



การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย  
: ศึกษากรณีร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....

โดย

|               |              |                        |
|---------------|--------------|------------------------|
| นางสาวสิภาณี  | นาควี        | สำนักงานกิจการยุติธรรม |
| นางสาวกมลชนก  | ศุริยประกิจ  | สำนักงานกิจการยุติธรรม |
| นางสาวกุลฉัตร | พราหมณ์โชติ  | สำนักงานกิจการยุติธรรม |
| นางสาวกัลยา   | ถ้ำทอง       | สำนักงานกิจการยุติธรรม |
| นางสาววันทนี  | เอี่ยมสงคราม | สำนักงานกิจการยุติธรรม |

รายงานวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรการพัฒนาศักยภาพนักวิจัยในกระบวนการยุติธรรม รุ่นที่ 2  
สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับ  
ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาแห่งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
พ.ศ.2559

## สารบัญ

|                                                             | หน้า |
|-------------------------------------------------------------|------|
| สารบัญ                                                      | ก    |
| สารบัญตาราง                                                 | ค    |
| สารบัญแผนภาพ                                                | ง    |
| บทคัดย่อ                                                    | จ    |
| บทที่ 1 บทนำ                                                | 1    |
| 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา                               | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์                                            | 3    |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษา                                          | 3    |
| 1.4 คำถามการวิจัย                                           | 3    |
| 1.5 สมมุติฐานงานวิจัย                                       | 3    |
| 1.6 ระเบียบวิธีการศึกษา                                     | 4    |
| 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ                               | 4    |
| 1.8 นิยามศัพท์ในการศึกษา                                    | 4    |
| บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง               | 5    |
| 2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย | 6    |
| 2.2 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน | 8    |
| 2.3 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของต่างประเทศ          | 12   |
| 2.4 ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....          | 23   |
| 2.5 แนวคิดของกฎหมายระหว่างประเทศ                            | 31   |
| บทที่ 3 วิธีวิจัย                                           | 33   |
| 3.1 วิธีการศึกษาและเก็บข้อมูล                               | 33   |
| 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล                       | 33   |
| 3.3 การนำเสนอข้อมูล                                         | 33   |
| บทที่ 4 ผลการศึกษา และอภิปรายผล                             | 34   |
| บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ                         | 52   |

|                              |      |
|------------------------------|------|
|                              | หน้า |
| บรรณานุกรม                   | 55   |
| ภาคผนวก                      | 56   |
| รายนามผู้ร่วมงานโครงการวิจัย | 57   |

## สารบัญตาราง

| ตารางที่ |                                                                                              | หน้า |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1.1      | ข้อมูลจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล งบประมาณที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรม จำนวนผู้ต้องขัง และเจ้าหน้าที่ | 2    |

## สารบัญแผนภาพ

| แผนภาพที่                                   | หน้า |
|---------------------------------------------|------|
| 1.1 แนวโน้มในการใช้แนวคิด RIA ในต่างประเทศ  | 2    |
| 2.2 กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย | 11   |

## บทคัดย่อ

งานวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย : ศึกษากรณีร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ตามหลักการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) และเพื่อค้นหาแนวทางในการพิจารณาความเหมาะสม ในการประกาศใช้ ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลทุติยภูมิจากข้อมูลเอกสาร ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายของต่างประเทศ เป็นต้น โดยนำเสนอผลการศึกษาเป็นข้อความประกอบเรื่อง ดังนี้

คณะผู้วิจัย ได้ดำเนินการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... พบว่า หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ การดำเนินการใกล้เคียงในชั้นพนักงานสอบสวน และชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่จะช่วยลดปริมาณคดีในเบื้องต้น ได้เป็นอย่างดี ทำให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้มีโอกาสในการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งและร่วมกันกำหนดแนวทางการเยียวยาขาดความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดความพึงพอใจในของคู่กรณีอย่างแท้จริง รวมทั้งผู้กระทำผิดจะมีโอกาสในการกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่มีมลทินติดตัว ถือเป็นการช่วยเยียวยาฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด และช่วยลดระยะเวลา ความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ลดภาระการพิจารณาคดีของศาล ลดความขัดแย้งในชุมชน รวมทั้งลดงบประมาณภาครัฐและเป็นการลดจำนวนผู้ต้องขัง ในขณะที่ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน และส่งผลให้ประชาชนทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกและป้องกันอาชญากรรม อันเป็นการเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

ดังนั้น คณะผู้วิจัย จึงได้มีข้อสรุปว่าควรผลักดันร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าว ให้มีการประกาศใช้ต่อไป แต่อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวก็ยังคงมีความห่วงกังวลและไม่เห็นด้วยในบางส่วนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาล ซึ่งเห็นว่าอาจขัดต่อหลักการสำคัญของอำนาจอธิปไตยเป็นการใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการสากล คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าเพื่อให้การบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และปราศจากข้อขัดแย้ง ควรเสนอให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหนึ่งชุด ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีคณะกรรมการอันประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาชน เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น ร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่ง ทั้งยังเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ และเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาที่มีขึ้นเกี่ยวกับอำนาจของศาลอีกด้วย

## บทที่ 1

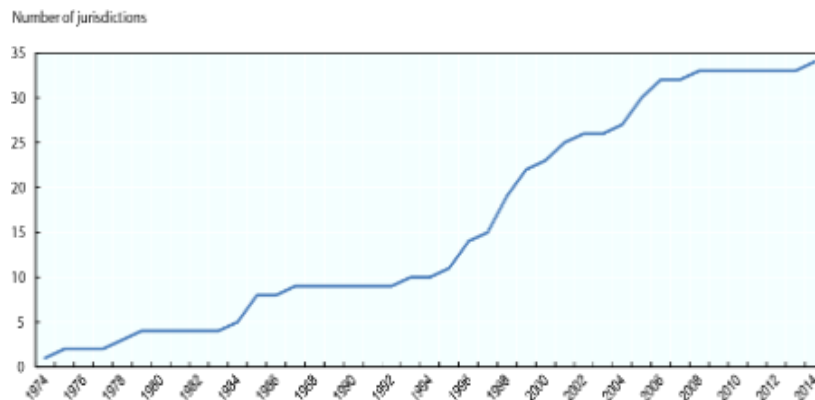
### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดชฯ ที่ว่า “สิ่งที่เป็นกฎเกณฑ์ที่เรียกว่าเป็นกฎหมาย บุคคลนั้นก็ต้องอาศัยกฎเกณฑ์ที่ถูกต้องจึงจะมีความสุขได้ ถ้าไม่มีกฎเกณฑ์ที่ถูกต้อง ทำให้อยู่กันไม่มีความสุขเพราะจะมีการเบียดเบียนกันบ้าง ฉะนั้นจึงต้องมีกฎเกณฑ์ คือกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อความสงบเรียบร้อย” นั้น จากพระราชดำรัสฯ ดังกล่าว จะเห็นว่าการมีกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้กับทุกคนในสังคมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายนั้นต้องมีความถูกต้อง ครบถ้วน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกกฎหมาย และเกิดประโยชน์แก่ประชาชน นำมาซึ่งความสงบเรียบร้อย และความผาสุกของคนในสังคมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ในการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นนั้น ไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน หรือแม้จะมีการวิเคราะห์ผลกระทบแต่ก็เป็นเพียงการจัดทำอย่างรวบรัด ส่งผลทำให้กฎหมายที่ออกมานั้น ไม่สามารถบังคับใช้ ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง บางครั้งก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบด้านอื่นๆ ตามมา เช่น เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ความยุ่งยากในการที่จะดำเนินการหรือก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควรในการที่จะปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น นำไปสู่การยกเลิกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในการออกกฎหมายมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเครื่องมือที่เหมาะสมเพื่อวิเคราะห์ปัญหาเชิงลึกให้ครอบคลุมครบทุกมิติ ก่อนออกกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายนั้นสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สามารถเป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแท้จริง

กลไกที่สำคัญประการหนึ่งที่จะสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวได้ คือ การใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) เพื่อประเมินเบื้องต้นว่าการจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นควรจะแก้ไขด้วยวิธีการทางนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมายหรือไม่ เพราะกระบวนการในการวิเคราะห์ด้วยเครื่องมือนี้ จะต้องมีการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สภาพปัญหาและเหตุผลสำคัญของการเสนอกฎหมายเพื่อให้การออกกฎหมายเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แนวคิดดังกล่าวจะมีส่วนช่วยอย่างยิ่งในการตัดสินใจเลือกแนวทางการแก้ปัญหาและทำให้ทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากกฎหมาย ตลอดจนสามารถประเมินผลดีผลเสียของกฎหมายได้

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้นเป็นแนวคิดที่ใช้ในหลายประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ โปแลนด์ เป็นต้น และมีแนวโน้มที่ประเทศอื่นๆ จะทำแนวคิดนี้ไปปฏิบัติมากขึ้น โดยเฉพาะประเทศไทย อย่างไรก็ตาม สำหรับการนำ RIA มาใช้ในประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ การวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายนั้นกำหนดให้นำมาใช้กับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น การออกกฎหมายระดับอื่นที่จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต ของประชาชน ก็ไม่ต้องผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบก่อน หรือการควบคุมคุณภาพในการจัดทำ RIA ยังไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแล



ภาพที่ 1.1 แนวโน้มในการใช้แนวคิด RIA ในต่างประเทศ

Source: 2014 Regulatory Indicators Survey results, *Measuring Regulatory Performance*.

Available from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

สำนักงานกิจการยุติธรรม ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับประชามติที่กำหนดขั้นตอนก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ทั้งยังเป็นอีกหนึ่งกลไกในการพัฒนากฎหมายของประเทศ ตามกรอบนโยบายของกระทรวงยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม กฎหมายทุกฉบับล้วนมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับการกำหนดสิทธิ และอำนาจหน้าที่ของแต่ละบุคคลในสังคมเมื่อคนในสังคมเกิดข้อพิพาทขึ้น และไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้เสียหายจึงมักต้องการนำคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้มีการบังคับ หรือการลงโทษ ซึ่งข้อพิพาททางอาญาเป็นอีกข้อพิพาทหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากและผู้เสียหายมักนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักผ่านการดำเนินการของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ การพิจารณาคดีของศาล เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แนวทางปฏิบัติดังกล่าวเป็นผลให้มีคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมาก จากการรวบรวมข้อมูลทางสถิติพบว่า นับแต่ปี 2548 จำนวนคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลมีแนวโน้มสูงขึ้น เป็นผลให้งบประมาณซึ่งต้องใช้ในกระบวนการยุติธรรมมีแนวโน้มที่สูงขึ้นตามไปด้วย

| พ.ศ. | จำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล | งบประมาณที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรม | จำนวนผู้ต้องขัง | จำนวนผู้ต้องขัง/เจ้าหน้าที่ |
|------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|
| 2548 | 433,655               | 60,800 ล้านบาท                    | 162,293         | 15                          |
| 2549 | 467,492               | 70,300 ล้านบาท                    | 152,625         | 13                          |
| 2550 | 562, 545              | 79,200 ล้านบาท                    | 168,656         | 14                          |
| 2551 | 547,057               | 82,700 ล้านบาท                    | 190,059         | 18                          |
| 2552 | 679,259               | 85,700 ล้านบาท                    | 212,058         | 19                          |
| 2553 | 636,715               | 91,200 ล้านบาท                    | 215,997         | 20                          |
| 2554 | -                     | 102,600 ล้านบาท                   | -               | -                           |

ตารางที่ 1.1 ตารางแสดงข้อมูลจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล งบประมาณที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรม จำนวนผู้ต้องขัง และเจ้าหน้าที่

ที่มา : กลุ่มระบบข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม กองแผนงาน  
กรมราชทัณฑ์และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

สภาพปัญหาดังกล่าวนำมาสู่ภาวะนักโทษล้นเรือนจำ ซึ่งกระทบต่อทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ  
ภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งเป็นผลให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการบำบัดฟื้นฟูอย่างเหมาะสม เกิดปัญหา  
การกระทำความผิดซ้ำ ทั้งยังส่งผลให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยล่าช้า หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม  
จึงต้องร่วมกันผลักดันกฎหมายที่จะช่วยเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก นำมาสู่การ  
จัดทำร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ดังกล่าว

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ตามหลักการวิเคราะห์  
ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA)
2. เพื่อค้นหาแนวทางในการพิจารณาความเหมาะสม ในการประกาศใช้ ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทน  
การฟ้องคดีอาญา

### ขอบเขตการวิจัย

#### 1. ศึกษา ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ...

##### 1.1 การใกล้เคียงคดีอาญา

###### 1.1.1 แนวคิดของประเทศไทย

1.1.2 แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ โปรตุเกส  
ออสเตรเลีย

1.1.3 หลักการพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการดำเนินโครงการกระบวนการ  
ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญา ปี ค.ศ. 2002

##### 1.2 การชะลอการฟ้อง

###### 1.2.1 แนวคิดของประเทศไทย

1.2.2 แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี  
เนเธอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

#### 2. ศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA)

##### 2.1 แนวคิดของประเทศไทย

2.2 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย  
ญี่ปุ่น อังกฤษ

### คำถามวิจัย

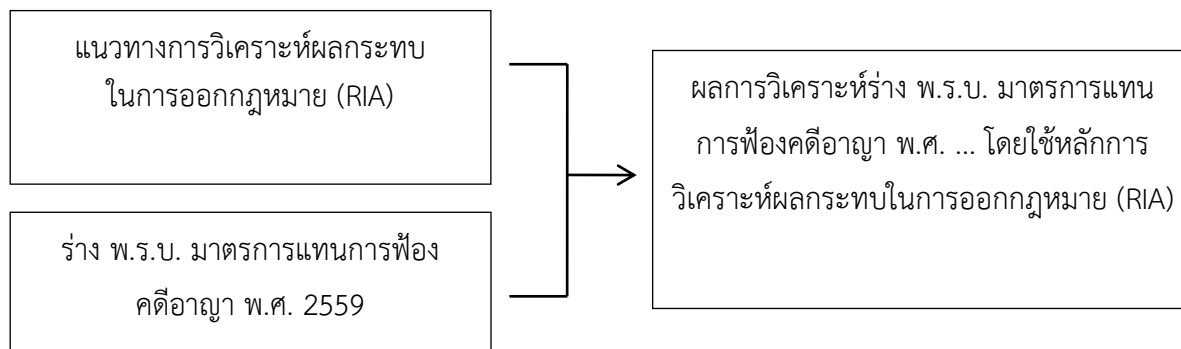
ผลวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ...  
เป็นอย่างไร

### สมมติฐานการวิจัย

ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ควรผ่านกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการ  
ออกกฎหมายและผลักดันให้เกิดการประกาศใช้หรือไม่อย่างไร

## กรอบแนวคิดการวิจัย

การแก้ไขปัญหาที่ดีควรจะต้องเริ่มแก้ไขที่ต้นเหตุเป็นหลัก รวมไปถึงปลายเหตุ ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการของกฎหมายก็เช่นเดียวกัน ด้วยพลวัตทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ต้องมีการจัดทำกฎหมาย หรือแก้ไขกฎหมายให้ทันต่อพลวัตทางสังคม หรือเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก็ตามจะต้องวิเคราะห์ตั้งแต่ต้นเหตุตลอดถึงปลายเหตุว่าทำไม เพราะอะไร แต่กระนั้นก็ยังไม่เพียงพอ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการออกกฎหมายอย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีเครื่องมือที่มีมาตรฐาน เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้นให้ครบทุกด้าน ซึ่งมาตรฐานที่สามารถนำมาใช้นั้นคือ เครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย



### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเสนอร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา ต่อคณะรัฐมนตรี
2. สามารถใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ของกฎหมายอื่น
3. เพื่อเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล

### นิยามศัพท์

1. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) หมายถึง การประเมินและชี้แนะว่าหากบังคับว่าควรแก้ไขปัญหาลักษณะที่กำลังเผชิญอยู่ด้วยวิธีทางนิติบัญญัติหรือไม่ มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่าการกฎหมายหรือไม่ การออกกฎหมายจะมีผลกระทบในเชิงคุณภาพและปริมาณหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด และการออกกฎหมายนั้นสอดคล้องกับแรงจูงใจที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหรือไม่

2. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... คือ มาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเบี่ยงเบนคดีออกจากศาล โดยใช้หลักความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เพื่อให้คดีความผิดต่อแผ่นดินที่มีอัตราโทษจำคุกไม่สูง และเป็นความผิดที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง ยุติลงด้วยความสมัครใจของคู่กรณีบนพื้นฐานของความสำนึกในการทำความผิดของผู้ต้องหา โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลโดยมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ประกอบด้วย 2 มาตรการ ดังนี้

