในศาล หรือก่อนหน้านั้นก็ได้ตามแนวคิดของ Howard Zehr (2002) ซึ่งถือเป็นผู้บุกเบิกกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) เขาเห็นว่าการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งควรมุ่งเน้นการฟื้นฟู เยียวยา และสร้างความเข้าใจระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน มากกว่าการลงโทษโดยเด็ดขาดตามกฎหมายแบบดั้งเดิมนอกจากนี้ Carrie Menkel-Meadow (2001) นักวิชาการด้านกฎหมายและกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) ยังเสนอว่า "ความยุติธรรม" ไม่ควรจำกัดเพียงการตัดสินคดีหรือการลงโทษเท่านั้น แต่ควรหมายถึงกระบวนการที่ช่วยเยียวยา ทำความเข้าใจ และคลี่คลายความขัดแย้งร่วมกันระหว่างคู่กรณีเหตุที่กระบวนการยุติธรรมทางเลือกถูกพูดถึงอย่างกว้างขวางในปัจจุบันเนื่องจากมีส่วนสำคัญในการช่วยลดต้นทุนทั้งในด้านค่าใช้จ่ายและเวลาในการดำเนินคดีตามระบบยุติธรรมแบบฟ้องร้องต่อศาล โดยประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ผ่านการตรา พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เพื่อให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้โดยไม่ต้องมีการดำเนินคดีถึงชั้นศาลแนวคิดดังกล่าวยังถูกผลักดันให้เป็นนโยบายระดับรัฐ โดยหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ศาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้ร่วมกันดำเนินการผลักดันให้มีการขึ้นทะเบียน "ผู้ไกล่เกลี่ย" และใช้สถานีตำรวจเป็น "ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท" เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในส่วนของพนักงานสอบสวน ซึ่งถือเป็นประตูทางเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีหน้าที่รับทราบข้อพิพาทของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานส่งให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีต่อศาล หากมีการนำหลัก "กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์" มาใช้ตั้งแต่ชั้นสอบสวน ก็สามารถทำให้คดีจำนวนหนึ่งยุติลงโดยไม่ต้องส่งฟ้อง ลดภาระของศาล และลดงบประมาณแผ่นดินในกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามพนักงานสอบสวนเป็นนั่นตามกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจสอบสวนแต่ข้อเท็จจริงนั้นพนักงานสอบสวนในการรับแจ้งความจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งแต่ละโรงพักจะมีพนักงานสอบสวนที่เข้าเวรเพียงแค่ 1 – 2 คนต่อผลัดต้องรับผิดชอบคดีที่ประชาชนมาแจ้งความในเขตอำนาจอีกทั้งจากจำนวนพนักงานสอบสวนสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล ในตำแหน่ง รองสารวัตร ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่รับแจ้งความจากประชาชนโดยตรงนั้น มีกรอบอัตรากำลังจำนวน 1,752 นาย แต่ปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งจริงเพียง 629 นาย หรือคิดเป็นเพียง 36% ของกรอบอัตรากำลังทั้งหมด ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละนายต้องแบกรับภาระงานจำนวนมาก ทั้งในด้านการสอบสวนคดี การสืบสวน และการดำเนินการทางกฎหมายในคดีอาญาทุกประเภทโดยข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมของไทย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2565) และการรับตัวผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมมาเพื่อดำเนินคดี ซึ่งตามหน้าที่พนักงานสอบสวนเป็นตำแหน่งที่เกิดปัญญามาอย่างต่อเนื่องทั้งงานที่มีมากเกินความเหมาะสม ทรัพยากรในการทำงาน และงบประมาณซึ่งปรากฏมากในข่าวสารต่าง ๆ จากสถานการณ์ปัจจุบัน พนักงานสอบสวนจำนวนมากต้องแบกรับภาระงานที่หนักหน่วง จนนำไปสู่ภาวะความเครียดสะสม ซึ่งบางรายถึงขั้นกระทำอัตวินิบาตกรรม โดยจากรายงานของ Thai PBS NEWS เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2567 ในหัวข้อ เสียงสะท้อน แก้ววิฤต ขาดแคลน “พนักงานสอบสวน” ได้นำเสนอความคิดเห็นและข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับภาระงานที่เกินกำลัง และความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบสอบสวนในประเทศไทย (Thai PBS, 2567)