2.1 การไกล่เกลี่ยคดีอาญา คือ กระบวนการเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสได้ยุติความขัดแย้งในทางอาญาด้วยความสมัครใจ โดยส่งเสริมให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้มีโอกาสพบและเจรจา เพื่อตกลงหาข้อยุติในคดี หรือเยียวยาความเสียหายเพื่อระงับคดีอาญาร่วมกัน โดยมีบุคคลฝ่ายที่สามหรือผู้ไกล่เกลี่ย เข้ามาร่วมในการเจรจาและอำนวยความสะดวกให้กับคู่กรณี

2.2 การชะลอการฟ้อง คือ การนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้ในชั้นการดำเนินการของพนักงานอัยการเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตนเอง และทำให้ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายมีความสมานฉันท์กัน ลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในกระบวนการยุติธรรม ลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ลดค่าใช้จ่ายของคู่กรณีและงบประมาณภาครัฐ

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย
- 2.2 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน
- 2.3 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของต่างประเทศ
  - 2.3.1 ประเทศมาเลเซีย
  - 2.3.2 ประเทศญี่ปุ่น
  - 2.3.3 ประเทศอังกฤษ
- 2.4 ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....
- 2.5 แนวคิดของกฎหมายระหว่างประเทศ

## 2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

### 2.1.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment/ Regulatory Impact Analysis : RIA) และคำว่า “กฎหมาย” (regulations) นั้น ยังไม่มีความหมายที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ได้ให้ความหมายของ RIA ไว้ว่าเป็น “แนวทางที่เป็นระบบในการประเมินอย่างวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านบวกและลบของกฎหมายและทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายทั้งที่มีอยู่แล้วและที่ได้รับการนำเสนอ” สหราชอาณาจักรได้ให้คำจำกัดความของ RIA ว่าเป็น “เครื่องมือที่ช่วยในการทำการตัดสินใจทางนโยบาย เป็นการประเมินผลกระทบของทางเลือกทางนโยบายในแง่ของผลเสีย (Costs) ผลดี (Benefits) และความเสี่ยง (Risks) ของข้อเสนอ” ส่วนคำว่า “regulation” นั้น OECD ได้ให้ความหมายไว้อย่างกว้าง ว่าหมายถึง “กลุ่มตราสารในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลใช้ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับวิสาหกิจและประชาชน” ตามความหมายนี้ regulation จึงหมายถึงรวมถึงมาตรการทั้งหลายของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ดังนั้น RIA จึงเป็นเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะซึ่งนำไปสู่การเลือกนโยบายที่ดีขึ้น อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจมีข้อมูลในเชิงประจักษ์ (empirical data) และมีกรอบที่ครอบคลุม (comprehensive framework) สำหรับวิเคราะห์ทางเลือกและผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นของการตัดสินใจ นอกจากนี้ RIA ใช้ในการกำหนดปัญหาและทำให้มั่นใจว่าการกระทำของรัฐบาลเหมาะสมและอธิบายได้

RIA เป็นกรอบวิธี (methodological framework) สำหรับการเลือกนโยบายอย่างสมเหตุสมผลภายใต้กรอบวิธีดังกล่าว ผลลัพธ์ (outcome) จะถูกนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมาย (goals) ของระบบกฎหมาย (regulatory system) นอกจาก RIA จะทำให้ผลลัพธ์ของนโยบายดีขึ้นแล้ว ยังทำให้กระบวนการ (process) ของนโยบายดีขึ้นอีกด้วย ข้อดีทางด้านกระบวนการนั้นประเมินได้โดยอาศัยหลักการของการบริหารบ้านเมืองที่ดี (principles of good governance) ซึ่งรวมถึงหลักการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความได้สัดส่วน (proportionality) ซึ่งหมายความว่า กฎหมายควรจะเหมาะสมกับขนาดของปัญหาที่ต้องการแก้ไข การพุ่งเป้าไปที่เป้าหมาย (targeting) กล่าวคือ กฎหมายจะต้องมุ่งไปที่ปัญหาและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่คาดหมายต่อภาคส่วนเศรษฐกิจหรือสังคมอื่น หลักความคงเส้นคงวา (consistency) ในการตัดสินใจเพื่อหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน หลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) ในการกระทำและผลลัพธ์ และหลักความโปร่งใส (transparency) ในการตัดสินใจ

การทำ RIA จะประกอบไปด้วยการตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายและสื่อสารข้อมูลดังกล่าวไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจ นอกจากนี้ ยังมีการปรึกษาหารือกับสาธารณะ (public consultation) เพื่อที่ระบุและประเมินผลดีและผลเสียของกฎหมาย ดังนั้น RIA จึงมีส่วนช่วยในการพัฒนาความโปร่งใส (transparency) ในการตัดสินใจของรัฐบาล ส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) ของรัฐบาลโดยการรายงานข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจและโดยการแสดงให้เห็นที่เป็นที่ประจักษ์ซึ่งผลกระทบต่อสังคม อันจะนำไปสู่สภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่ดีขึ้นและคงเส้นคงวามากขึ้นสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม RIA มิได้เป็นเครื่องมือที่จะแทนที่การตัดสินใจ แต่เป็นส่วนสำคัญของการทำนโยบาย โดยมุ่งหมายให้คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้นอันนำมาซึ่งคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจ ดังที่มีผู้กล่าวไว้ว่า “สิ่งสำคัญที่สุดที่ทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลมีคุณภาพนั้นไม่ใช่ความแม่นยำของการคิดคำนวณ (precisions of calculations) แต่เป็นการถามคำถามที่ถูกต้อง การเข้าใจผลกระทบในความเป็นจริง (understanding of real-world impacts) และการค้นหาข้อสันนิษฐาน (exploring assumptions)”

## 2.1.2 แนวคิดของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

ในศตวรรษที่ 20 มีการเติบโตของระบบกฎหมาย กล่าวคือมีการออกกฎหมายออกมาจำนวนมาก เพื่อตอบสนองกับปัญหาและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น แนวคิดในการปฏิรูปกฎหมาย(regulatory reform) และลดกฎหมาย (deregulation) เริ่มเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1970 ที่มีความพยายามในการทำความเข้าใจลักษณะของกฎหมายและข้อจำกัดของกฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางนโยบาย ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างถึงรากถึงโคน (profound) ในไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา อันเนื่องมาจากการพัฒนาทางเทคโนโลยี ความต้องการของผู้บริโภคที่ต้องการบริการที่ดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจที่อยู่บนฐานการผลิตสู่ภาคบริการ การพึ่งพาซึ่งกันและกันของตลาดโลกและตลาดภูมิภาค ทำให้รัฐบาลต้องรับเอารูปแบบการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบตลาดเป็นตัวนำ (market-led growth) เพื่อรักษาความสามารถในทางเศรษฐกิจ (economic performance) และทำให้ต้องมีการปฏิรูปด้านอุปทาน (supply-side reform) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน ลดความไม่มีประสิทธิภาพของกฎหมายด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปกฎหมาย จึงเป็นหัวใจสำคัญของแผนนโยบายเศรษฐกิจ การพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไม่ได้หมายความว่าเพียงแค่การบ่งชี้เรื่องที่เป็นปัญหา (problem areas) และการกำจัดกฎหมายที่ก่อให้เกิดภาระเท่านั้น แต่เป็นแผนการปฏิรูปที่กว้างกว่านั้น โดยมีนโยบาย หลักการ และเครื่องมือที่ชัดเจน เครื่องมือหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้ก็คือ RIA

RIA เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่ากฎหมายที่ดีควรจะต้องมีทั้งประสิทธิภาพ (effective) และประสิทธิผล (efficient) ที่ว่ามีประสิทธิภาพนั้นหมายถึงการที่กฎหมายสามารถที่จะบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ได้ ส่วนที่ว่ามีประสิทธิผลนั้น หมายถึง การบรรลุเป้าหมายด้วยต้นทุน (costs) ที่น้อยที่สุดทั้งในแง่ของค่าใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐบาลและค่าใช้จ่ายของภาคเศรษฐกิจที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อในยุคปัจจุบันซึ่งการออกกฎหมายเป็นส่วนสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมือง (governance) การบริหารกิจการบ้านเมืองจะประสบความสำเร็จได้จึงขึ้นอยู่กับสมรรถนะ (performance) ของกฎหมาย แต่การจะทราบถึงสมรรถนะของกฎหมายนั้น จำเป็นต้องมีการทำ RIA ขึ้นเพื่อเป็นกรอบวิธีในการวิเคราะห์ผลดีและผลเสียของกฎหมายอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของมาตรการทางกฎหมาย นอกจากนี้ RIA มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนความสามารถของรัฐบาลในการออกกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในโลกที่มีพลวัตและซับซ้อน

แต่เดิมนั้น RIA ได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือในการบ่งชี้ผลเสีย (costs) ของการออกกฎหมายต่อภาคธุรกิจ (business sector) ซึ่งนำไปสู่กระบวนการลดกฎหมาย (deregulation) เพื่อลดภาระทางกฎหมาย (regulatory burden) ของภาคเอกชน อย่างไรก็ตามความหมายและวัตถุประสงค์ของ RIA ก็ได้รับการกำหนดขึ้นใหม่และได้รับการขยายออกไป ประการที่หนึ่ง RIA ได้เปลี่ยนจากการให้ความสนใจที่ผลเสียของกฎหมายเพียงอย่างเดียวเป็นการพิจารณาทั้งผลดีและผลเสีย (benefits and costs) ประการที่สอง วัตถุประสงค์สาธารณะ (public objectives) ของกฎหมายได้ถูกขยายออกไปจากเดิมซึ่งมุ่งเน้นที่การสร้างการแข่งขันในภาคเอกชน (private sector competitiveness) เป็นการพิจารณาผลกระทบอาจจะเกิดขึ้นและที่เกิดขึ้นแล้วทั้งด้านบวกและลบต่อทั้งสามมิติของการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ได้แก่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปกฎหมาย (regulatory reform) จึงได้เปลี่ยนจากการมุ่งเน้นที่การลดกฎหมาย (“less regulation”) มาเป็นการมีกฎหมายที่ดีขึ้น (“better regulation”) อันจะช่วยส่งเสริมความสามารถทางเศรษฐกิจและช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น

## 2.2 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน

### 2.2.1 ความเป็นมาของ RIA ในประเทศไทย

ประเทศไทยได้รับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพกฎหมายเพื่อนำไปสู่กฎหมายที่ดี แต่ยังคงไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และเป็นลายลักษณ์อักษรจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2531 ที่ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ที่กำหนดให้ส่วนราชการที่จะเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจะต้องทำ “บันทึกวิเคราะห์สรุป” โดยต้องมีการรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ปัญหาและแสดงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอให้มีกฎหมาย

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2544 มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและเสนอแนะต่อรัฐมนตรีว่าควรยกเลิกกฎหมายใดหรือควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใดเพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เหมาะสมกับยุคสมัย เพื่อให้การเสนอกฎหมายเป็นไปเพื่อกรณีจำเป็นอย่างแท้จริง และมีการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และรับฟังความเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบอย่างเพียงพอ คณะกรรมการฯ จึงได้จัดทำหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีชื่อว่า “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” โดยมีต้นแบบคือ แนวทางการตรวจสอบการตัดสินใจออกกฎหมายของ OECD (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making) หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 และต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำคู่มืออธิบายหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกันคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 ให้ความเห็นชอบ “คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ให้อำนาจในการออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ระเบียบฯ ฉบับนี้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจะต้องทำตาม “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” แนบท้ายระเบียบฯ ซึ่งมีหลักเกณฑ์เดียวกับหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546

### 2.2.2 กฎหมายและหลักเกณฑ์การทำ RIA ของประเทศไทยในปัจจุบัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำ RIA มีตั้งแต่กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ปัจจุบันยกเลิกแล้วตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557) นั้นจะมีได้กล่าวถึง RIA อย่างชัดเจน แต่ก็ได้กำหนดไว้ในมาตรา 76 ว่า

คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

เหตุนี้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีแผนการเสนอร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยกรอบระยะเวลา และเหตุผลในการเสนอกฎหมายต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดว่า “การบริหารราชการ

ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ” นอกจากนี้ “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ”

ส่วนหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 12 ของพระราชกฤษฎีกานี้ กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งก็คือ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัตินี้

(1) การตรวจสอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร
- มีความจำเป็นอย่างไร
- ปัญหาที่จะแก้ไขคืออะไร
- มีทางเลือกอื่นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันหรือไม่

(2) การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบภารกิจ

- ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น
- รัฐควรทำเอง หรือให้ภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ
- หากรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำหรือไม่

(3) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

- มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่

(4) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

- ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่

(5) การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลและความคุ้มค่า

- กฎหมายที่จะตราขึ้นจะสร้างภาระหน้าที่ใดให้เกิดขึ้นแก่บุคคลใดบ้าง

(6) ความพร้อมของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

- หน่วยงานมีความพร้อมในด้านกำลังคน เงิน และความรู้ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่
- มีวิธีการใดบ้างที่จะทำให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ และปฏิบัติตามกฎหมาย

(7) ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

- มีหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติภารกิจเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับภารกิจตามกฎหมายที่เสนอให้ตราขึ้นหรือไม่ ถ้ามี สมควรยุบหน่วยงานนั้นหรือเปลี่ยนอย่างไร

(8) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

- หน่วยงานได้กำหนดวิธีการทำงานเพื่อรองรับการดำเนินงานตามกฎหมายไว้อย่างไร
- วิธีการทำงานที่กำหนดไว้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่

(9) ความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรอง

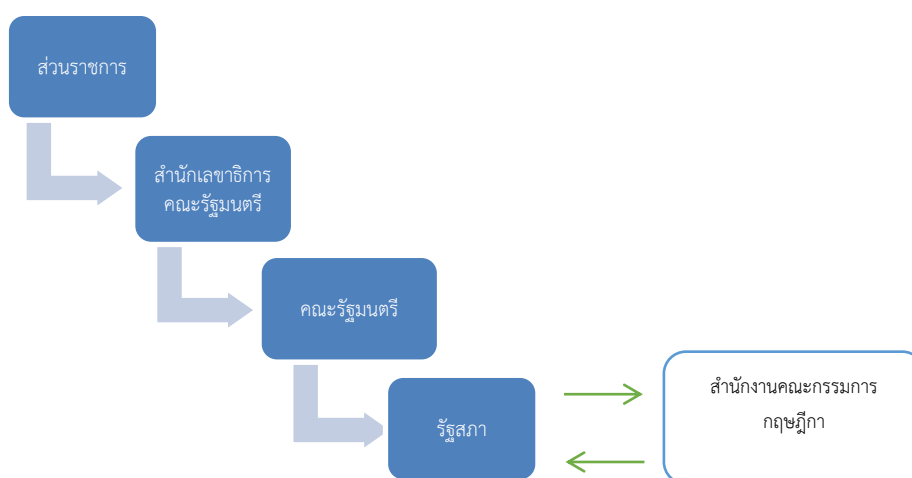
- ลำดับรอง
- กฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นจำเป็นต้องออกกฎหมายลำดับรองด้วยหรือไม่ ในกรณีใดบ้าง ด้วยเหตุผลใด
  - หน่วยงานวางกรอบในการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายในลักษณะที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคล เกินสมควรไว้แล้วหรือไม่ อย่างไร

(10) การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานหรือกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง

- กฎหมายนั้น
- มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่น และผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการมีแล้วหรือไม่

## 2.2.3 กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในประเทศไทย

การยกร่างกฎหมายเริ่มต้นจากส่วนราชการซึ่งจะมีคณะทำงานยกร่างกฎหมาย รวบรวมข้อมูล จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างพระราชบัญญัติ เมื่อดำเนินการเสร็จก็จะเสนอร่างพร้อมคำชี้แจงความจำเป็น และข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จากนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะพิจารณานำร่างกฎหมายดังกล่าวบรรจุในวาระเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการการพิจารณาดังกล่าวเป็นการตัดสินใจทางนโยบาย หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแล้วก็จะส่งร่างกฎหมายและเอกสารประกอบไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจสอบพิจารณาเนื้อหาและแบบของกฎหมายต่อไป จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตรวจพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งการตรวจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นการตรวจสอบความถูกต้องทั้งในด้านรูปแบบและด้านเนื้อหาของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังต้องตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็น ในการตราพระราชบัญญัติด้วย ตามกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายของไทยดังปรากฏในแผนภูมิต่อไปนี้



ภาพที่ 2.1 แผนภาพกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย

## 2.2.4 สถานการณ์ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัดหลายประการด้วยกัน

ประการที่หนึ่ง การวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายนั้นมักกฎหมายกำหนดให้นำมาใช้กับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น หากรัฐบาลจะออกกฎหมายระดับอื่น เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ก็ไม่ต้องได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบก่อน ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติบางเรื่องอาจไม่มีผลกระทบในวงกว้างกลับต้องได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ทำ RIA โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าพระราชบัญญัติประเภทใดที่ต้องทำ RIA และประเภทใดที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการ RIA

ประการที่สอง วัตถุประสงค์ในการทำ RIA มุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเชิงนโยบายของฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ความจริงแล้ว RIA สามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อื่นได้ เช่น การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบที่แท้จริงของกฎหมาย การผสมผสานวัตถุประสงค์ทางนโยบายที่หลากหลาย การปรับปรุงความโปร่งใสและการรับฟังความคิดเห็น และการปรับปรุงความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ของรัฐบาล

ประการที่สาม หลักเกณฑ์ในการทำ RIA ตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ มีความไม่ชัดเจนเพียงพอสำหรับการนำไปปฏิบัติ และมุ่งเน้นไปที่การลดต้นทุนในการออกกฎหมายของภาครัฐและผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีข้อพิจารณาด้านความคุ้มค่า แต่ก็ไม่ได้ให้คำอธิบายว่าความคุ้มค่าหมายความว่าอะไร จะใช้หลักเกณฑ์อะไรเป็นวิธีการประเมินความคุ้มค่าดังกล่าว นอกจากนี้ ยังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บข้อมูลที่มีคุณภาพซึ่งจำเป็นในการวิเคราะห์ผลกระทบ และขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น และไม่มีข้อกำหนดว่าต้องมีการตีพิมพ์เผยแพร่ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่าประชาชนทั่วไปและผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ และทำให้ไม่อาจให้ความเห็นได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพ RIA และติดตามผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการออกกฎหมาย

แม้ว่าตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 สำนักงานฯ อาจให้เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี แต่ก็จะมีจำกัดอยู่ในเรื่องของความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ หรือความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว สำนักงานฯ ไม่อาจให้ความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของกฎหมายได้ และถึงแม้ว่าระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 จะกำหนดให้สำนักงานฯ ตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติด้วย ก็ดูเหมือนจะเป็นการตรวจสอบในเชิงรูปแบบเท่านั้น ไม่รวมถึงการพิจารณาคุณภาพของ RIA ในด้านเนื้อหาด้วย

## 2.3 การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของต่างประเทศ

### 2.3.1. ประเทศมาเลเซีย

#### 2.3.1.1 กระบวนการจัดทำ RIA

##### (1) วัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIA

ประเทศมาเลเซียได้จัดทำและพัฒนากฎหมายวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) มายาวนานกว่า 30 ปี โดยมีแนวความคิดว่ากฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพจะกลายเป็นเครื่องขัดขวางความเจริญเติบโตของชาติ บั่นทอนศักยภาพในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ขัดขวางการพัฒนาความโปร่งใสของภาครัฐเพื่อเตรียมความพร้อม สู่ประเทศที่มีรายได้สูงภายใน ค.ศ. 2020 โดยข้อกำหนด RIA มีหลักการ ที่สำคัญคือ การวิเคราะห์ที่ดี (sound analysis) การตัดสินใจอย่างรอบคอบ (informed decision making) และความโปร่งใส (transparency)

หัวใจสำคัญของกระบวนการ RIA ก็คือ RIS (Regulatory Impact Statement) ซึ่งเป็นเอกสารจัดทำขึ้นโดยผู้ออกกฎหมาย (regulator) เพื่อสนับสนุนข้อเสนอในการออกกฎหมายใหม่หลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งระบุขั้นตอนในการพัฒนาข้อเสนอ การประเมินต้นทุนและประโยชน์ของแต่ละทางเลือกที่ได้พิจารณา โดยจะได้รับการเผยแพร่โดยบริษัทผลิตภาพของมาเลเซีย (Malaysia Productivity Corporation: MPC)

##### (2) ขั้นตอนการจัดทำ RIA

มีหน่วยงานที่ดูแลกระบวนการทำ RIA 2 หน่วยงาน ได้แก่ คณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (the National Development Planning Committee: NDPC) และบริษัทผลิตภาพของมาเลเซีย (Malaysia Productivity Corporation: MPC)

โดยหลัก การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐที่มีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบต่อภาครัฐกิจจะต้องผ่านกระบวนการ RIS ยกเว้น

1. การออกกฎหมายที่มีผลกระทบน้อยและไม่ได้เปลี่ยนแปลงสถานะที่เป็นอยู่
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและอำนาจอธิปไตย
3. หนังสือเวียนภายในฝ่ายบริหาร (administrative circulars) เพื่อการบริหารจัดการบริการสาธารณะ
4. ในกรณีพิเศษ (exceptional circumstances) เพื่อจัดการกับเรื่องเร่งด่วน

กระบวนการ RIS เริ่มต้นจากการที่ผู้ออกกฎหมายติดต่อไปยัง MPC ตามแม่แบบสำหรับการแจ้ง RIS (Template for RIS Notification Form) ที่กำหนดไว้ เพื่อให้ MPC พิจารณาถึงความจำเป็นของการจัดเตรียม RIS และแจ้งไปยังผู้แจ้ง โดย MPC จะแจ้งผลการประเมินกลับไปยังผู้ออกกฎหมาย หากมีผลกระทบมากและไม่เข้าข้อยกเว้นก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการจัดทำ RIS ในกรณีที่ไม่ต้องทำ RIS เนื่องจากเข้าข้อยกเว้นจะติดต่อไปยังหน่วยงานเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม และแนะนำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- ข้อเสนอเป็นไปตามข้อกำหนดการออกกฎหมายที่ดีแล้ว และไม่ต้องกระทำการใด ๆ ต่อไปอีก หรือ
- ข้อเสนอไม่เข้าข้อกำหนดว่าต้องเตรียม RIS และหน่วยงานจะต้องทำการทบทวนภายหลังจากที่กฎหมายได้ใช้บังคับแล้ว

ในกรณีที่ต้องทำ RIS มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1. ปัญหาหรือประเด็นที่จำเป็นต้องหาทางแก้ไข
2. วัตถุประสงค์
3. ทางเลือกทั้งที่เป็นกฎหมายและไม่ใช่มิใช่กฎหมายอันอาจบรรลุมิวัตถุประสงค์ได้
4. การประเมินผลกระทบของทางเลือกทั้งหลาย (ต้นทุน ประโยชน์และระดับความเสี่ยง) ที่อาจมีต่อ

ภาคธุรกิจ ผู้บริโภค รัฐบาลและสังคม

5. รายงานการรับฟังความคิดเห็น
6. บทสรุปและทางเลือกที่ดีที่สุดที่สมควรนำมาใช้
7. แผนในการนำทางเลือกมาบังคับใช้และการทบทวน

หลังจากได้วิเคราะห์แล้ว หน่วยงานจะต้องทำสรุป RIS อธิบายหลักของการจัดทำ RIS โดยย่อ ผลกระทบของทางเลือกผู้มีส่วนได้เสีย และประเมินว่าจะลดต้นทุนของธุรกิจในการปฏิบัติตามกฎหมายได้เพียงใด

### 2.3.1.2 แม่แบบ

#### (1) ความนำ

ประเทศมาเลเซียมีทั้งคู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Guideline) และการวิเคราะห์โดยใช้แม่แบบ (Template)

แม่แบบประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้

- Template for RIS Notification Form ใช้แจ้ง MPC เพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นและการเตรียมความพร้อมในการจัดทำ RIS

- Template for Regulatory Impact Statement ใช้เมื่อพิจารณาแล้วว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลกระทบอย่างมากจนต้องเข้าสู่กระบวนการจัดทำ RIS

#### (2) โครงสร้าง RIA

สามารถจำแนกทั้ง 2 แบบได้ดังนี้

(2.1) แม่แบบสำหรับการแจ้ง RIS (Template for RIS Notification Form) ประกอบไปด้วยหลายหัวข้อ ดังนี้

1. ชื่อหน่วยงานที่เสนอ
2. ชื่อข้อเสนอ
3. คำโครงของข้อเสนอโดยสังเขป
4. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ภาคธุรกิจและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ
5. ต้นทุนของภาคธุรกิจที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย
6. การจัดเวลา
7. ข้อมูลสำหรับติดต่อ

(2.2) แม่แบบสำหรับการรายงานผลกระทบทางกฎหมาย (Template for Regulatory Impact Statement) ประกอบไปด้วยหลายหัวข้อ ดังนี้

1. ชื่อข้อเสนอ
2. วัตถุประสงค์ของนโยบายหรือสภาพปัญหา

3. เป้าหมายหรือผลของมาตรการที่ต้องการให้เกิดขึ้น
4. ทางเลือก
5. การประเมินผลกระทบ
6. การรับฟังความคิดเห็น
7. บทสรุปและแนะนำทางเลือกที่เหมาะสม
8. การนำทางเลือกที่แนะนำไปใช้

นอกจากแผนการในการนำทางเลือกไปใช้แล้ว ส่วนนี้ยังต้องระบุว่ากฎหมายที่ออกจะได้รับการตรวจสอบและทบทวนความมีประสิทธิภาพอย่างไรและเมื่อใดอีกด้วย โดยหลักแล้วกฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับการทบทวนทุก 5 ปี หากมีผลกระทบต่อธุรกิจและผลกระทบนั้นไม่ใช่ผลกระทบน้อย เว้นแต่กฎหมายนั้นจะมีบทบัญญัติทบทวนซึ่งกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การทบทวนดังกล่าวจะต้องได้รับการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของ MPC

## 2.3.2 ประเทศญี่ปุ่น

### 2.3.2.1 กระบวนการจัดทำ RIA

#### (1) วัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIA

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเริ่มเข้ามามีบทบาทในประเทศญี่ปุ่นช่วง ค.ศ. 1999 เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นเห็นความจำเป็นในการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของกฎหมายกระตุ้นการลงทุนภายในประเทศรับมือกับสถานะเศรษฐกิจตกต่ำ รวมถึงต้องการเสริมสร้างการแข่งขันทางการค้า RIA จึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่ช่วยประเมินและตรวจสอบประสิทธิภาพของกฎหมายและเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of internal affairs and communications (MIC)) มีความรับผิดชอบหลักในการบังคับการตามกฎหมายว่าด้วยการประเมินนโยบายของรัฐบาลและทำหน้าที่พัฒนาคู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นมาโดยตลอด ต่อมามีการจัดตั้งสภาปฏิรูปกฎหมาย council of Regulatory Reform และดำเนินแผนการปฏิรูปกฎหมายเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่อาจส่งผลต่อโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคมโดยสภาปฏิรูปกฎหมายจะตรวจสอบผลความก้าวหน้าผ่านรายงานประจำปี กล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ของ RIA ในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีขึ้นเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางด้านกฎหมายและเพิ่มการแข่งขันทางการค้าให้ทัดเทียมกับประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภายในรัฐบาล อันสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชน

#### (2) ขั้นตอนการจัดทำ RIA

##### 2.1 การประเมินผลกระทบล่วงหน้า (Ex-ante evaluation)

กฎหมายว่าด้วยการประเมินนโยบายของรัฐบาล (Government Policy Evaluations Act 2001) มาตรา 3 กำหนดให้การตรา แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่มีผลบังคับประชาชน หรือมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือเพิ่มภาระหน้าที่แก่ประชาชนจะต้องผ่านกระบวนการประเมินผลกระทบทางกฎหมายล่วงหน้า ดังนั้นกฎหมายที่ไม่มีผลกระทบกับประชาชน หรือไม่ได้จำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือสร้างภาระหน้าที่ให้แก่ประชาชน หรือกฎหมายที่โดดเด่นอยู่แล้วไม่เหมาะสมที่จะทำการวิเคราะห์ผลกระทบล่วงหน้าจึงไม่ต้องผ่านกระบวนการ RIA ตัวอย่างของกฎหมายที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำ RIA ได้แก่ กฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณชนทั่วไปกับฝ่ายบริหาร กฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษอาญา กฎหมายที่วางกฎเกณฑ์อย่างเท่าเทียมระหว่างเอกชน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับธุรกรรมทางพาณิชย์ เป็นต้น กฎหมายที่ไม่ได้จำกัดสิทธิของประชาชนหรือกำหนดหน้าที่แก่ประชาชน

และกฎหมายซึ่งตามแบบแผนทางสังคมไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการปกครอง เช่น กฎหมายสำหรับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการให้บริการจากรัฐ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาแล้วว่าร่างกฎหมายฉบับใดส่งผลเข้าสู่กระบวนการจัดทำ RIA สิ่งที่ต้องกระทำต่อไปคือการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมายซึ่งหน่วย (unit) ที่จะทำการประเมินอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. หน่วยการประเมินที่ประกอบด้วยกฎหมายต่างลำดับชั้นกัน ทั้งกฎหมายหลัก และกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเรียกว่าเป็นหน่วยการประเมินในแนวดิ่ง (vertical unit) ใช้สำหรับกรณีที่กฎหมายในเรื่องหนึ่งประกอบด้วยข้อบทกฎหมายซึ่งอยู่ในกฎหมายหลัก และที่อยู่ในกฎหมายลำดับรองหน่วยงานจะทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายไปพร้อมกันโดยให้หน่วยงานมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะจัดเตรียมรายงานการประเมิน และสรุปสำหรับกฎหมายแต่ละลำดับชั้นแยกหรือจะทำรวมกัน

2. หน่วยการประเมินที่ประกอบด้วยข้อกฎหมายลำดับเดียวกันหลายข้อเรียกว่า หน่วยการวิเคราะห์ในแนวนอน (horizontal unit) หมายถึง กรณีที่กฎหมายประกอบด้วยข้อกฎหมายในข้อในกฎหมาย หรือกฎหมายลำดับรองฉบับเดียวกัน หรือข้อกฎหมายในกฎหมาย หรือกฎหมายลำดับรองหลายฉบับการประเมินจะต้องทำขึ้นโดยกำหนดในการประเมินที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบและภาระเป็นรายการไป

เนื้อหาของการวิเคราะห์และการประเมินแบ่งเป็น 6 ส่วนดังนี้

1. วัตถุประสงค์สาระสำคัญและความจำเป็นของกฎหมาย
2. การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์
3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนและประโยชน์

#### ข้อพิจารณาอื่น ๆ

- (1) การตอบสนองต่อความไม่แน่นอน
- (2) การประเมินกฎหมายที่จำต้องออกแก้ไขหรือยกเลิกโดยเร่งด่วน
- (3) การพัฒนาการวิเคราะห์
- (4) ความร่วมมือระหว่างส่วนงานที่มีหน้าที่ประเมินและมีหน้าที่วางแผนการออกกฎหมาย

เมื่อหน่วยงานได้ทำการประเมินผลกระทบล่วงหน้าแล้วจะต้องจัดเตรียมรายงานประเมินซึ่งประกอบด้วยหัวข้อสำคัญดังนี้

1. วัตถุประสงค์เนื้อหาและความจำเป็นของกฎหมาย
2. ต้นทุนของกฎหมาย
3. ประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมาย
4. ผลของการประเมินนโยบาย
5. ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
6. เวลาหรือเลื่อนไขสำหรับการทบทวน

ในการเผยแพร่ทางเรื่องหน่วยงานจะต้องระบุต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกนั้น ๆ อีกทั้งผลการเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกเหล่านั้นกับทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายด้วยเท่าที่จำเป็น

หลังจากที่หน่วยงานได้จัดทำรายงานการประเมินผลเรียบร้อยแล้วหัวหน้าหน่วยงานจะต้องส่งรายงานไปยังรัฐมนตรี MIC โดยเร็วและเผยแพร่รายงานดังกล่าวได้บทสรุปกำหนดเวลาสำหรับการเผยแพร่รายงานนั้นแตกต่างกันไปตามประเภทของกฎหมาย ถ้าหากกฎหมายที่จะออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะต้อง

เผยแพร่รายงานผลการประเมินก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ถ้าเป็นการออกกฎหมายระดับเท่ากับหรือต่ำกว่าคำสั่งคณะรัฐมนตรี รายงานการประเมินจะต้องได้รับการเผยแพร่ก่อนเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติกระบวนการบริหาร (Administrative Procedure Act 1993) แต่ถ้ากฎหมายนั้นไม่ต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต้องเผยแพร่ก่อนคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหรือก่อนการตรากฎหมาย การเผยแพร่กระทำได้โดยเผยแพร่ในเว็บไซต์ที่ชื่อว่า The Gateway of such regulation) ถ้าหากรายงานการประเมินได้รับการแก้ไขเนื่องมาจากความเห็นที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นจะต้องเผยแพร่รายงานนั้นอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่ไม้อาจเผยแพร่รายงานตามระยะเวลาที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นได้ เนื่องจากเหตุผลพิเศษ เช่น การรักษาความลับจะต้องเผยแพร่รายงานโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น การเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในงานจะต้องสามารถให้คำอธิบายแก่สาธารณะชนได้ว่าเหตุใดจึงไม่อาจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ปกติได้