นอกจากนี้ ในรายงานจาก ช่อง YouTube สำนักข่าวไทย (TNAMCOT – MCOT) เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2562 ในหัวข้อ พนักงานสอบสวน ตำแหน่งมรณะ ยังได้สะท้อนให้เห็นว่างานของพนักงานสอบสวนมีลักษณะที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และมีปริมาณงานจำนวนมากอยู่แล้ว โดยเฉพาะเมื่อประกอบกับปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลัง ก็ยิ่งทำให้สถานการณ์การทำงานยิ่งตึงเครียดและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของเจ้าหน้าที่อย่างมีนัยสำคัญ (MCOT, 2562) หากมีการไกล่เกลี่ยมาที่พนักงานสอบสวนอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้การไกล่เกลี่ยที่บังคับใช้เป็นการเพิ่มขึ้นตอน อุปสรรคให้กับพนักงานสอบสวนทำให้การสอบสวนนั้นไม่ได้มีประสิทธิภาพมาเท่าที่ควรตั้งเจตนารมณ์ของกฎหมาย และจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เป็นทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดได้

สรุป ในระบบกฎหมายแบบดั้งเดิมของประเทศไทย กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการชี้ขาดข้อพิพาท โดยใช้แนวคิด “ความยุติธรรมเชิงตอบโต้” (Retributive Justice) ที่เน้นการลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อทดแทนความเสียหายให้กับผู้เสียหาย (กระทรวงยุติธรรม, 2552) อย่างไรก็ตาม ในยุคโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะในเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพมหานครที่มีประชากรหนาแน่นและมีปัญหาอาชญากรรมหลากหลายรูปแบบเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ระบบยุติธรรมไทยเผชิญกับภาระจำนวนมากเกินศักยภาพ เช่น ปัญหานักโทษล้นเรือนจำ (ICPR, 2021; World Population Review, 2021) และข้อจำกัดด้านบุคลากรของพนักงานสอบสวน ซึ่งมีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อภาระงานในชีวิตจริง

จากข้อมูลและกรณีศึกษาต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นว่า ผู้กระทำผิดบางรายมีแรงจูงใจจากปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ ไม่ใช่ความตั้งใจในการกระทำผิดโดยเจตนาเท่านั้น จึงเป็นที่มาของการเสนอ "กระบวนการยุติธรรมทางเลือก" (Alternative Dispute Resolution: ADR) และโดยเฉพาะแนวทาง "ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์" (Restorative Justice) ซึ่งเน้นการฟื้นฟู เยียวยา และการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างคู่กรณี มากกว่าการลงโทษแบบเด็ดขาด (Zehr, 2002; Menkel-Meadow, 2001)

รัฐบาลไทยจึงได้ตอบสนองแนวคิดนี้โดยออกพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งเอื้อให้คู่กรณีสามารถเจรจาและยุติข้อพิพาทโดยไม่ต้องฟ้องศาล และส่งเสริมให้สถานีตำรวจทำหน้าที่เป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมถึงขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกลับกลายเป็นภาระเพิ่มเติมแก่พนักงานสอบสวนที่เดิมก็รับผิดชอบงานจำนวนมากอยู่แล้ว ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความเครียด ภาวะเสี่ยงต่อสุขภาพจิต และแม้กระทั่งการอัตวินิบาตกรรม (Thai PBS, 2567; MCOT, 2562) เพื่อวิเคราะห์ที่มาของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในบริบทของประเทศไทย โดยเฉพาะบทบาทของพนักงานสอบสวนในการรองรับนโยบายดังกล่าว รวมถึงศึกษาผลกระทบของแนวทางสมานฉันท์ต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และเสนอแนวทางพัฒนาระบบให้สามารถดำเนินการได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และคำนึงถึงภาระของเจ้าหน้าที่ในภาคสนาม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อวิเคราะห์สาเหตุของการเกิดการบังคับใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในขั้นตอนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดเรื่องของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

1.1 กฎอัยการหลักและกฎอัยการศึกทางเลือก

กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โครงสร้างกระแสหลัก (Mainstream Criminal Justice) หรือระบบยุติธรรมแบบองค์การร้อง (คดีความ) เป็นส่วนท้องถิ่นในการระงับข้อพิพาท โดยรัฐวิสาหกิจในระบบควบคุมผู้มีอำนาจผิดเพื่อให้สาสมกับสื่อในแนวคิด “ตาต่อตาฟันต่อฟัน” หรือ Retributive Justice (V-Reformer, 2565) แนวคิดนี้เน้นย้ำผู้ผิดจะผิดจากสังคม การเปิดตัวใหม่ผิดซ้ำอีกครั้งยืนยันในแถลงการณ์โดยหลักหลัก 4 ประการ

1. การลงโทษในระยะไกล (การแก้แค้น)
2. โทษเพื่อป้องปรามผู้กระทำผิดและผู้อื่น (Deterrence)
3. การลงโทษเพื่อกีดกันผู้มีส่วนผิดจากสังคม (ไร้ความสามารถ)
4. การลงโทษเพื่อฟื้นฟูแก้ไขผู้มีส่วนผิด (Rehabilitation)