ในกรณีที่จำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่แก้ไขกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น ตามสนธิสัญญา รายงานการประเมินผลควรได้รับการเผยแพร่ก่อนเสนอสนธิสัญญาต่อสภาแต่หากกฎหมายนั้นไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาต้องเผยแพร่ก่อนการมีการบังคับใช้ตามสนธิสัญญานั้น ส่วนในกรณีที่ต้องมีการออกกฎหมายแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายภายในต้องเผยแพร่รายงานการประเมินภายในกำหนดเวลาปกติ

## 2.2 การประเมินนโยบายภายหลังจากที่มีการนำนโยบายไปใช้ (Ex-post evaluation)

การประเมินนโยบายประเภทนี้จะต้องดำเนินการภายหลังจากที่ได้ตัดสินใจไปแล้วระยะเวลาหนึ่งวัตถุประสงค์ก็เพื่อจะได้ทราบผลกระทบของนโยบายและเพราะมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการทบทวนและการปรับปรุงนโยบายนั้นตลอดจนการวางแผนและการพัฒนานโยบายใหม่อีกทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง การประเมินนโยบายภายหลังจากนี้ควรจะมีขึ้นในเวลาตามสมควรโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความจำเป็นในการทบทวนหรือปรับปรุงนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปและผลกระทบของนโยบายเป็นต้น โดยกฎหมาย (Government Policy Evaluations Act) กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องกำหนดแผนการประจำปีสำหรับการประเมินภายหลังจากการนำนโยบายไปใช้แผนการดังกล่าว จะต้องระบุนโยบายที่จะได้รับการประเมินและวิธีการเฉพาะสำหรับการประเมินนโยบายดังกล่าว นโยบายซึ่งจะต้องได้รับการประเมินได้แก่

- นโยบายซึ่งระบุอยู่ในแผนการพื้นฐานสำหรับการประเมินนโยบายซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานจะต้องทำขึ้นสำหรับระยะเวลา 3-5 ปี
- นโยบายที่จัดอยู่ในประเภทต่อไปนี้ในระยะเวลาประเมินแต่ละปี

## 2.3 การประเมินนโยบายโดยกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications: MIC)

นอกจากการประเมินนโยบายโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบนโยบายด้านนั้นแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังจัดให้มีการประเมินโดย MIC ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่มีความชำนาญในการประเมินนโยบายวัตถุประสงค์ก็เพื่อส่งเสริมให้เกิดความสอดคล้องและครอบคลุมของนโยบายที่อาจจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานและเพื่อให้มั่นใจว่าการประเมินนโยบายมีความเป็นกลางและจริงจังในการประเมินนี้ จะเป็นการประเมินด้านความจำเป็นประสิทธิผลและประสิทธิภาพของนโยบายหรือจากมุมมองอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะพิเศษของนโยบายการประเมินของ MIC มี 2 ลักษณะด้วยกันกล่าวคือ

(1) การประเมินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสอดคล้องและครอบคลุมของนโยบายของรัฐบาลในภาพรวม

เป็นการประเมินลักษณะร่วมกันของนโยบายของหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน โดยมุมมองร่วมกันส่วนนโยบายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลายหน่วยงานจะได้รับการประเมินในภาพรวมเพื่อส่งเสริมการนำไปปฏิบัติแนวทางในการตัดสินใจว่าจะประเมินนโยบายใดให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในคู่มือ นอกจากนี้ MIC ยังต้องพิจารณาการศึกษาและการพิจารณาของ Commission on Policy Evaluation and Evaluation of Incorporated Administrative Agencies ประกอบด้วยเมื่อได้ประเมินนโยบายแล้วรัฐมนตรี MIC จะต้องแจ้งความเห็นเกี่ยวกับสถานะ และผลกระทบของนโยบายไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยังสามารถคำแนะนำให้หน่วยงานมีมาตรการที่เป็นรูปธรรมซึ่งจำเป็นในการทำให้เกิดความสอดคล้อง และครอบคลุมด้วย

(2) การประเมินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นกลางและจริงจังในการประเมินนโยบาย

เป็นการประเมินเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าการประเมินที่ทำโดยในงานจะมีความเป็นกลางและจริงจัง โดยมีแนวทางตามที่คู่มือกำหนดบทบาทของ MIC ในด้านนี้มี 4 ประการด้วยกัน คือ (1) ตรวจสอบการประเมินของหน่วยงาน (2) กำหนดให้หน่วยงานต้องทำการประเมินใหม่หากเห็นว่าการประเมินที่หน่วยงานจะทำให้เป็นที่น่าสนใจหรืออาจให้หน่วยงานทำการประเมินใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ด้านสังคมและเศรษฐกิจ (3) ทำการประเมินในกรณีที่ได้กำหนดให้หน่วยงานจะต้องทำการประเมินใหม่ แต่หากเห็นว่าหากปล่อยให้หน่วยงานทำอาจไม่ได้รับการประเมินที่เป็นกลางและจริงจัง และ (4) ทำการประเมินร่วมกับหน่วยงานเมื่อหน่วยงานร้องขอในกรณีที่จำเป็น

เมื่อทำการประเมินแล้วรัฐมนตรี MIC จะเตรียมรายงานผลการประเมินซึ่งต้องมีเนื้อหา ดังนี้

1. นโยบายที่ได้รับการประเมิน
2. หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำการประเมินและระยะเวลาที่ทำการประเมิน
3. ความเห็นที่ได้จากการประเมิน
4. วิธีการที่ใช้และผลการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบาย
5. ประเด็นที่เกี่ยวกับการปรึกษาหารือผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง
6. ประเด็นเกี่ยวกับเอกสารหรือข้อมูลอื่นๆที่ใช้ในการดำเนินการประเมิน
7. ผลการประเมิน

### 2.3.2.2 แม่แบบ

#### (1) ความนำ

RIA ของประเทศญี่ปุ่นมีทั้งคู่มือและแม่แบบ โดยคู่มือได้อธิบายรายละเอียดครอบคลุมไล่เรียงว่ากฎหมายฉบับใดบ้างต้องทำอะไร และกฎหมายฉบับใดบ้างเข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องทำอะไร ตลอดจนอธิบายถึงหัวข้อที่ต้องประเมินว่าต้องประกอบด้วยหัวข้อใดบ้าง รวมทั้งอธิบายถึงกระบวนการการประเมินที่มี ทั้งในส่วน of หน่วยงานภาครัฐเอง และในส่วน of MIC ที่ประเมินและตรวจสอบในงาน of ภาครัฐทุกหน่วยงาน รวมถึงการประกาศให้ประชาชนรับทราบเมื่อ ประเมินเสร็จแล้ว

ในส่วนของการวิเคราะห์ที่ใช้แม่แบบประเทศญี่ปุ่นจำแนกได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วนดังนี้ (1) Ex-ante Evaluation Form of Regulation แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายก่อนดำเนินโครงการ (2) แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการและการแข่งขัน (3) แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดโดยวิธีการ Checklist

#### (2) โครงสร้าง RIA

## (2.1) Ex-ante Evaluation Form of Regulation

ประกอบไปด้วยหัวข้อต่างๆ เช่น ข้อเสนอแนะหน่วยงานที่รับผิดชอบร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นกระทรวง กรมหรือหน่วยงานอื่นๆ ช่วงเวลาที่ใช้การประเมินขอบเขตความจำเป็นของกฎหมาย และวัตถุประสงค์ทางเลือกต้นทุนทางต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายต้นทุนของภาครัฐและปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ ประโยชน์ผลจากการวิเคราะห์ และประเมินนโยบายความเห็นของผู้เชี่ยวชาญระยะเวลาเตรียมความพร้อมก่อนประกาศใช้กฎหมาย และการประเมินกฎหมายอีกครั้ง รวมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณา

(2.2) แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการและการแข่งขันประกอบด้วยคำถาม 2 ข้อ ได้แก่ กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการหรือไม่ และกฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบด้านการแข่งขันหรือไม่

(2.3) แบบฟอร์มวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดด้วยวิธีการ Checklist ประกอบด้วยคำถามต่าง ๆ ซึ่งมีหัวข้อดังนี้ คือ กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบทางการแข่งขันของตลาดใด และกฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบอย่างไรบ้าง

### 2.3.3 ประเทศอังกฤษ

#### 2.3.3.1. กระบวนการจัดทำวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

##### (1) วัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIA

การทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย หรือ RIA เป็นวิธีการที่เป็นระบบในการประเมินกฎหมายที่มีอยู่ (ex-post RIA) และมาตรการทางกฎหมายที่จะออกมาใหม่ (ex-ante RIA) เพื่ออธิบายวัตถุประสงค์ของข้อเสนอกฎหมาย จัดการความเสี่ยงและประเมินทางเลือกในการบรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงต้นทุนและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับของทางเลือกและทราบถึงการนำกฎหมายไปใช้บังคับและการบังคับตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ เหตุผลในการทำ RIA จึงสามารถแบ่งได้สองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่งเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากฎหมายจะสามารถบรรลุเป้าหมายทางนโยบายได้อย่างแท้จริง ซึ่งเรียกว่าเป็นเหตุผลภายใน (internal logic) และประการที่สอง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า นโยบายนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) และทำให้เกิดความมั่นใจในความโปร่งใสของต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือก ซึ่งเป็นเหตุผลภายนอก (external logic) RIA จึงทำให้กลไกภายในของรัฐบาลทำงานได้อย่างราบรื่น และยังช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลดีขึ้น (better governance) อีกทั้งส่งเสริมประชาธิปไตยอีกด้วย

การทำ RIA ของสหราชอาณาจักรนั้นเป็นกระบวนการต่อเนื่อง (a continuous process) เพื่อช่วยวิเคราะห์เหตุผลของการที่รัฐบาลจะเข้าไปแทรกแซงในเรื่องหนึ่งๆว่าจะใช้ทางเลือกใดในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์และเข้าใจซึ่งผลลัพธ์ที่จะตามมาของการใช้ทางเลือกตามข้อเสนอ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ใช้สำหรับพัฒนานโยบายโดยการประเมินและนำเสนอเกี่ยวกับต้นทุน ผลประโยชน์ ความเสี่ยง (risks) ของข้อเสนออื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้น กับสาธารณชน ธุรกิจ วิชาชีพสังคม สิ่งแวดล้อม และสังคมในวงกว้างในระยะยาว นอกจากนี้ ยังทำให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงผลกระทบทั้งด้านบวกและลบของการเข้าแทรกแซง อีกทั้งทำให้ต้องมีการทบทวน (review) เกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายหลังจากที่ได้นำไปข้อเสนอปฏิบัติจริงอีกด้วย

การประเมินผลกระทบทางกฎหมายนั้นจะทำให้รัฐมนตรี (Ministers) และผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องทั้งหลายเข้าใจใน 4 เรื่องคือ 1. ทำไมรัฐบาลจึงต้องการเข้าแทรกแซง 2. ทางเลือกหลัก (main option) ที่รัฐบาลนำมาพิจารณาคือทางเลือกใด 3. นโยบายใหม่นั้นอาจจะมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ อย่างไร และ 4. ต้นทุนและผลประโยชน์ที่คาดการณ์ไว้สำหรับมาตรการที่นำเสนอ

ในสหราชอาณาจักร การทำ RIA เป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดในการออกกฎหมายที่ดีขึ้น (better regulation requirements) ซึ่งเป็นการนำหลักการทั่วไปในการออกกฎหมายของรัฐบาลมาใช้ในทางปฏิบัติ รัฐบาลจะออกกฎหมายเพื่อบรรลุประสงค์ก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1. จะต้องเป็นกรณีที่ผลลัพธ์ที่ต้องการไม่อาจบรรลุได้ด้วยทางเลือกอื่น ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมกันเอง (Self-regulatory) หรือมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย
2. เมื่อการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์แสดงให้เห็นว่าการออกกฎหมายมีผลดีกว่าทางเลือกอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด
3. เมื่อกฎหมายและกรอบในการใช้บังคับสามารถนำไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่ได้สัดส่วน มีความรับผิดชอบตรวจสอบได้ คงเส้นคงวา โปร่งใส และกำหนดเป้าหมายชัดเจน (targeted)

## (2) ขั้นตอนในการจัดทำ RIA

หลักเกณฑ์ตลอดจนขั้นตอนของการทำ RIA ของสหราชอาณาจักรนั้นได้รับการกำหนดไว้ในคู่มือที่ชื่อว่า “Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials” คู่มือนี้กำหนดขอบเขตของกระบวนการ RIA ว่าใช้กับกรณีใดบ้างและมีขั้นตอนอย่างไร มีข้อสังเกตว่า คู่มือนี้ไม่ได้เรียกว่าเป็นคู่มือการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย RIA แต่เป็นคู่มือในการออกกฎหมายให้ดีขึ้นกว่าเดิม (Better regulation) ดังนั้น คู่มือนี้จึงให้แนวทางในการพัฒนากฎหมายให้ดีขึ้นในภาพรวมไม่ได้กล่าวเฉพาะการทำ RIA เท่านั้น ซึ่งอยู่นอกขอบเขตงานวิจัยนี้ ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจึงขอลำดับถึงขั้นตอนที่เกี่ยวกับ RIA โดยตรง และจะกล่าวถึงกระบวนการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น

**ขั้นตอนแรก** ของ RIA ก็คือ จะต้องพิจารณาว่ากฎหมายประเภทใดที่ต้องทำ RIA คู่มือกำหนดให้ มาตรการซึ่งควบคุม (regulate) หรือยกเลิกการควบคุม (deregulate) ภาคธุรกิจอยู่ในขอบเขตของกรอบการพัฒนากฎหมายให้ดีขึ้น ซึ่งหมายความว่าต้องทำ RIA ถ้าเป็นการออกกฎหมายที่ควบคุมหรือยกเลิกการควบคุมปัจเจกบุคคล (individual citizens) หรือภาคมหาชน (public sector) แล้วก็จะไม่อยู่ในขอบข่ายของคู่มือนี้ จึงไม่ต้องทำ RIA แต่อาจต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบด้วยเหตุผลอย่างอื่น คู่มือได้กำหนดกระบวนการ RIA ไว้ต่างกันขึ้นอยู่กับว่ามาตรการ (measure) ที่เสนอนั้นทำให้เกิดต้นทุนอย่างสำคัญแก่ภาคธุรกิจหรือไม่ และมาตรการที่เสนอนั้นเป็นมาตรการภายในโดยแท้หรือที่เป็นไปเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกรณีของสหภาพยุโรป

**ขั้นตอนที่สอง** พิจารณาว่าเป็นกฎหมายที่สามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track หรือไม่ เป็นขั้นตอนที่ต้องพิจารณาว่ามาตรการกฎหมาย (measure) นั้น ๆ จะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเต็มรูปแบบ (Impact Assessment-IA) หรือทำเพียงกระบวนการ Fast Track โดยจะพิจารณาว่า มาตรการนั้น (measure) เป็นการยกเลิกกฎหมาย, ยกเลิกการควบคุม (deregulatory) หรือการคาดการณ์มูลค่าที่จะกระทบต่อภาคธุรกิจต่อปีนั้นน้อยกว่า 1 ล้านปอนด์หรือไม่ หากมาตรการดังกล่าวเป็นการยกเลิกกฎหมาย หรือมูลค่าที่จะกระทบต่อภาคธุรกิจน้อยกว่า 1 ล้านปอนด์แล้ว ก็ให้ทำในรูปแบบ Fast Track แต่หากเป็นการออกกฎหมาย (regulate) และมูลค่าที่กระทบต่อภาคธุรกิจเกิน 1 ล้านปอนด์ต่อปีแล้ว ก็ให้ทำการประเมินผลกระทบอย่างเต็มรูปแบบ (Impact assessment)

**ขั้นตอนที่สาม** กระบวนการ Fast Track วัตถุประสงค์ของกระบวนการนี้ก็คือ เพื่อเร่งให้มีนํามาตรการไปบังคับใช้เร็วขึ้น และส่งเสริมหลักความได้สัดส่วนอีกทั้งยังลดภาระของหน่วยงาน (department) โดยให้มุ่งเน้นการประเมินและตรวจสอบมาตรการทางกฎหมายที่มีผลกระทบอย่างสำคัญที่สุดเท่านั้น หากมาตรการอยู่ภายใต้กระบวนการนี้ กระบวนการตรวจสอบโดย Regulatory Policy Committee (RPC) จะไม่เข้มข้นเช่น กรณีปกติหน่วยงานมีดุลพินิจมากขึ้น อีกทั้งยังได้รับการยกเว้นจากข้อกำหนดของกรอบการ

ออกกฎหมายที่ดีบางข้อ ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋วและการทบทวน ภายหลังจากการนำมาตรการไปใช้บังคับ

ในกรณีที่หน่วยงานเชื่อว่ามาตรการที่เสนอสามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track จะต้องได้รับการ ยืนยันจาก RPC ก่อน ยกเว้นมาตรการที่เสนอนั้นเป็น Red Tape Challenge Measure ในการประเมินว่า มาตรการที่เสนอเป็นมาตรการที่มีผลกระทบน้อยซึ่งสามารถเข้าสู่กระบวนการ fast track ได้หรือไม่นั้น หน่วยงานจะต้องคำนึงความผิดพลาดในการคำนวณที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วย การคำนวณต้นทุนควรคำนวณแบบ โดยรวม (gross basis) ไม่ใช่แบบสุทธิ (net) และต้องรวมผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วย นอกจากนี้ หากมาตรการที่เสนอเป็นการออกกฎหมายหลัก จะต้องพิจารณาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับ รองด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรการนั้น ๆ จะสามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track มาตรการเหล่านั้น ยังคงจะต้องได้รับความเห็นชอบของ RRC เช่นเดียวกับมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบ ร่วมกัน ทั้งในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นและขั้นตอนสุดท้าย เว้นแต่ RRC จะตกลงโดยชัดแจ้งว่า กระบวนการขอความเห็นชอบขั้นสุดท้ายไม่จำเป็นไม่จำเป็น ถ้าหากมาตรการที่เสนอเป็น Red- Tape Challenge Measure หน่วยงานจะต้องระบุไว้ในจดหมายขอความเห็นชอบจาก RRC มิเช่นนั้น หน่วยงาน จะต้องแสดงคำยืนยันของ RPC ว่ามาตรการที่เสนอสามารถสู่กระบวนการ Fast Track ได้

**ขั้นตอนที่สี่** การทำ RIA เติมรูปแบบ หากมาตรการที่เสนอไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track ได้ ก็ต้องทำ RIA เติมรูปแบบ มาตรการที่ต้องผ่านกระบวนการนี้ก็คือ มาตรการซึ่งจำต้องได้รับความเห็นชอบ จาก RRC แต่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ทำให้สามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track ได้ กระบวนการวิเคราะห์ ผลกระทบของกฎหมาย มี 6 ขั้นตอนสอดคล้องกับกระบวนการพัฒนานโยบาย ได้แก่

1. ขั้นตอนการพัฒนานโยบาย (Development stage)
2. ขั้นตอนของทางเลือก (Options stage)
3. ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น (Consultation stage)
4. ขั้นตอนข้อเสนอขั้นสุดท้าย (Final Proposal stage)
5. ขั้นตอนออกกฎหมาย (Enactment stage)
6. ขั้นตอนการทบทวน (Review stage)

**ขั้นตอนที่ห้า** การเผยแพร่และทบทวน การวิเคราะห์จะต้องได้รับการเผยแพร่ใน 4 ขั้นตอนได้แก่ 1. ขั้นการตอนรับฟังความคิดเห็น (หากมีการรับฟังความคิดเห็น) 2. ขั้นตอนข้อเสนอสุดท้าย 3. ขั้นตอนออก มาตรการ (หากมีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการรัฐสภา) และ 4. ขั้นตอนทบทวน

ทั้งนี้ โดยการอัปโหลดบนเว็บไซต์ [legislation.gov.uk](http://legislation.gov.uk) ในเวลาที่มีการอัปโหลดกฎหมาย หรือในเวลา ที่มีการอัปโหลดเอกสารเพื่อการรับฟังความคิดเห็น

หากมาตรการที่เสนอไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track แล้วการวิเคราะห์จะต้องได้รับการ ตรวจสอบภายนอกโดย RPC ทั้งในขั้นตอนรับฟังความคิดเห็นและในขั้นตอนข้อเสนอสุดท้าย ในกรณีที่ต้องม การตรวจสอบภายนอกโดย RPC หน่วยงานจะต้องได้รับความเห็นจาก RPC ว่าการวิเคราะห์นั้นเหมาะสม สำหรับวัตถุประสงค์หรือไม่ (fit for purpose opinion) ก่อนที่จะขอความเห็นชอบจาก RRC

**รายละเอียดของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบมีดังนี้**

- ขั้นที่ 1: ระบุปัญหา (Identify the problem)
- ขั้นที่ 2: กำหนดวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (Specify desired objectives)

- ขั้นที่ 3: ระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ (Identify viable options that will achieve the objectives)
- ขั้นที่ 4: ระบุผลกระทบ (Identify the impacts)
- ขั้นที่ 5: กำหนดมูลค่าของต้นทุนและประโยชน์และเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด (Value the costs and benefits and select best option)
- ขั้นที่ 6: พิจารณาถึงการบังคับใช้และการดำเนินการตามทางเลือก (Consider enforcement and implementation issues) ในการเตรียมมาตรการใหม่ หน่วยงานจะต้องพิจารณาทางเลือกในการบังคับใช้มาตรการด้วย และควรคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากมาตรการบังคับที่นำมาใช้ต่อทรัพยากรของ Department ด้วย ในขั้นตอนนี้ ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาและดำเนินการที่ดังนี้
  - พิจารณาว่าใครจะเป็นผู้บังคับใช้นโยบาย การบังคับใช้ควรอยู่ในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ทักษะและความชำนาญที่หน่วยงานที่บังคับใช้นโยบายนี้ต้องมีคืออะไร และใครมีทักษะและความชำนาญดังกล่าว
  - หากมีข้อเสนอให้แต่งตั้งหน่วยงานในการบังคับใช้นโยบายขึ้นใหม่ จะต้องระบุเหตุผลให้ชัดเจนว่า เพราะเหตุใดหน่วยงานที่มีอยู่ไม่สามารถบังคับใช้นโยบายใหม่ได้
- ขั้นที่ 7: วางแผนเพื่อการประเมินผลและประเมินนโยบายที่นำไปใช้ (Plan for evaluation and evaluate implemented policy) การทบทวนภายหลังการนำมาตรการมาใช้ (Post Implementation Review: PIR) เป็นการประเมิน (evaluation) มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งรายละเอียดสำหรับการทบทวนเป็นไปตามคู่มือนี้ ในส่วนว่าด้วยการประเมินกฎหมาย และ Magenta Book เวลาที่ต้องมีการทบทวนโดยหลักแล้วจะถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ขั้นตอนข้อเสนอสุดท้ายและขั้นตอนออกมาตรการ สำหรับการทบทวนครั้งแรกมักจะกำหนดไว้ประมาณ 3-5 ปีหลังจากที่มีการนำมาตรการมาใช้ ส่วนครั้งอื่น ๆ ก็จะมีขึ้นในกรอบระยะเวลาเดียวกัน การวางแผนการประเมินผลไว้ตั้งแต่ช่วงแรกของกระบวนการพัฒนานโยบายมีความสำคัญช่วยให้สามารถเก็บข้อมูลก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปใช้ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะเป็นบรรทัดฐาน (baseline) ในการชี้วัดผลกระทบของมาตรการ

### (3) การประกันคุณภาพ RIA

การประกันคุณภาพมีทั้งการประกันคุณภาพภายใน และการประกันคุณภาพภายนอก การประกันคุณภาพภายในเป็นความรับผิดชอบเบื้องต้นของหน่วยงานในการรับรองคุณภาพของการวิเคราะห์ผลกระทบ หัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ (Chief Economists) ควรลงนามในการวิเคราะห์เพื่อรับรองสภาพทนทาง (robustness) และความแม่นยำของการวิเคราะห์ต้นทุน ประโยชน์และผลกระทบหน่วย ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานจะต้องจัดตั้งสร้างกระบวนการภายในหน่วยงานที่มีความ robust นอกจากนี้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบนโยบายนั้น ๆ จะต้องลงนามในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแม่แบบซึ่งจะได้อธิบายในส่วนถัดไป

นอกจากการประกันคุณภาพภายในซึ่งกระทำโดยหน่วยงานเองแล้วยังมีการประกันคุณภาพภายนอก ข้อเสนอทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการที่เป็นการควบคุมหรือยกเลิกการควบคุมภาครัฐก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (Ministerial clearance) โดยผ่านคณะกรรมการว่าด้วยการลดกฎหมาย (Reducing Regulation sub-Committee: RRC) เมื่อมีการทำการวิเคราะห์แล้ว จะต้องส่งการวิเคราะห์ไปพร้อมกับหนังสือขอความเห็นชอบไปยัง RRC การขอความเห็นชอบจาก RRC (RRC clearance) ต้องทำในสองขั้นตอน คือขั้นตอนรับฟังความคิดเห็น และขั้นตอนข้อเสนอขั้นสุดท้าย สำหรับมาตรการซึ่งไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการ fast track ก่อนที่จะขอความเห็นชอบจาก RRC หน่วยงานจะต้องได้รับความเห็นจาก RPC ก่อนว่าการวิเคราะห์นั้นเหมาะสมสำหรับวัตถุประสงค์หรือไม่ (“fit for purpose” opinion) ก่อนที่จะขอ

ความเห็นชอบจาก RRC ในขั้นตอนรับฟังความคิดเห็น อาจขอความเห็นชอบจาก RRC แม้ว่า RPC จะให้ความเห็นว่าการวิเคราะห์ไม่เหมาะสมสำหรับวัตถุประสงค์ก็ตาม (“not fit for purpose” opinion) นอกจากการตรวจสอบโดย RRC และ RPC แล้ว การวิเคราะห์ยังอาจได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการรัฐสภา (Parliamentary committees) และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง (Secondary Legislation Scrutiny Committee)

#### (4) การทบทวนกฎหมาย

เป็นกระบวนการซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการทบทวนว่ามาตรการทางกฎหมายนั้นมีผลในทางปฏิบัติอย่างไร มาตรการทางกฎหมายที่ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการ fast track ได้จะต้องมีบทบัญญัติให้มีการทบทวน (review clause) หรือบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้กฎหมายสิ้นผลไปเมื่อถึงระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นการควบคุมระดับของการควบคุม (regulation) บทบัญญัติเช่นนี้จะช่วยนำไปสู่การเพิกถอนมาตรการที่ไม่จำเป็นอีกต่อไปแล้ว หรือที่ก่อให้เกิดภาระต่อภาคธุรกิจจนเกินสมควร อีกทั้งยังช่วยให้ต้องมีการปรับปรุงมาตรการให้ทันสมัย การทบทวนมักจะต้องทำทุก ๆ 5 ปี มาตรการที่จะต้องมีการทบทวนได้แก่มาตรการทั้งหมดซึ่งควบคุมภาคธุรกิจไม่ว่าจะเป็นมาตรการภายในหรือมาตรการเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณียุโรป เว้นแต่มาตรการที่สามารถเข้าสู่กระบวนการ fast track และกรณีที่เป็นมาตรการที่มีผลในระยะเวลาจำกัดซึ่งมีบทบัญญัติให้มาตรการสิ้นผลเมื่อถึงเวลาที่กำหนดภายใน 1 ปีนับแต่วันที่ที่มีผล

#### 2.3.3.2 แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย (RIA Template)

##### (1) บทนำ

กระบวนการจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 2.3.3.1 นั้น เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่คู่มือในการจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบของสหราชอาณาจักรได้อธิบายไว้ เมื่อทำการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบตามขั้นตอนแล้วนั้น หน่วยงานจะต้องนำเสนอการวิเคราะห์ในแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบ (Impact Assessment Template: IA template) แบบฟอร์มนี้จะต้องลงนามโดยรัฐมนตรีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย

##### (2) โครงสร้างของแม่แบบ

แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรมีลักษณะเป็นแบบฟอร์มให้กรอกข้อมูลในช่องว่าง ตามคำถามที่ได้มีกำกับไว้ในแต่ละส่วน บางช่องมีการจำกัดจำนวนบรรทัดที่ให้เขียนคำตอบลงไปอีกด้วย แม่แบบนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน แยกหน้าออกจากกัน *ส่วนแรก* เกี่ยวกับสาระสำคัญโดยสรุปของมาตรการแทรกแซงที่รัฐจะเข้าไปมีบทบาทและทางเลือก (Summary of Intervention and Options) ในแม่แบบหน้าแรกนี้ด้านท้ายจะมีการลงนามโดยผู้มีอำนาจเพื่อนำแบบประเมินผลกระทบนี้ไปใช้ต่อไปซึ่งถือว่าเอกสารหลักที่จะอยู่ด้านหน้าของการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายเรื่องหนึ่งๆ *ส่วนที่สอง* เป็นสาระสำคัญโดยสรุปของการวิเคราะห์และหลักฐานสนับสนุน (Summary of Analysis and Evidence) ส่วนของการสรุปการวิเคราะห์ให้หน่วยงานกรอกข้อมูลเพื่อตอบคำถามที่ได้ตั้งไว้ ส่วนของการสรุปหลักฐานแบบฟอร์มไม่ได้มีช่องให้กรอกข้อมูล แต่ให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานในการตัดสินใจว่าจะให้ข้อมูลในส่วนนี้อย่างไร อย่างไรก็ดี แบบฟอร์มได้กำหนดประเด็นที่ควรครอบคลุมถึงเอาไว้

## 2.4 ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....

### ส่วนที่ 1 ความเป็นมาและเหตุผลความจำเป็น

กระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันเมื่อมีข้อพิพาททางอาญาเกิดขึ้น โดยปกติผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด ก็จะทำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยการดำเนินการของเจ้าพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ การพิจารณาของศาล และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ก็จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยกรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นการอำนวยความยุติธรรมตามแนวคิดเชิงแก้แค้นทดแทน (Retributive Justice) และนับวันจะมีคดีเข้าสู่ระบบดังกล่าวมากยิ่งขึ้น จึงได้มีแนวคิดในการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการศึกษาหาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลโดยการสำรวจและศึกษาวิเคราะห์แนวทางและมาตรการในการควบคุมอาชญากรรม และการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลจากแผนงาน โครงการของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้ง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาหาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล

ต่อมากระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรมได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเบี่ยงเบนคดีออกจากศาล โดยใช้หลักความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เพื่อให้คดีความผิดต่อแผ่นดินที่มีอัตราโทษจำคุกไม่สูงและเป็นความผิดที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงยุติลงด้วยความสมัครใจของคู่กรณีบนพื้นฐานของความสำนึกในการกระทำความผิดของผู้ต้องหา โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล โดยมาตรการแทนการฟ้องประกอบด้วย 2 มาตรการสำคัญ คือ การไกล่เกลี่ยคดีอาญา (ดำเนินการในชั้นพนักงานสอบสวน) และการชะลอการฟ้อง (ดำเนินการในชั้นพนักงานอัยการ) อย่างไรก็ตาม มาตรการแทนการฟ้องดังกล่าวไม่ได้ตัดอำนาจตุลาการโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ต้องหาประสงค์จะต่อสู้คดีในชั้นศาล หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้ใช้มาตรการแทนการฟ้อง พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งมาตรการแทนการฟ้องได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขการไกล่เกลี่ย กระบวนการดังกล่าวก็ดำเนินต่อไปไม่ได้ จะต้องดำเนินคดีในชั้นตำรวจอัยการ และศาลต่อไป เป็นผลให้คดีนั้น ๆ ต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ดังนั้น มาตรการแทนการฟ้อง จึงมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก ซึ่งไม่ขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

### ส่วนที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายต่างประเทศ

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการที่จะหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

การหันเห (diversion) หมายถึงอะไร นักวิชาการและนักปฏิบัติได้ให้ความหมายและกระบวนการไว้หลายอย่างต่างกัน

โลเรน เกลสธอร์พและคณะ (Loraina Gelsthorpe et al ) กล่าวถึง การหันเหในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนในอังกฤษและเนเธอร์แลนด์ไว้ว่า มี 3 รูปแบบ คือ (1) การหันเหจากอาชญากรรม (2) การหันเหจากศาล และ(3) การหันเหจากเรือนจำหรือสถานฝึกและอบรม

1) การหันเหจากอาชญากรรม (Diversion from crime) ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเน้นนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ ป้องกันอาชญากรรมที่มุ่งต่อการลดโอกาสในการประกอบอาชญากรรม หรือมุ่งต่อกลุ่มเสี่ยงที่จะประกอบอาชญากรรมแต่ละกลุ่ม เช่น ความผิดเกี่ยวกับการโจรกรรมรถยนต์

2) การหันเหจากศาล (Diversion from Court) ได้แก่ เจ้าพนักงานที่มีหน้าจับกุมผู้กระทำความผิดดำเนินคดีมีโอกาที่จะหยุดหรือหันเหผู้กระทำความผิดไม่ให้เข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องและดำเนินคดีในชั้นศาลโดยสิ้นเชิงหรืออย่างมีเงื่อนไขและ

3) การหันเหจากเรือนจำหรือสถานฝึกอบรม (Diversion from institutions) ได้แก่ การใช้โครงการที่อาศัยชุมชนเป็นหลัก หรือโครงการฝึกและอบรมที่ได้รับการส่งเสริมให้เป็นทางเลือกแทนการจำคุกสำหรับผู้ที่มีพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายอาญา เช่น ให้ไปรายงานตัวต่อศูนย์รายงานตัวกลางวัน เป็นต้น