เหตุผลที่จะกล่าวถึงการสืบทอดความต่อเนื่องของชุมชนที่ยุติธรรมของประเทศต่างๆ จะต้องคำนึงถึงการเยียวยาผู้ดูแลรักษาและความต่อเนื่องของชุมชนที่ยุติธรรม (จุฑารัตน์ เอื้อประโยชน์, 2549)

ทางเลือกความยุติธรรม คณะกรรมการทางเลือกยุติธรรม (ความยุติธรรมทางเลือก) เป็นส่วนหนึ่งในความเท็จที่เน้นไปที่ชุมชนผู้บริหารระดับสูง ดูแลการปฏิบัติผิดในการบริหารจัดการและเยียวยาโดยไม่จำเป็นต้องผ่านแถลงการณ์ศาลซึ่งยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2552-2555 ได้นิยามว่า “การเก็บรักษาความเป็นธรรมที่ผู้ตรวจสอบและผู้ปฏิบัติงานทั่วไปในการควบคุมดูแลการฟื้นฟูผู้มีส่วนผิดและเสริมพลังแก้แค้น” (กระทรวงยุติธรรม, 2552)

จุฑารัตน์ เอื้อประโยชน์ (2549) อธิบายเพิ่มเติมว่าสำนักงานยุติธรรมทางเลือกทั้งการระงับข้อพิพาทต่างๆ ก่อนการพิจารณาคดีในขั้นตอนต่าง และสนามกีฬาการใช้สถานควบคุม

สำหรับคดีส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายในเรือนจำ และเสริมสร้างความยุติธรรมเชิงสร้างสรรค์

ซึ่งงานชิ้นนี้ต้องการสื่อถึง การเยียวยา พิณฟู และเสริมพลังมากกว่าการลงโทษ โดยลดการพึ่งพิงศาลและกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักและส่งเสริมบทบาทของชุมชนและการจัดการความขัดแย้งในระดับรากหญ้า

1.2 แนวคิดที่ว่าความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ศาลยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หรือที่รู้จักกันว่า "ความยุติธรรมเชิงบูรณะ" (Restorative Justice) เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีการสร้างสันติภาพ (Peacebuilding Theory) โดยเน้นกระบวนการเยียวยาและฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำความผิดเหยื่อ และชุมชนมากกว่าการลงโทษเพียงอย่างเดียว (Zehr, 2002) แนวคิดนี้ส่งเสริมการพูดคุยโดยตรงระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจ ร่วมรับผิดชอบ และหาทางออกที่เป็นธรรมร่วมกัน โดยมักถูกนำมาใช้ในกรณีที่เหมาะสม เช่น การพิจารณาคดีเยาวชน หรือคดีที่สามารถฟื้นฟูความสัมพันธ์ได้

1.3 ความเป็นมาของไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มนำแนวคิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาเข้ามาสู่ระดับชุมชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 ผ่านโครงการ “ศาลาประนอมข้อพิพาท” หรือที่รู้จักกันในชื่อ “หมู่บ้านยุติธรรม” ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา โดยการเลือกผู้นำชุมชนหรือบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจให้ทำหน้าที่เป็นคนกลาง ช่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีและในการดำเนินงานอิงตามระเบียบการประนอมข้อพิพาทตามกฎหมายการศึก พ.ศ. 2498 มาตรา 15 ที่ได้เปิดทางให้มีการไกล่เกลี่ยในระดับชุมชน โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่ร้ายแรง เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินคดีในศาล และลดความตึงเครียดในสังคม (สำนักงานอัยการสูงสุด, 2532) ในระดับที่สูงขึ้น เช่น ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ก็ยังคงใช้แนวทาง “การไกล่เกลี่ยก่อนการพิจารณาคดี” อยู่เช่นกัน เพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถตกลงกันได้ก่อนขึ้นศาลอย่างเต็มรูปแบบ บางกรณีจำเลยที่ให้ความร่วมมือและแสดงความรับผิดชอบ อาจได้รับการพิจารณาให้ประกันตัวหรือได้รับมาตรการบรรเทาโทษ

1.4 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนให้การระงับข้อพิพาทสามารถเกิดขึ้นได้ โดยไม่ต้องพึ่งพิงศาลเป็นลำดับแรก โดยเกิดจาก

ความร่วมมือระหว่าง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ หน่วยงานด้านการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งได้ร่วมกันพัฒนากระบวนการนี้เพื่อสร้างระบบยุติธรรมที่เข้าถึงง่ายและลดความขัดแย้งในสังคมซึ่งมีกระบวนการใกล้เคียง ดังนี้

1. เริ่มต้นที่สถานีตำรวจหรือองค์กรใกล้เคียงในชุมชน เมื่อเกิดข้อพิพาท ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่งหรืออาญาบางประเภท เช่น ทำร้ายร่างกายเล็กน้อย ลักทรัพย์โดยไม่มีเจตนาร้ายแรง คู่กรณีสามารถเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียงได้ทันที

2. มีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นกลาง โดยบุคคลที่ผ่านการอบรม จะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการพูดคุย ทำความเข้าใจ และหาทางออกที่ทุกฝ่ายพอใจ

3. ทำข้อตกลงร่วมกัน หากสามารถตกลงกันได้ จะมีการบันทึกข้อตกลงและนำไปใช้ได้ตามกฎหมาย โดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาล นอกจาก พ.ร.บ. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ยังมีความสำคัญต่อการส่งเสริมการประนีประนอม เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีพูดคุยกันด้วยเหตุผล เพื่อลดความตึงเครียดและสร้างความเข้าใจพร้อมการเยียวยาผู้บริสุทธิ์ที่จะช่วยให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาอย่างไม่เป็นธรรมได้รับการอธิบายหรือพิสูจน์ตนเองก่อนถึงชั้นศาลลดจำนวนคดีเข้าสู่ศาลและทำให้ศาลสามารถโฟกัสกับคดีที่ซับซ้อนและสำคัญมากขึ้นเพื่อที่ลดปัญหาความแออัดในเรือนจำโดยเฉพาะคดีเล็กน้อยที่สามารถตกลงกันได้โดยไม่ต้องกักขังพร้อมเสริมสร้างความเข้าใจเรื่องความยุติธรรมแก่ประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทในการแก้ปัญหา และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้นโดยไม่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชั้นสอบสวนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีอาญาโดยพนักงานสอบสวนเป็นกลไกหนึ่งที่ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 4 ของพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ประสานงานและดำเนินการเบื้องต้นในขั้นตอนของการเจรจาระหว่างคู่กรณี (พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, 2562)

2.1 ประเภทคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวนกรมคุ้มครองสิทธิและคดีที่สามารถเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวนตามกฎหมาย ได้แก่

- 1) ความผิดอันยอมความได้
- 2) ความผิดลหุโทษตามมาตรา 390-395 และ 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญารวมถึงความผิดลหุโทษที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

3) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (เสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, 2564)

2.2 ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวน

1) แจ้งสิทธิแก่คู่กรณี พนักงานสอบสวนต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบในโอกาสแรกว่ามีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และต้องบันทึกไว้ในคำให้การของผู้ต้องหาหรือผู้เสียหาย

2) การยื่นคำร้อง หากคู่กรณีสมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย และคดีไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล คู่กรณีสามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งจะเสนอความเห็นต่อพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจหรือหัวหน้าสถานีตำรวจภายใน 3 วัน

3) การตรวจสอบคำร้อง หากคำร้องไม่สมบูรณ์ พนักงานสอบสวนจะแจ้งให้แก้ไขภายใน 15 วัน หากพ้นกำหนดโดยไม่ดำเนินการจะถือว่าสละสิทธิ

4) การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย ภายใน 7 วันหลังได้รับคำสั่งให้ดำเนินการไกล่เกลี่ย พนักงานสอบสวนต้องจัดประชุมคู่กรณีเพื่อเลือกผู้ไกล่เกลี่ย หากไม่สามารถตกลงกันได้ ให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้แต่งตั้งแทน

5) การนัดไกล่เกลี่ย พนักงานสอบสวนต้องนัดหมายไกล่เกลี่ยครั้งแรกภายใน 7 วันนับแต่วันแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย และหากจำเป็นสามารถขอขยายเวลาได้ไม่เกิน 7 วัน

6) ระยะเวลาในการดำเนินการ การไกล่เกลี่ยต้องดำเนินให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และอาจขยายได้อีกไม่เกิน 30 วัน หากผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าคู่กรณีมีแนวโน้มที่จะตกลงกันได้

7) ผลการไกล่เกลี่ย หากตกลงกันได้ ให้จัดทำบันทึกข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร และส่งให้พนักงานสอบสวนแนบสำนวนส่งอัยการ เพื่อให้พิจารณาสั่งยุติคดีตามกฎหมายหากตกลงกันไม่ได้ พนักงานสอบสวนจะดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมปกติต่อไป (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2565)

2.3 ผู้ไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวน

ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลกลางที่ทำหน้าที่ประสานความขัดแย้งและช่วยให้คู่กรณีสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกัน โดยต้องวางตัวเป็นกลาง มีทักษะในการสื่อสาร การฟัง และการเจรจาอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวนไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือข้าราชการแต่อย่างใด บุคคลทั่วไปที่ผ่านการอบรมและมีคุณสมบัติครบถ้วนสามารถทำหน้าที่นี้

ได้ ซึ่งสะท้อนถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมตามแนวทาง
 สมานฉันท์ (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2564)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มุ่งศึกษาขั้นตอนการ
 ดำเนินงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของพนักงานสอบสวน รวมถึงอุปสรรคหรือข้อขัดข้องที่
 เกิดขึ้นในกระบวนการดังกล่าว โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระเบียบ
 คำสั่ง และขั้นตอนการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน ให้สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้อย่าง
 มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.
 2562 โดยเฉพาะในระดับชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนคร
 บาล