รูปแบบที่ใช้กันมากในอังกฤษและเนเธอร์แลนด์ได้แก่รูปแบบที่ 2 คือ การหันเหจากศาล สำหรับประเทศไทย ในอดีตการระงับข้อพิพาทเป็นทางเลือกที่จำเป็นและสำคัญต่อสังคมเริ่มตั้งแต่สมาชิกในสังคมใช้วัฒนธรรมดั้งเดิมด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน ภายใต้การเคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ จึงเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้วิธีการไกล่เกลี่ยรุ่งเรืองในอดีต ต่อมาเมื่อก่อตั้งรัฐสมัยใหม่ กระบวนการระงับข้อพิพาทกลายเป็นการดำเนินการโดยรัฐผ่านกลไกของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ชุมชนเท่าที่ควรทำให้เกิดความเสื่อมสลายของความรู้สึกผูกพันของประชาชนต่อพันธกิจในกระบวนการยุติธรรมเป็นการลดบทบาทความสำคัญของชุมชน ดังนั้น หากรื้อฟื้นบทบาทของชุมชนได้ จะก่อให้เกิดประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ ท่ามกลางสภาพปัญหาและความเป็นจริงในเรื่องคดีล้นศาล (case load) และผู้ต้องขังล้นเรือนจำ (prison over crowded) และการที่ศาลใช้ระบบการพิจารณาคดีครบองค์คณะและต่อเนื่อง ทำให้คดีฟ้องใหม่ถูกจัดวันนัดนานพอควร ทางออกของปัญหาดังกล่าวจึงอยู่ที่ “ทางเลือกใหม่ในการยุติข้อพิพาทโดยไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม” โดยสังคมได้รื้อฟื้นบทบาทในการเคลื่อนไหวของชุมชนหรือประชาสังคมที่เรียกว่า “กระบวนการชุมชนคู่ขนานกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่นำไปสู่แนวคิดใหม่ที่มีความสำคัญกับ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” มากขึ้น ทั้งการยุติข้อพิพาททางแพ่งและอาญาบางประเภท ด้วยวิธีการที่นำไปสู่ผลลัพธ์แห่งความยุติธรรมตามความจริง ที่ก่อปรด้วยสันติสุขและมิตรไมตรีสร้างความสมานฉันท์ในสังคมอันเป็นเป้าหมายสุดท้าย

การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อแก้ปัญหาบางประการและเพื่อแสวงหาความยุติธรรมด้วยรูปแบบ กลไก และมาตรการที่สร้างสรรค์กว่า ในการจัดการความขัดแย้งและระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) เพื่อลดผลร้ายของการดำเนินคดี หรือบรรเทาผลร้ายจากความรุนแรงที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในลักษณะของโทษที่มีต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนทุกคน รวมทั้งผู้กระทำผิด ไม่ว่าโทษนั้นจะส่งผลกระทบต่อชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน ก็ตาม

(2) เพื่อลดความสิ้นเปลืองในเรื่องอาชญากรรมและคดีความ โดยลดความสูญเสียแก่ชีวิต สุขภาพ ร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน ทั้งต่อผู้กระทำผิด และเหยื่ออาชญากรรม ต่อรัฐที่ต้องสร้างกลไก และจัดสรรทรัพยากรเพื่อบำรุงรักษากลไกเหล่านั้น รวมถึงลดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจเนื่องจากการดำเนินคดีแต่ละเรื่องใช้เวลาออกคดียาวนาน และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นจำนวนมาก

(3) เพื่อสนองตอบความจำเป็นด้านการบริหารงานยุติธรรม เนื่องจากที่ผ่านมาคดีความได้หลั่งไหลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมาก เกินกว่าขีดความสามารถของกระบวนการยุติธรรมที่จะใช้ทรัพยากรด้านบุคลากร งบประมาณ และอาคารสถานที่ที่มีอยู่จำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดสภาพ “คดีล้นศาล ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ” และขาดงบประมาณในการดำเนินงานต่าง ๆ รวมทั้งในการเลี้ยงดูและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในเรือนจำทั้งระบบผลที่เกิดตามมา คือ มีปัญหาความล่าช้าในการดำเนินคดี ทำให้กลไกที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถรับมือกับอาชญากรรมและคดีความที่มีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสสังคมโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) เพื่อแสวงหาความยุติธรรมเชิงสร้างสรรค์ด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์ เนื่องจากเป็นวิธีการที่บรรลุถึงความยุติธรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ทุกฝ่ายน้อยกว่ากระบวนการยุติธรรมหลัก ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำผิด เหยื่ออาชญากรรม ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และผู้แทนชุมชน โดยคู่กรณีที่มีความขัดแย้งและผู้เกี่ยวข้องต่างเข้ามาร่วมกันทำ หน้าที่ตามที่แต่ละคนมีบทบาทหน้าที่ และแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำที่เกิดขึ้นทั้งในการป้องกันและแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น แทนการเรียกร้องสิทธิจากรัฐเพียงทางเดียว

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Justice) หมายถึง แนวคิดและวิธีดำเนินการใด ๆ ต่อกรณีในคดีแพ่งหรือผู้กระทำความผิดในคดีอาญา ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมโดยลดการใช้กระบวนการยุติธรรมหลัก ซึ่งในคดีแพ่ง ได้แก่ การระงับข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และการไกล่เกลี่ยคดีในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ส่วนในคดีอาญา ได้แก่ การระงับข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการสืบสวนสอบสวน จับกุม ฟ้องร้อง ดำเนินคดี และการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดในคดีอาญาออกจากสถานควบคุม นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงวิธีการทางเลือกที่ดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ของคดีปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลร้ายของการดำเนินคดี ช่วยบรรเทาปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนผู้กระทำความผิด และแสวงหาความยุติธรรมเชิงสร้างสรรค์ด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์ ที่ผู้เสียหายผู้กระทำความผิด และ/หรือบุคคลอื่นๆ ของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมนั้น ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรม ทั้งนี้มาตรการและวิธีดำเนินการทางเลือกดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายรองรับหรือมีหน่วยงานของรัฐรองรับการดำเนินงาน

สำหรับ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในทางอาญา” หมายถึง โปรแกรมการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดชนิดต่างๆ ทั้งการบำบัด การสนับสนุน และการสอดส่องดูแลให้คำแนะนำในการปฏิบัติตามโปรแกรมเหล่านี้ รวมทั้งหมายถึง มาตรการเบี่ยงเบนคดี (diversion) การปล่อยตัวชั่วคราวก่อนพิจารณา การคุมประพฤติ การชดเชยเยียวยา และการทำงานบริการสังคม การใช้บ้านกึ่งวิถี และการพักการลงโทษ รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ ใน การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในชุมชน แม้ว่าแต่ละชนิดจะให้บริการที่แตกต่างกันและให้บริการแก่ผู้กระทำความผิดกลุ่มต่าง ๆ กัน แต่มาตรการเหล่านี้มีความเหมือนกันบางประการ นั่นคือ มาตรการเหล่านี้ล้วนพยายามผูกโยงผู้กระทำความผิดไว้กับชุมชน และพยายามสร้างเงื่อนไขผูกโยงผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่ชุมชนขึ้นใหม่หากความสัมพันธ์เดิมถูกทำลายลง ดังนั้นวัตถุประสงค์ของมาตรการต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในทางอาญาเหล่านี้จึงได้ชื่อว่าเป็น การบูรณาการกลับคืนสู่สังคม

## 2. การไกล่เกลี่ย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้คำนิยามว่า ไกล่เกลี่ย หมายความว่า พุดจาให้ปรองดองกัน พุดจาให้ตกลงกัน ทำให้เรียบร้อย ทำให้เสมอกัน

การไกล่เกลี่ย (mediation) คือ การแทรกแซงหรือสอดแทรกของบุคคลที่สามเพื่ออยู่ระหว่างกลาง ของบุคคลสองฝ่ายที่มีข้อพิพาทเพื่อชักจูงให้บุคคลที่มีข้อพิพาทปรับเปลี่ยนหรือตกลง ในปัญหาข้อพิพาทใด ซึ่งบุคคลที่สามคือบุคคลที่เป็นกลางหรือกลางใตวาเป็นการทำให้ข้อพิพาทตกลงกันได้โดยการกระทำที่เป็นกลาง ขณะเดียวกัน รายงานของกรรมการเฉพาะกิจเกี่ยวกับการ จัดการความขัดแย้ง ทางเลือก (Alternative Dispute Resolutions หรือ ADRs) ของสมาคมนิติบัณฑิตสภาของประเทศแคนาดา เมื่อปี ค.ศ. 1989 ระบุว่า การไกล่เกลี่ย (mediation) คือ การที่บุคคลที่สามซึ่งเป็นที่ยอมรับเป็นอิสระ เป็นกลาง และไม่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดเข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทหรือเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง (negotiation) เพื่อช่วยคู่พิพาทให้บรรลุข้อตกลงในการระงับข้อพิพาทในประเด็นต่าง ๆ ด้วย ความสมัครใจของเขาเอง การไกล่เกลี่ยที่สำเร็จผล คือ การที่คู่พิพาทได้ข้อตกลงเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการปฏิบัติ ต่อไปใน ภายหน้าข้อตกลงดังกล่าว กระทำในรูปของสัญญาซึ่งเมื่อมีการลงนามแล้วก็มีผลผูกพันและบังคับกันได้

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (conciliation) หมายถึง การระงับข้อพิพาทที่ต้องมีคนกลางหรือบุคคลที่สามเขามามีบทบาทรวมในการชักจูงคู่พิพาทให้หันหน้าเข้าหากันตลอดจนอาจจะต้องเป็นผู้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อพิพาทซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายบุคคลที่เขามาทำหน้าที่นี้เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” โดยผู้ไกล่เกลี่ยอาจเป็นบุคคลหรือองค์กรก็ได้ขึ้นอยู่กับความยินยอมของคู่กรณีและระบบกฎหมายที่ใช้อยู่ว่าจะเปิดโอกาสให้เพียงใด โดยคู่พิพาททั้งสองฝ่ายยอมผ่อนผันขอเรียกร้องของตนและแต่ละฝ่ายจะได้สิทธิตามที่ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมยอมความกันนั้นแทน

ด้วยเหตุนี้ “การไกล่เกลี่ย” (mediation) ซึ่งรวมถึงยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (ประเภท victim-offender mediation และ family group conferencing) กับ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” (conciliation) จึงมีความแตกต่างกันตรงที่การไกล่เกลี่ยมีคนกลางซึ่งเป็นบุคคลที่สามมาช่วยประสานงานจัดใหม่เวทีเจรจาไกล่เกลี่ยกันขึ้น เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้พูดคุยกันเองและให้คำแนะนำในเชิงรูปแบบวิธีการทำสัญญาข้อตกลงและการบริหารจัดการอื่น ๆ มากกว่า แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น คนกลางหรือบุคคลที่สามต้องเขามา มีบทบาท รวมในการชักจูงคู่พิพาทให้หันหน้าเข้าหากันตลอดจนอาจจะต้องเป็นผู้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อพิพาทซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายคือ มีบทบาทในการจัดการกับข้อพิพาทและกรณีสูง หรือมีการแทรกตัวเข้ามาอยู่ตรงกลางระหว่างกรณีสูงมาก ซึ่งตัวอย่าง ตามแบบสังคมไทย คือ การใช้ผู้ใหญ่ผู้ใหญ่ที่ให้ความเคารพนับถือมาเป็น คนกลาง ซึ่งมักจะสวมบทบาทเป็น “ผู้ตัดสิน” ในข้อพิพาทยุติลงด้วยอำนาจความเป็นผู้ใหญ่หรือผู้นำมากกว่า

ดังนั้น การไกล่เกลี่ยหรือยุติธรรมเชิงสมานฉันท์หรือการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์นี้ จึงเป็น พัฒนาการของกลไกการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งอีกขั้นหนึ่งที่ “คนกลาง” ยินยอมลดทอนบทบาทความสำคัญของตนในเวทีการจัดการความขัดแย้งนั้นๆ และขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้กรณี “ใดมีพื้นที่แห่งอำนาจเพิ่มมากขึ้นเพื่อจัดการความขัดแย้งของตนอย่างสันติวิธีต่อหน้าคนกลางนั่นเอง” สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะกล่าวโดยละเอียดต่อไป

### 3. ชะลอการฟ้อง

ตามหลักสากลการสั่งไม่ฟ้องเพื่อกันผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการฟ้องคดีต่อศาล เป็นรูปแบบหนึ่งของการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion) อีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในหลายประเทศได้มีการนำมาใช้ เนื่องจากเห็นว่าการลงโทษนั้นไม่มีประโยชน์ ทั้งต่อตัวผู้กระทำความผิด หรือต่อผู้เสียหาย ทั้งยังไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอีกด้วย ดังนั้นการสั่งไม่ฟ้องเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมหรือออกจากกระบวนการฟ้องคดีต่อศาล จึงอาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขและการสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข

การสั่งไม่ฟ้องโดยไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Dismissal) หมายถึงกรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้องไปในทันทีด้วยเหตุผลอื่นที่ไม่ใช่เหตุผลในด้านของพยานหลักฐาน เนื่องจากเห็นว่าคดีนั้นไม่ควรที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดหรือมีเหตุผลอื่น

การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข (Conditional Dismissal) หรือการชะลอการฟ้อง (Suspension of prosecution) หมายถึง การที่อัยการยังไม่ฟ้องคดีแต่จะชะลอคดีไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่งโดยกำหนดเวลาให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด หากปฏิบัติตามอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งมาตรการรองรับการสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไขอาจแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม

1) การแก้ไขฟื้นฟูนอกระบบเรือนจำ (Non-institutional Based Treatment) หรือการแก้ไขฟื้นฟูโดยชุมชน (Community-based Treatment)

2) การชดเชยความเสียหายต่อสังคมและผู้เสียหาย (Restorative Justice) มาตรการดังกล่าวถือเป็นความคิดที่เกิดขึ้นใหม่ในปัจจุบัน โดยในแต่ละประเทศก็จะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมในประเทศของตน โดยใช้ทั้งเป็นมาตรการเสริมรูปแบบสนองตอบต่อผู้กระทำความผิดแบบดั้งเดิม คือ การลงโทษ และมาตรการเสริมรูปแบบใหม่ในการสนองตอบต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งในการแก้ไขฟื้นฟูนอกระบบเรือนจำนั้นค่อนข้างจะได้รับการยอมรับ แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงในกรณีที่ให้องค์กรอื่นนอกจากศาลมา กำหนดมาตรการฟื้นฟูผู้กระทำความผิด แต่ประเทศตะวันตกมีการยอมรับ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวไม่ใช่การลงโทษ สำหรับการชดเชยความเสียหายต่อสังคมและผู้เสียหาย (Restorative Justice) ซึ่งมีแนวคิดให้ผู้กระทำความผิดทำกิจกรรมสร้างสรรค์ต่าง ๆ เพื่อเยียวยาสังคมและผู้เสียหาย แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวแม้จะสอดคล้องกับปรัชญาสหประชาชาติว่าด้วยหลักการพื้นฐานในการอำนวยยุติธรรมต่อผู้เสียหายในคดีอาญาและผู้เสียหายจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่ยังมีข้อถกเถียงว่ากระบวนการยุติธรรม

ทางอาญาควรจะเป็นเรื่องการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ส่วนการชดเชยความเสียหายน่าจะเป็นเรื่องทางแพ่ง

การชะลอการฟ้องอาจแบ่งได้เป็น 2 ประการ

**ประการแรก** การชะลอการฟ้องเพื่อเข้ารับการแก้ไขฟื้นฟู หมายความว่า การชะลอการฟ้องในช่วงที่อัยการชะลอการฟ้องไว้ ผู้ต้องหาต้องเข้ารับการแก้ไขฟื้นฟูตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้กับอัยการ ซึ่งเป็นการคุ้มครองประเพณีโดยพนักงานคุมประพฤติ การเข้ารับการฝึกอบรม การบำบัดการติดสุรา การติดยาเสพติด หรือการบำบัดทางจิต ซึ่งหากผู้ได้รับการชะลอการฟ้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด อัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องโดยแนวคิดเบื้องหลังการชะลอการฟ้องประเภทนี้คือ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้สถาบัน กล่าวคือ เป็นการสร้างเสริมให้เอกชนหรือองค์กรชุมชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดแทนเรือนจำ และให้อัยการเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรใช้มาตรการดังกล่าวหรือไม่

**ประการที่สอง** การชะลอการฟ้องเพื่อชดเชยความเสียหาย หมายความว่า ในช่วงที่ชะลอการฟ้องผู้ต้องหาจะต้องถูกกำหนดให้ต้องกระทำการอันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายถ้าหากมีหรือต่อสังคมตามที่อัยการกำหนด เช่น ให้ทำงานสาธารณะ ให้บริจาคเงินเข้าองค์กรการกุศล หรือให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย และอัยการตัดสินใจว่าควรใช้มาตรการดังกล่าวหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศอาจกำหนดเงื่อนไขในการสั่งชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับแนวความคิดบริบทของสังคมของแต่ละประเทศ เจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารดำเนินการ ซึ่งบางมาตรการหรือบางเงื่อนไขอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาและลดทอนอำนาจของผู้เสียหายในบางประการ แต่เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วเห็นว่าการชะลอการฟ้องเป็นประโยชน์กว่าการลงโทษผู้กระทำความผิด จึงมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดหรือมีมาตรการที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด

#### 4. แนวคิดในเรื่องยุติธรรมสมานฉันท์ (Concept of Restorative Justice)

แนวคิดในเรื่องยุติธรรมสมานฉันท์เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายนับแต่ที่สหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาหลักการพื้นฐานว่าด้วยการใช้ความยุติธรรมสมานฉันท์ในเรื่องทางอาญา (Declaration of Basic Principles on the Use of Restorative Justice in Criminal Matters) อย่างเป็นทางการ ปฏิญญาดังกล่าวมีสาระสำคัญคือการส่งเสริมให้ใช้กระบวนการทางสังคมควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมเมื่อมีการกระทำความผิดอาญา ทั้งนี้ โดยการคำนึงถึงความต้องการของผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชนเป็นสำคัญ

แนวคิดในเรื่องยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้นำมาใช้เนื่องจากเห็นว่า มาตรการทางอาญาในปัจจุบันไม่อาจลดปัญหาอาชญากรรมได้ รัฐไม่สามารถปราบปรามหรือแก้ไขปัญหาอาชญากรรมได้อย่างทันท่วงที แม้จะใช้วิธีการลงโทษที่รุนแรงก็ไม่ทำให้อาชญากรรมลดลง ตรงกันข้ามกลับทำให้ ผู้กระทำความผิดต้องมีมลทินติดตัวเนื่องจากการลงโทษนั้น แม้โทษจำคุกจะสร้างความเกรงกลัวแก่ผู้กระทำความผิด แต่ในความเป็นจริงเป็นการทำลายลักษณะสำคัญของผู้กระทำความผิดทำให้คนที่ได้รับการลงโทษไม่มีโอกาสกลับคืนเข้าสู่สังคมและอาจไปกระทำความผิดซ้ำอีก ส่วนผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากกระบวนการยุติธรรม เพราะการดำเนินคดีมุ่งเน้นให้นำผู้กระทำความผิดมาลงโทษเท่านั้น ในขณะที่แนวคิดในเรื่องยุติธรรมสมานฉันท์เห็นว่า สังคมมนุษย์ได้ใช้แนวคิดในเรื่องยุติธรรมสมานฉันท์เพื่อระงับข้อพิพาททั้งในทางแพ่งและทางอาญานานแล้ว นับแต่ในเวลาที่สังคมไม่มีกฎหมายสำหรับบังคับสมาชิกอย่างเคร่งครัดและชัดเจน แต่เมื่อสังคมมีการพัฒนาบัญญัติกฎหมายและกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทดังกล่าวต้องใช้สิทธิผ่านทางกระบวนการยุติธรรม สมาชิกในชุมชนจึงหันไปหาความยุติธรรมที่ตัดสินโดยศาลอันเป็นการนำแนวคิดในเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาใช้เพิ่มมากขึ้น เป็นเหตุให้การนำแนวคิดในเรื่องยุติธรรมสมานฉันท์มาใช้ในการระงับข้อพิพาทในทางอาญานั้นลดน้อยลงไป

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีหลายรูปแบบ ได้แก่

1) การไกล่เกลี่ยระหว่างเหยื่อและผู้กระทำความผิด (Victim-Offender Mediation) การไกล่เกลี่ยระหว่างเหยื่อและผู้กระทำความผิดหรือ VOM เป็นการประชุมร่วมกันระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยที่ได้รับการฝึกอบรมเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางออก โดยเมื่อผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดได้พบหน้ากัน ผู้ไกล่เกลี่ยจะให้ผู้เสียหายได้อธิบายถึงความเสียหายที่ได้รับ ความต้องการที่จะได้รับการชดเชยความเสียหาย ส่วนผู้กระทำความผิดก็จะอธิบายเหตุผลที่ได้กระทำความผิด ความสำนึกผิด ความรับผิดชอบ ตลอดจนการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น การแก้ไขตนเอง

2) การประชุมกลุ่มครอบครัว (Family Group Conferencing) การประชุมกลุ่มครอบครัว (FGC) จะเป็นกระบวนการที่มีผู้เข้าร่วมมากกว่า VOM โดยนอกจากจะมีเหยื่อ ผู้กระทำความผิดและผู้ไกล่เกลี่ยแล้ว ยังมีบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวเนื่อง (people connected) กับเหยื่อ สมาชิกในครอบครัวของผู้กระทำความผิดเข้าร่วมประชุมด้วย นอกจากนี้อาจมีเพื่อน ครู ญาติพี่น้องอื่น ตลอดจนชุมชนของผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิดเข้าร่วมด้วย ทั้งนี้ การประชุมมีวัตถุประสงค์ ในการร่วมแก้ไขปัญหาด้วยสำนึกของผู้กระทำความผิด การเยียวยาความเสียหาย และบทบาทของครอบครัวข้างเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายซ้ำขึ้นอีกในอนาคต

3) การประชุมเชิงสมานฉันท์หรือการประชุมชุมชน (Restorative or Community Conferencing) การประชุมเชิงสมานฉันท์หรือการประชุมชุมชน (RC) จะมีผู้เข้าร่วมมากกว่า VOM และ FGC โดยจะมีผู้กระทำความผิด เหยื่อ ครอบครัวของทั้งสองฝ่าย คนใกล้ชิดของทั้งสองฝ่าย เช่น ครู ชุมชนที่ได้รับผลเข้าร่วมด้วย โดยวัตถุประสงค์ของการประชุมเป็นเช่นเดียวกับ VOM และ FGC แต่มีวิธีการที่แตกต่างกัน คือ ทุกคนต่างมีบทบาทเชิงรุก (active participants) ที่จะกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกระทำความผิด และเยียวยาความเสียหาย ตลอดจนป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก นอกจากนั้น คนกลางที่มีได้เป็นฝ่ายใดจะมี 2 ลักษณะ คือเป็นผู้ช่วยเหลือแต่ละฝ่าย (supporter) และเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) สำหรับผลลัพธ์ที่ได้จะมีลักษณะเช่นเดียวกับ FGC คือ ผู้กระทำความผิดขอโทษ, การซ่อมแซมกรณีเกิดความเสียหาย, การตกลงชดเชยค่าสินไหมทดแทน, การให้ทำงานบริการสังคม

4) คณะกรรมการเชิงสมานฉันท์ชุมชน (Community Restorative Boards (CRB)) ประกอบด้วย คณะบุคคลที่ได้รับการฝึกอบรมในเรื่องการสมานฉันท์ โดยผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการส่งตัวมาจากศาลหรือจากตำรวจ โดย CRB จะทำหน้าที่ซักถามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำความผิดและผลกระทบจากการกระทำความผิด จากนั้น CRB จะปรึกษากับผู้กระทำความผิดถึงมาตรการที่เหมาะสมภายใต้ระยะเวลาที่กำหนดเพื่อหาทางเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นและป้องกันการกระทำความผิดอีก เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว CRB จะส่งรายงานไปให้ศาลหรือตำรวจตามที่ตั้งมาให้ สำหรับเหยื่อนั้นจะมาให้การกับ CRB หรืออาจทำคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรในภายหลังก็ได้

5) การล้อมวงพิจารณา (Sentencing Circle) การล้อมวงพิจารณา (SC) เป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการที่มีบุคคลหลายคนเข้าร่วม ได้แก่ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หนายความ ผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย ผู้ช่วยเหลือผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย ตำรวจ รวมถึงสมาชิกชุมชนที่สนใจ โดยการล้อมวงพิจารณาฝ่ายผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดจะอธิบายเหตุการณ์ให้บุคคลอื่นเข้าใจและทุกฝ่ายจะทำความเข้าใจร่วมกัน เพื่อหากระบวนการที่จำเป็นเพื่อที่จะช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหาย และป้องกันอาชญากรรมต่อไปในอนาคต

## 5. ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....

กระทรวงยุติธรรมได้มีนโยบายในการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล และคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ได้มีมติมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านศึกษาและวิจัยและพัฒนากฎหมายและระบบงานในกระบวนการยุติธรรมดำเนินการพิจารณารวบรวมกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการประนีประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... โดยมีการรวบรวมพระราชบัญญัติใกล้เคียงข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... นอกจากนี้ยังได้ศึกษาจากหลักกฎหมายของต่างประเทศ เช่น หลักการพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยการดำเนินโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญาปี ค.ศ. 2002 กฎหมาย Act on Mediation in Criminal and Certain Civil Cases 2005 ของประเทศฟินแลนด์ กฎหมาย The Rules of Mediation in Criminal Proceedings ของประเทศโปรตุเกส กฎหมาย Mediation Act 1997 ของประเทศออสเตรเลียหลักกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยของประเทศสหรัฐอเมริกา และแนวทางการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยของกลุ่มประเทศยุโรป เป็นต้น และนำมาปรับใช้เพื่อให้มีความสอดคล้องต่อกระบวนการยุติธรรมของไทยมากยิ่งขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... มีหลักการโดยสรุป ดังนี้

- (1) กำหนดให้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา ได้แก่ การไกล่เกลี่ยคดีอาญา และการชะลอการฟ้อง (ร่างมาตรา 6)
- (2) กำหนดให้เมื่อได้มีคำสั่งให้ใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาแล้ว ให้ถือเป็นเหตุอายุความในการดำเนินคดีอาญาสะดุดหยุดอยู่ (ร่างมาตรา 7)
- (3) กำหนดห้ามมิให้นำบทบัญญัติในเรื่องการฟ้อง และการผิดฟ้อง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้กับคดีที่มีการนำมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญามาใช้ (ร่างมาตรา 9)
- (4) กำหนดเงื่อนไขในการไกล่เกลี่ยคดีอาญาและลักษณะความผิดที่อาจทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญาได้ (ร่างมาตรา 11 ร่างมาตรา 12 และร่างมาตรา 15)
- (5) กำหนดให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิที่จะทำการไกล่เกลี่ยคดีอาญา (ร่างมาตรา 13)
- (6) กำหนดให้การไกล่เกลี่ยคดีอาญา กระทำได้ต่อเมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดร้องขอและคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมหรือเมื่อพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่า การไกล่เกลี่ยคดีอาญาจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายของคู่กรณี และคู่กรณีให้ความยินยอมแล้ว (ร่างมาตรา 14)
- (7) กำหนดระยะเวลาในการสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยคดีอาญา และการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย (ร่างมาตรา 15 และร่างมาตรา 17)
- (8) กำหนดคุณสมบัติ การยื่นคำขอ การรับขึ้นทะเบียน การตรวจสอบคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามการลบชื่อออกจากทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย (ร่างมาตรา 18)
- (9) กำหนดกระบวนการไกล่เกลี่ยคดีอาญา เพื่อให้เกิดการเจรจาและการตกลงกันของคู่กรณีโดยเท่าเทียมกัน (ร่างมาตรา 19 ถึงร่างมาตรา 23)
- (10) กำหนดสาระสำคัญของข้อตกลงที่คู่กรณีได้ตกลงให้มีขึ้นและได้จัดทำไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (ร่างมาตรา 25)
- (11) กำหนดระยะเวลาในการไกล่เกลี่ย โดยจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน โดยอาจขยายระยะเวลาออกไปได้อีกเป็นเวลาสามสิบวัน (ร่างมาตรา 26)

(12) กำหนดเหตุในการยุติการไกล่เกลี่ย และการมีคำสั่งให้มีการดำเนินคดีต่อไป (ร่างมาตรา 27 และร่างมาตรา 28 )

(13) กำหนดผลของการไกล่เกลี่ยคดีอาญา โดยการห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องคดีจนกว่าจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป และการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไม่เป็นการตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะทำการสอบสวนต่อไป (ร่างมาตรา 29 และร่างมาตรา 32)

(14) กำหนดให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในข้อตกลงครบถ้วนแล้ว (ร่างมาตรา 31)

(15) กำหนดลักษณะความผิดและเหตุที่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง และการดำเนินการก่อนมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง (ร่างมาตรา 33 ร่างมาตรา 34 และร่างมาตรา 35)

(16) กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติ แก่ผู้ต้องหาที่มีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามปีและไม่เกินกำหนดอายุความสำหรับความผิดนั้น (ร่างมาตรา 36)

(17) กำหนดกระบวนการในการคัดค้านคำสั่งให้ชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการต่ออัยการสูงสุด และขอบเขตในการวินิจฉัย (ร่างมาตรา 38)

(18) กำหนดผลของการมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้อง โดยการห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องคดี จนกว่าจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป (ร่างมาตรา 41)

(19) กำหนดให้พนักงานอัยการมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป เมื่อผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในการสั่งให้ชะลอการฟ้อง หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติเปลี่ยนแปลงไปจนไม่อาจแก้ไขได้ อันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหา (ร่างมาตรา 42)

(20) กำหนดให้ผู้ต้องหาสิทธิในการคัดค้านคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปของพนักงานอัยการต่ออัยการสูงสุด (ร่างมาตรา 43)

(21) กำหนดให้พนักงานอัยการสั่งยุติคดี และสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในการสั่งให้ชะลอการฟ้องครบถ้วนแล้ว (ร่างมาตรา 44)

## 2.5 แนวคิดของกฎหมายระหว่างประเทศ

### มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติสำหรับมาตรการไม่ควบคุมตัว (The Tokyo Rules)

#### 1. หลักการทั่วไป

ประกอบไปด้วยเป้าหมายหลัก ขอบเขตของมาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิด การคุ้มครองทางกฎหมาย และข้อยกเว้น กล่าวถึงมาตรฐานขั้นต่ำเป็นการกำหนดหลักการพื้นฐานที่จะส่งเสริมการใช้มาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดเสมือนการป้องกันขั้นต่ำสำหรับบุคคลที่ใช้วิธีการเลี้ยงโทษจำคุก โดยมีขอบเขตให้ประยุกต์ใช้กับบุคคลที่ถูกฟ้องร้องซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีหรือการดำเนินการตามคำพิพากษาในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความรุนแรงของการกระทำความผิดและภูมิหลังของผู้กระทำความผิด ตลอดจนการคุ้มครองศักดิ์ศรีของผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตาม มาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของบางหลักการ เช่น มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติสำหรับการบริหารงานยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน

#### 2. ขั้นตอนก่อนการพิจารณาคดี

ประกอบไปด้วย การดำเนินการก่อนพิจารณาคดี การหลีกเลี่ยงการควบคุมตัวก่อนพิจารณาคดี กล่าวไว้ว่าระบบกฎหมายที่เหมาะสม ตำรวจ อัยการหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ควรมีอำนาจในการปล่อยตัวผู้กระทำความผิด การควบคุมตัวก่อนการพิจารณาคดีควรเป็นวิธีการสุดท้ายที่จะใช้ในการดำเนินการทางอาญา อีกทั้งผู้กระทำความผิดควรมีสถานะในการอุทธรณ์ต่อศาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### 3. ขั้นตอนการพิจารณาคดีและการพิพากษา

ประกอบไปด้วยรายงานการสืบเสาะทางสังคมและการพิพากษา โดยผู้มีอำนาจหน้าที่อาจสั่งให้มีการรายงานการสืบเสาะทางสังคม โดยหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ ประกอบด้วยข้อมูลทางสังคมของผู้กระทำความผิดที่ปราศจากอคติ นอกจากนี้ ศาลควรพิพากษาโดยพิจารณาถึงความจำเป็นในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด การคุ้มครองสังคม และประโยชน์ของเหยื่อ

#### 4. ขั้นตอนหลังการพิพากษา

ประกอบไปด้วย การกำหนดหลังการพิพากษา กล่าวถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ซึ่งสามารถใช้ทางเลือกหลังการพิพากษาได้หลายทางเพื่อเลี่ยงการใช้โทษจำคุก และขั้นตอนการดำเนินการหลังการพิพากษา

#### 5. วิธีการของมาตรการไม่ควบคุมตัว

ประกอบไปด้วยการควบคุมและสอดส่อง ระยะเวลาการดำเนินการ เงื่อนไข กระบวนการแก้ไข รวมถึงการปฏิบัติและไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข กล่าวถึงเป้าหมายของการควบคุมและสอดส่อง เพื่อลดการกระทำผิดซ้ำและช่วยเหลือผู้กระทำความผิดให้ปรับตัวอยู่ในสังคมได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ โดยระยะเวลาของการใช้มาตรการไม่ควบคุมตัว ไม่ควรนานกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ควรคำนึงถึงความต้องการของสังคม และสิทธิของผู้กระทำความผิดและเหยื่อ ทั้งนี้ ขอบเขตควรได้รับการพัฒนาให้บรรลุถึงความต้องการของผู้กระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการฝ่าฝืนเงื่อนไขของผู้กระทำความผิดอาจมีผลให้มีการเพิกถอนการใช้มาตรการไม่ควบคุมตัว

## 6. เจ้าหน้าที่

ประกอบไปด้วยการสรรหาและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ กล่าวถึงการสรรหาเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องกำหนดหลักเกณฑ์โดยปราศจากการกีดกันทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา การเมือง และความเห็นอื่น และการฝึกอบรมควรทำให้เจ้าหน้าที่เข้าใจบทบาทความรับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

## 7. อาสาสมัครและทรัพยากรชุมชนอื่นๆ

ประกอบไปด้วยการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ความเข้าใจของชุมชนและการประสานงานและอาสาสมัคร กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของสาธารณชนซึ่งควรได้รับการสนับสนุนในฐานะที่เป็นทรัพยากรหลัก และเป็นหนึ่งในปัจจัยที่เสริมสร้างความผูกพันระหว่างผู้กระทำความผิดกับครอบครัวและชุมชน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐและสาธารณชนควรให้การสนับสนุน และสรรหาอาสาสมัครอย่างเข้มงวดตามพื้นฐานความถนัดและความสนใจ

## 8. การวิจัย การวางแผน การกำหนดนโยบาย และการประเมินผล

ประกอบไปด้วยการวิจัยและการวางแผน การกำหนดนโยบายและการพัฒนาโครงการ ความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และความร่วมมือกันในระดับชาติ กล่าวถึงความสำคัญในการสนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับการแก้ไขผู้กระทำความผิดด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว การมีโปรแกรมสำหรับวางแผนอย่างเป็นระบบ มีกลไกในการประสานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้บริการ และมีความพยายามในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการฝึกอบรม การวิจัย การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศสมาชิก

### บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายผ่านการศึกษากฎหมายร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... ตามหลักการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) และค้นหาแนวทางในการพิจารณาความเหมาะสมในการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... โดยมีระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

#### 3.1 วิธีการศึกษาและรวบรวมข้อมูล

การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ครอบคลุมถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา และผลการศึกษาวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการนำมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญามาใช้ในประเทศไทย

(1) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA)

(1.1) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย สำนักงานกิจการยุติธรรม 2559

(1.2) คู่มือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA Manual) โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย

(2) เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....