1. แหล่งข้อมูล

1.1 การศึกษาเชิงเอกสารโดยในงานวิจัยนี้จะมุ่งเน้นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล
 จากพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
 อาญา (ป.วิ. อาญา) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เชิงวิชาการ บทความ เป็นต้น

1.2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ ผู้ไกล่เกลี่ย พนักงานสอบสวนและผู้เชี่ยวชาญด้าน
 กฎหมายหรือนักวิชาการ

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบการสัมภาษณ์เชิงลึก

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลการศึกษาเอกสาร รวบรวมและอ่านเอกสารที่เกี่ยวข้องอย่าง
 ละเอียด เพื่อทำความเข้าใจกรอบแนวคิด กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติเบื้องต้น การสัมภาษณ์
 เชิงลึกและนัดหมายและดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละราย โดยใช้แบบสัมภาษณ์
 เชิงลึกที่จัดเตรียมไว้ บันทึกข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อค้นหา
 ความสัมพันธ์และรูปแบบ วิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นต่าง ๆ ที่ค้นพบ เพื่อทำ
 ความเข้าใจภาพรวมของขั้นตอนการดำเนินงาน อุปสรรค และข้อเสนอแนะพร้อมตีความและ
 สังเคราะห์ สรุปและตีความข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ เพื่อตอบคำถามวิจัยที่ตั้งไว้ โดย
 เชื่อมโยงกับกรอบแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเอกสาร

การศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) ผู้วิจัยจะใช้วิธีการวิจัยเอกสารจากข้อมูลที่อยู่ในรูปแบบปฐมภูมิ (Primary Document) ที่ยังไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์และสังเคราะห์ อาทิ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเลือกและแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2562 ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา การพิจารณาและระยะเวลาการส่งคำร้อง และกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562 เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบวิธีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่พนักงานสอบสวนดำเนินการทั้งทางตรงและทางอ้อม

การสัมภาษณ์เชิงลึก

บังคับการตำรวจนครบาล 6 กองบังคับการตำรวจนครบาล 8 จำนวนกองบังคับการละ 3 คนรวมทั้งสิ้น 9 คน, ผู้ไกล่เกลี่ยที่มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยในคดีอาญาที่มีเคยไกล่เกลี่ยกับคู่กรณีโดยตรง จำนวน 2 คน, พนักงานอัยการที่มีหน้าที่รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของสำนวนการสอบสวนจำนวน 1 คน และผู้ที่เคยปฏิบัติงานเป็นคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จำนวน 1 คน

โดยใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจงผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 9 ราย ได้แก่ พนักงานสอบสวนที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่กรุงเทพมหานครเครื่องมือวิจัยโดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกและได้รับการตรวจสอบเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาโดยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้ค่าเท่ากับ 0.1 และใช้การบันทึกเสียงประกอบการสัมภาษณ์

ผลการวิจัย

1. สภาพปัญหา ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติในการนำพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาบังคับใช้ในชั้นการสอบสวน

จากการที่ได้กล่าวมานั้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประโยชน์เป็นอย่างมากในกระบวนการยุติธรรมต่อทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และต่อรัฐ แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชั้น

สอบสวนนั้นไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากพนักงานสอบสวนมักไม่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเนื่องจากมีขั้นตอนการปฏิบัติหลายขั้นตอนกว่ากระบวนการยุติธรรมตามแบบเดิมที่พนักงานสอบสวนเคยปฏิบัติและเป็นการสร้างภาระงานให้กับพนักงานสอบสวนที่มีเยอะอยู่แล้วซึ่งปัญหานั้นเกิดจากหลายปัจจัยดังนี้

ปัญหาด้านผู้เสียหาย

ผู้เสียหายขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยสาเหตุจากผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายก็จะมาพบพนักงานสอบสวนที่สถานีตำรวจเพื่อให้จับตัวผู้ต้องหาตามลงโทษตามกฎหมายให้สมกับความผิด เรียกร้องค่าเสียหายมากเกินกว่าที่ผู้ต้องหาสามารถชดใช้ได้ ทำให้ไม่สามารถตกลงค่าเสียหายได้

ปัญหาด้านผู้ต้องหา

ผู้ต้องหาหาโอกาสในการต่อสู้ไม่ทราบว่าการกระทำเป็นความผิดและต้องการต่อสู้ในชั้นศาล หรือข้อเสนอของผู้เสียหายมากเกินกว่าที่จะสามารถชดใช้ได้

ปัญหาด้านพนักงานสอบสวน

พนักงานสอบสวนเป็นหน่วยงานที่พบสภาพปัญหาในการบังคับใช้มากที่สุดในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชั้นสอบสวนซึ่งเป็นเหตุให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชั้นสอบสวนนั้นไม่มีประสิทธิภาพที่สมเจตนากรณีในการตราพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2562 ซึ่งพบปัญหาดังนี้

1. การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีขั้นตอนและวิธีที่ยุ่งยากและซับซ้อนกว่ากระบวนการยุติธรรมแบบธรรมดาอยู่หลายประการโดยการไกล่เกลี่ยชั้นสอบสวนสามารถแบ่งประเภทคดีเป็น 2 ประเภทหลักได้แก่ความผิดลหุโทษและความผิดอันยอมความได้ซึ่งกฎหมายให้อำนาจพนักงานสอบสวนในการเปรียบเทียบปรับและถอนคำร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้โดยปกติพนักงานสอบสวนก็สามารถไกล่เกลี่ยได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ไกล่เกลี่ยโดยปกติพนักงานสอบสวนก็จะดำเนินการเปรียบเทียบปรับ หรือถอนคำร้องทุกข์ได้ด้วยบันทึกประจำวันเพียงแค่ 1 แผ่นเท่านั้นโดยไม่ต้องรอผู้ไกล่เกลี่ยสามารถทำเสร็จได้ภายใน 1 วัน ส่วน

2. การทำสำนวนการสอบสวนที่ยังไม่มีมาตรฐานที่คล้ายกันทั้งประเทศมีปัญหาว่าพนักงานสอบสวนต้องทำเป็นสำนวนการสอบสวนหรือมีเพียงบันทึกการไกล่เกลี่ยไปยังพนักงานอัยการซึ่งเมื่อได้รับข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลพบว่าต้องทำเป็นสำนวนการสอบสวนในรูปแบบสำนวนเต็มรูปแบบเนื่องจากพนักงานอัยการต้องตรวจความถูกต้องของสำนวนการสอบสวนอีกครั้งจึง

ต้องทราบพยานหลักฐานทั้งหมดในสำนวนการสอบสวนเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

3. ความซับซ้อนในการทำสำนวนการสอบสวนในสำนวนคดีใกล้เคียงข้อพิพาทมีจำนวนมากทำให้พนักงานสอบสวนที่ปริมาณมากอยู่แล้วต้องรับภาระงานมากขึ้นโดยพนักงานสอบสวนให้ข้อมูลความลำบากในการทำสำนวนการสอบสวนดังนี้

3.1 สำนวนการใกล้เคียงข้อพิพาทต้องรอให้ทุกฝ่ายครบถ้วนก่อนถึงจะใกล้เคียงข้อพิพาทได้แม้ในกฎหมายให้ผู้ใกล้เคียงเป็นผู้นัดหมายคู่กรณีแต่พนักงานสอบสวนก็ต้องมาร่วมรับฟังการสอบสวนด้วยในทุกนัดทำให้การทำสำนวน

3.2 หากการใกล้เคียงมีการแบ่งชำระเป็นงวด ๆ ทำให้ระยะเวลาในการปฏิบัติตามข้อตกลงใช้เวลานานและอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาไม่ชำระเงินตามที่กำหนดทำให้ผู้เสียหายไม่ยินยอมใกล้เคียงก็กลับมาดำเนินคดีตามปกติเป็นการทำให้สำนวนการสอบสวนเป็นไปด้วยความล่าช้า

3.3 การทำสำนวนการใกล้เคียงข้อพิพาทมีเอกสารมากและใช้เวลานานซึ่งพนักงานสอบสวนบางสถานีตำรวจต้องจ่ายค่ากระดาษ ค่าหมึกเครื่องปริ้นเองโดยไม่สามารถเบิกได้และสำนวนการใกล้เคียงข้อพิพาทพนักงานสอบสวนไม่ได้รับค่าตอบแทนจากสำนวนการสอบสวน

จากปัญหาดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าพนักงานสอบสวนจึงพยายามเลี่ยงการทำสำนวนการสอบสวนการใกล้เคียงข้อพิพาทซึ่งการที่พนักงานสอบสวนทำการใกล้เคียงข้อพิพาทบางครั้งก็อาจเป็นเพราะถูกบังคับให้หาปริมาณสำนวนการสอบสวนเป็นเหตุให้คดีที่มีการใกล้เคียงชั้นสอบสวนมีปริมาณน้อยจากการสอบถามพนักงานอัยการและผู้ใกล้เคียง

ผู้ใกล้เคียง

ผู้ใกล้เคียงมักใช้เข้ามาใกล้เคียงได้จากกรณีที่พนักงานสอบสวนดำเนินการพูดคุยและเจรจาให้ในเบื้องต้นแล้วโดยพนักงานสอบสวนบางคนได้เจรจากรบแล้วพนักงานสอบสวนเพียงแค่นี้มีผู้ใกล้เคียงให้ทำตามขั้นตอนกฎหมายครบถ้วนแล้วอีกทั้งการเบิกค่าตอบแทนให้ผู้ใกล้เคียงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็เป็นไปยากกว่ากรมคุ้มครองสิทธิจึงทำให้ไม่มีผู้ใกล้เคียงชั้นสอบสวน

ปัญหาด้านข้อกฎหมาย

การบัญญัติการใกล้เคียงในข้อกฎหมายที่มีการใกล้เคียงได้ในกฎหมายอื่นที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีผู้ใกล้เคียงได้มีเพียงกฎหมายเพียง 6 มาตราตามบัญชีแนบท้าย

เท่านั้นที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ซึ่งบางครั้งอาจมีสถานะการณ์ที่สมควรแก่การไกล่เกลี่ย แต่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ไกล่เกลี่ยได้

2. ทางแก้ไขปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

2.1 ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบและสามารถเข้าถึงได้ก็จะเป็นส่วนทำให้ประชาชนที่ทราบถึงประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็จะทำให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายยินยอมเข้าไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากขึ้น

2.2 การบังคับใช้กฎหมายนั้นควรไม่สร้างภาระงานให้พนักงานสอบสวนมากเกินไป เนื่องจากพนักงานสอบสวนมีภาระงานที่มากขึ้นแล้วซึ่งกระบวนการยุติธรรมที่ได้อ้างอิงนั้นมีความสมบูรณ์แล้วมีการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบจากบุคคลภายนอกโดยไม่ให้ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนเป็นคนทำแต่ฝ่ายเดียวเนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นมีความน่าเชื่อถือจากประชาชนค่อนข้างน้อยมากแต่สิ่งที่จะต้องปรับปรุงคือสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้นต้องมีผู้ช่วยดำเนินการแทนพนักงานสอบสวนได้แก่การนัดหมายคู่กรณี พิมพ์เอกสารต่าง ๆ ตามคำสั่ง และเสนอการไกล่เกลี่ยไปยังหัวหน้าสถานีแทนพนักงานสอบสวน และเพิ่มค่าสำนวนเป็นการตอบแทนให้กับพนักงานสอบสวนเป็นแรงจูงใจในการทำงาน

2.3 ควรมีการแก้ไขให้สามารถให้พนักงานสอบสวนได้ดุลพินิจในการไกล่เกลี่ยในคดีที่น่าเห็นใจโดยให้สอดคล้องกับพฤติกรรมโดยมีความเห็นไปยังพนักงานอัยการให้ถ่วงดุลกันได้น่าจะมีประสิทธิภาพโดยไม่ได้พิจารณาตามข้อหาแต่เป็นการพิจารณาตามพฤติการณ์ของการกระทำความผิดและความจำเป็นของผู้ต้องหา และความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ

อภิปรายผล

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงปฏิบัติที่ขัดขวางการนำพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ไปสู่การปฏิบัติในชั้นสอบสวนคดีอาญาอย่างมีประสิทธิภาพ แม้กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์สำคัญในการลดภาระของกระบวนการยุติธรรมลดจำนวนคดีเข้าสู่ชั้นศาล และลดผู้ต้องขังในเรือนจำ (Penal Reform International & Thailand Institute of Justice, 2023) แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าพนักงานสอบสวนส่วนใหญ่ยังไม่นำกฎหมายนี้มาใช้จริงอย่างแพร่หลาย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อปัญหาดังกล่าวสามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มหลัก คือ ปัจจัยด้านผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และพนักงานสอบสวน โดยเฉพาะพนักงานสอบสวนซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญของการดำเนินกระบวนการสอบสวนตามระบบยุติธรรมไทย กลับพบว่ามีภาระงานล้นเกินและขาดแรงจูงใจในเชิงระบบ ส่งผลให้การดำเนินการใกล้เคียงเป็นภาระเพิ่มเติมที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของโครงสร้างกำลังพล (Thai PBS, 2567; MCOT, 2562)

ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Zehr (2002) ที่ชี้ว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะมีประสิทธิภาพได้ ต้องได้รับการสนับสนุนจากทั้งภาคกฎหมาย ภาคปฏิบัติ และภาคประชาชน การที่พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการสำนวนการสอบสวนในรูปแบบเต็มทั้งที่เป็นคดีใกล้เคียง เป็นการเพิ่มขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น และขัดต่อหลักการลดภาระของกระบวนการยุติธรรมตามที่กฎหมายมุ่งหวัง

ปัญหาเชิงปฏิบัติดังกล่าวยังสะท้อนถึงการออกแบบเชิงนโยบายที่ไม่ครอบคลุม ซึ่งขาดกลไกสนับสนุนเช่น ระบบช่วยเหลือในการนัดหมายผู้เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการเอกสาร หรือแม้แต่ค่าตอบแทนเชิงจูงใจสำหรับพนักงานสอบสวนในการจัดทำสำนวนการใกล้เคียง ซึ่งเป็นประเด็นที่สะท้อนถึง “gap” ระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติจริงที่ปรากฏในวรรณกรรมก่อนหน้า (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, 2549; กระทรวงยุติธรรม, 2552)

นอกจากนี้ ปัญหาการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการใกล้เคียง ยังคงเป็นจุดอ่อนสำคัญ เพราะผู้เสียหายจำนวนมากยังยึดติดกับกระบวนการลงโทษแบบดั้งเดิม (Retributive Justice) และไม่เชื่อมั่นในผลของการเจรจาแบบสมานฉันท์ โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่เห็นการเยียวยาเป็นรูปธรรมทันที ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นที่รัฐต้องเร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการเข้าใจแนวคิดใหม่ด้านการยุติข้อพิพาท (V-Reformer, 2565)

โดยสรุป การที่พระราชบัญญัติการใกล้เคียงข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางในชั้นสอบสวน เกิดจากปัจจัยเชิงระบบที่ยังไม่พร้อมและแรงจูงใจในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนผ่านกระบวนการยุติธรรมแบบดั้งเดิมไปสู่แนวคิดสมานฉันท์อย่างแท้จริง ดังนั้นการพัฒนาโครงสร้างสนับสนุน การอบรม และการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องทั้งระบบจึงเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนในการขับเคลื่อนนโยบายนี้ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

สรุป/ข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้สรุปได้ว่า แม้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 จะถูกตราขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการลดปริมาณคดีในชั้นศาล ลดภาระงานของพนักงานสอบสวน และส่งเสริมแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แต่การดำเนินการในชั้นสอบสวนยังพบข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่อยู่ภายใต้สังกัดของกองบัญชาการตำรวจนครบาล พบว่าพนักงานสอบสวนมีภาระงานเกินกำลัง ขั้นตอนการดำเนินงานซับซ้อน ขาดแรงจูงใจ และขาดการสนับสนุนด้านทรัพยากรอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในทางปฏิบัติยังไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

ควรมีการทบทวนบัญชีประเภทคดีที่สามารถเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ย และให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานสอบสวนมากขึ้น ในการพิจารณาคดีที่มีพฤติการณ์น่าเห็นใจให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย พร้อมทั้งควรปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้รองรับความยืดหยุ่นทางปฏิบัติมากขึ้น

1.2 ข้อเสนอแนะด้านโครงสร้างสนับสนุน

ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ช่วยงานด้านธุรการ ผู้ช่วยไกล่เกลี่ย หรือเจ้าหน้าที่ประสานงานเพื่อแบ่งเบาภาระของพนักงานสอบสวน รวมถึงจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าตอบแทนในการจัดทำสำนวนการไกล่เกลี่ยอย่างเหมาะสม

1.3 ข้อเสนอแนะด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นสอบสวน โดยเผยแพร่ผ่านสถานีตำรวจ สื่อสาธารณะ และโครงการชุมชน เพื่อสร้างการยอมรับและเปิดโอกาสให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยมากยิ่งขึ้น

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการกระบวนการไกล่เกลี่ยในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ โดยเปรียบเทียบกับบริบทของสถานีตำรวจในประเทศไทย รวมถึงการศึกษาความคิดเห็นของผู้ต้องหาและผู้เสียหายที่เคยผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและข้อจำกัดเชิงลึกที่จะนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนยิ่งขึ้นในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงยุติธรรม. (2552). แผนยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2552–2555.

กรุงเทพมหานคร: กระทรวงยุติธรรม.

จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2549). รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากรอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

สำนักข่าวไทย MCOT. (2562, ตุลาคม 16). พนักงานสอบสวน ตำแหน่งมรณะ [วิดีโอ]. YouTube.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2562). คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวน.

สำนักงานอัยการสูงสุด. (2532). ระเบียบการประนอมข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532.

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. (2562). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนที่ 56 ก.

Penal Reform International, & Thailand Institute of Justice. (2023). Restorative justice in Thailand: Policy and practice report. Thailand Institute of Justice (TIJ).

Rungreangkulkij, S., Silarat, M., & Kotnara, I. (2021). Prisoners' perceptions of the healthcare service: A qualitative study. *Journal of Nursing and Health Research*, 23(2), 1–8.

Thai PBS. (2567, มีนาคม 10). เสียงสะท้อน แก้ววิฤต ชาตแคลน “พนักงานสอบสวน” [วิดีโอ]. YouTube.

V-Reformer. (2565). หลักคิดว่าด้วยความยุติธรรมแบบ Retributive. จาก <https://vreformer.org>

Zehr, H. (2002). *The little book of restorative justice*. Good Books.