#### 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษานี้ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และทำการสรุปวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....

#### 3.3 การนำเสนอผลการศึกษา

การศึกษานี้ นำเสนอผลการศึกษาเป็นข้อความประกอบเรื่อง

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

| แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| ชื่อร่างกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.<br>.... |
| หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | กระทรวงยุติธรรม                                        |
| บทสรุปโดยย่อ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                        |
| <p>จากการวิเคราะห์พบว่าการระงับข้อพิพาทเป็นทางเลือกที่จำเป็นและสำคัญต่อสังคม ซึ่งในสังคมอดีตใช้วัฒนธรรมดั้งเดิมด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน ภายใต้การเคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ จึงเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้วิธีการไกล่เกลี่ยรุ่งเรืองในอดีต ต่อมาเมื่อก่อตั้งรัฐสมัยใหม่ กระบวนการระงับข้อพิพาทกลายเป็นการดำเนินการโดยรัฐผ่านกลไกของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ชุมชนเท่าที่ควรทำให้เกิดความเสื่อมสลายของความรู้สึกรักผูกพันของประชาชนต่อพันธกิจในกระบวนการยุติธรรมเป็นการลดบทบาทความสำคัญของชุมชน ดังนั้น หากรื้อฟื้นบทบาทของชุมชนได้ จะก่อให้เกิดประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรม</p> <p>นอกจากนี้ ท่ามกลางสภาพปัญหาและความเป็นจริงในเรื่องคดีล้นศาล (case load) และผู้ต้องขังล้นเรือนจำ (prison over crowded) และการที่ศาลใช้ระบบการพิจารณาคดีครบองค์คณะและต่อเนื่อง ทำให้คดีฟ้องใหม่ถูกจัดวันนัดนานพอควร ทางออกของปัญหาดังกล่าวจึงอยู่ที่ “ทางเลือกใหม่ในการยุติข้อพิพาทโดยไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม” โดยสังคมได้รื้อฟื้นบทบาทในการเคลื่อนไหวของชุมชนหรือประชาสังคมที่เรียกว่า “กระบวนการชุมชนคู่ขนานกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่นำไปสู่แนวคิดใหม่ที่ทำให้ความสำคัญกับ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” มากขึ้น ทั้งการยุติข้อพิพาททางแพ่งและอาญาบางประเภทด้วยวิธีการที่นำไปสู่ผลลัพธ์แห่งความยุติธรรมตามความจริง ที่ก่อปรด้วยสันติสุขและมิตรไมตรี สร้างความสมานฉันท์ในสังคมอันเป็นเป้าหมายสุดท้าย โดยจุดมุ่งหมายของการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือ เพื่อลดผลร้ายของการดำเนินคดี และเพื่อลดความสิ้นเปลืองในเรื่องอาชญากรรมและคดีความ</p> |                                                        |
| ข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                        |
| ส่วนที่ 1 การระบุปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                        |
| <p>1. ปัญหาคืออะไร</p> <p>ปัญหาเรื่องคดีล้นศาล (case load) และผู้ต้องขังล้นเรือนจำ</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                        |

## 2. สาเหตุของปัญหาคืออะไร

เนื่องจากปัจจุบันมีคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะคดีอาญา จึงส่งผลกระทบต่อที่ตามมา เช่นคดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลเป็นจำนวนมาก เกิดกรณีนักโทษล้นเรือนจำ เกิดภาวะคดีล้นศาลคนล้นคุก และกระทบต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรม รวมไปถึงงบประมาณที่นำมาใช้ก็มีปริมาณสูง เมื่อพิจารณาอย่างรอบด้านแล้วเกิดขึ้นมาจากหลายปัจจัย ดังนี้

**ปัจจัยด้านทรัพยากรด้านบุคลากร** – เนื่องจากบุคลากรยังไม่เพียงพอในการให้บริการด้านกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ คุมประพฤติ อันมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาสำคัญที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างจริงจัง

**ปัจจัยด้านกระบวนการในการดำเนินคดี** – เมื่อนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาล จะพบว่ามีการกระบวนการขั้นตอนมากมายกว่าจะไปถึงขั้นตอนสุดท้าย ทำให้การดำเนินคดีเกิดความล่าช้า เมื่อปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่กระบวนการยุติธรรมยังคงใช้ระบบ รูปแบบ และวิธีการ เช่นเดิม จึงทำให้จำนวนคดีที่เข้ามาสู่ศาลซึ่งมีปริมาณมากค้างพิจารณาอยู่ในศาลเป็นจำนวนมาก

**ปัจจัยด้านค่าใช้จ่าย** – เนื่องจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีนั้นต้องมีค่าใช้จ่าย บางครั้งมีราคาที่สูง เช่นค่าทนายความที่มีความรู้ความสามารถสูงๆ ทำให้คนยากจนขาดโอกาสที่จะมีทนายเก่งๆ เพื่อต่อสู้คดี

**ปัจจัยด้านสถานที่** – จากปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ อันเนื่องมาจากการจำนวนผู้ต้องหาที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เรือนจำที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการรองรับ เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ต้องหาที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดความจุปกติของเรือนจำ ทำให้เกิดความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังในเรือนจำ

**ปัจจัยทางด้านการงบประมาณ** – เนื่องจากการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นด้านเรือนจำ ด้านบุคลากร ด้านสวัสดิการ การอบรม ดูแลผู้ต้องขัง แยกแยะด้านอื่นๆ ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงยังคงมีปัญหาด้านการจัดการด้านการงบประมาณในการสร้างเรือนจำเพิ่มเติม

**ปัจจัยทางสังคม** – เนื่องจากสังคมปัจจุบันไม่ยอมรับให้ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษแล้ว ถูกตีตราว่าเป็นคนที่มีความผิดตลอดเวลา หรือจากโครงการต่างๆ เช่น คืนคนดีต่อสังคม ซึ่งตรงนี้ก็สาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำผิดซ้ำอีก ปัญหาที่วนเวียนซ้ำๆ กลับมาที่เดิม

## 3. ขอบเขตและขนาดของปัญหามีมากน้อยเพียงใด และมีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) อย่างเพียงพอหรือไม่ว่าปัญหานี้เกิดขึ้นจริง

**ขอบเขตของปัญหา** ปัญหาคดีล้นศาล (case load) และผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

**ขนาดของปัญหา** เมื่อศึกษาจากข้อมูลทางสถิติแล้วพบว่า ปัญหาคดีล้นศาล (case load) และผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ส่งผลให้ประเทศสูญเสียทรัพยากรบุคคลในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวและเสียค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นงบประมาณในการดูแลผู้ต้องขัง ซึ่งมีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ อย่างเพียงพอว่าปัญหานี้ได้เกิดขึ้นจริง มีข้อมูลทางสถิติพิจารณาประกอบดังนี้

- สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ในปี 2559 ที่เป็นนักโทษเด็ดขาดมีจำนวนประมาณ 245,000 คน และผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีมีจำนวนประมาณ 60,000 คน ในขณะที่ความจุมาตรฐานของเรือนจำตาม

มาตรฐานสากลอยู่ที่ 111,377 คน

- การใช้งบประมาณด้านกระบวนการยุติธรรม พบว่า ศาลยุติธรรมใช้งบประมาณด้านกระบวนการยุติธรรมมากเป็นอันดับ 2 รองจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ปี2556-2557) เป็นจำนวนประมาณ 14,590,800,000 บาท
- สถิติคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลชั้นต้นทั่วประเทศ ในปี 2557 มีคดีรับใหม่ประมาณ 1,414,000 คดี และมีคดีค้างการพิจารณาประมาณ 166,000 คดี ในปี 2558 มีคดีรับใหม่ประมาณ 1,500,000 คดี และมีคดีค้างการพิจารณาประมาณ 179,000 คดี

#### 4. ปัญหาดังกล่าวเกิดผลกระทบด้านใดบ้าง อย่างไร

ปัญหานี้ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง และผลกระทบเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ ดังนี้

**ด้านกระบวนการยุติธรรม :** ทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรม ให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ขาดประสิทธิภาพ เหมือนกับภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม คือ ความไม่ยุติธรรม”

**ด้านเศรษฐกิจ :** ปัญหานี้จะก่อให้เกิดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น ในด้านการเยียวยาความเสียหายจากจำนวนผู้ต้องหาที่เพิ่มมากขึ้น ภาครัฐต้องมีค่าใช้จ่ายในการวางมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

**ด้านสังคม :** การนำผู้ต้องหาแม้เป็นคดีเล็กๆ น้อยๆ ไม่ร้ายแรง หรือต้องจำคุกระหว่างพิจารณาคดีก็ตาม สังคมจะตราหน้าคนเหล่านั้นว่าเป็นคนร้าย เป็นคนชั่วร้ายที่สังคมไม่ยอมรับ ทำให้ยากต่อการกลับไปเป็นพลเมืองดี การเอาคนเหล่านี้เข้าไปไว้ในเรือนจำจึงเท่ากับเป็นการสร้างอาชญากรรมขึ้นมาใหม่ และด้วยสภาพความแออัดทำให้ผู้ต้องขังต้องนอน กินและใช้ชีวิตความเป็นอยู่อย่างแออัด ผู้ดูแลควบคุมไม่เพียงพอผู้ต้องขังว่างงานทำให้คิดฟุ้งซ่าน และหันไปมีพฤติกรรมละเมิดกฎระเบียบของเรือนจำไม่ว่าจะเป็นการเล่นการพนันหรือแม้แต่หันไปสู่การกระทำความผิดกฎหมายหรือประกอบอาชญากรรมเกี่ยวกับยาเสพติดในเรือนจำซึ่งถือเป็นการก่อปัญหาที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ มากกว่า

#### 5. ใครได้รับผลกระทบจากปัญหา

- **ผู้ต้องหา** กรณีในความผิดที่ไม่ร้ายแรงซึ่งผู้ต้องหาอาจกลับตัวเป็นคนดีได้ และผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยตามสมควรและรวดเร็ว ซึ่งทำให้ผู้ต้องหาแก้ไขความผิดของตนโดยไม่มีมลทินติดตัว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ของผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคมมากกว่า เป็นการลดปริมาณผู้ต้องขังล้นเรือนจำด้วย
- **ผู้ต้องขัง** การนำคดีเข้าสู่การพิจารณา ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย ต้องถูกคุมขังเป็นเวลานานผู้เสียหายก็ไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาทันที่ ก่อให้เกิดภาวะผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เกิดการแออัดส่งผลต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจ รวมไปถึงการเรียนรู้การกระทำผิดอื่นที่เกิดขึ้นในเรือนจำได้
- **หน่วยงาน** เมื่อเกิดภาวะคดีล้นศาล และผู้ต้องขังล้นเรือน ส่งผลกระทบให้ระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนไม่เชื่อมั่น เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่นด้านบุคลากรและงบประมาณที่หน่วยงานจะต้องจัดสรรเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

## 6. กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ เพราะเหตุใดกฎหมายฉบับนั้นจึงยังไม่เหมาะสม

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังจัดการกับปัญหานี้ไม่ได้ เนื่องจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่

**ประการแรก** กระบวนการยุติธรรมที่ผู้รับบริการต้องเสียค่าใช้จ่าย ได้แก่ ค่าธรรมเนียมศาล (ทางแพ่ง) ฯลฯ ทั้งๆ ที่บางครั้งเป็นเรื่องของการร้องขอความเป็นธรรมก็ตาม

**ประการที่สอง** กระบวนการยุติธรรมใช้เวลายาวนานในการดำเนินคดี บางคดีใช้เวลาจนถึง 10 ปี กว่าคดีจะสิ้นสุดลง ทำให้คู่กรณีต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เป็นค่าทนายความ ค่าพาหนะเดินทาง และค่าเสียเวลาในการประกอบอาชีพ รวมทั้งรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับบุคลากรเพื่อการนี้อย่างมากมายมหาศาล

**ประการที่สาม** คนยากจนที่ไม่มีเงินหรือหลักทรัพย์ประกันตัวต้องถูกขังระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ 40 ของผู้ต้องขังในเรือนจำทั่วประเทศ แม้ว่าส่วนหนึ่งจำเป็นต้องขังไว้เพื่อความปลอดภัยของสังคมก็ตาม แต่ผู้คนเหล่านี้เป็นภาระของรัฐที่ต้องจ่ายค่าอาหารเลี้ยงดูตลอดเวลาอันยาวนานดังกล่าวนี้ ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนในการพิจารณาคดีให้สูงขึ้น

**ประการที่สี่** มีคดีความประเภท mala prohibita คือความผิดที่รัฐกำหนดว่าเป็นความผิด ได้แก่ ยาเสพติด (ผู้ติดยา) การพนัน หลบหนีเข้าเมือง ฯลฯ และคดีอาชญากรรมพื้นฐาน (street crime) ได้แก่ ลัก วิ่ง ชิง ปล้น ทรัพย์ซึ่งประกอบอาชญากรรมโดยพวกคอเช็ตน้ำเงินเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากเกินไป และใช้พื้นที่ส่วนใหญ่รวมทั้งบุคลากรและงบประมาณกว่าครึ่งหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมไปกับเรื่องเหล่านี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีความชำนาญงานคดีเหล่านี้มาก และกระบวนการยุติธรรมก็มีความคุ้นเคยกับงานคดีประเภทนี้ที่มักจะมีมิติของความซับซ้อนไม่มากนัก ไม่ยุ่งยากในการตามรอยพิสูจน์ความผิด ไม่เหมือนกับคดีประเภทอาชญากรรมคอเช็ตขาวที่มีความสลับซับซ้อนมีอิทธิพลเบื้องหลังและกระบวนการยุติธรรมขาดความรู้ความชำนาญในการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การใช้กระบวนการยุติธรรมจัดการกับพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนรูปแบบต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด ทั้งๆ ที่อาจใช้มาตรการอื่นจัดการแทนได้นั้น ทำให้กระบวนการยุติธรรมมีราคาแพงขึ้นผลที่ตามมาคือ ผู้ใช้บริการต้องอดทนและคอยคิวของตนยาวนานขึ้นเป็นลำดับ

**ประการที่ห้า** กระบวนการยุติธรรมมีราคาแพงเฉพาะเมื่อคนยากจนมาใช้บริการ เพราะกระบวนการยุติธรรมมีวิธีคิดที่ผูกติดกับระบบทุนนิยม มีการนำเอาแนวคิดแบบทุนนิยมมาใช้กับกระบวนการยุติธรรม คือ คิดอัตราค่าจ้างต้องโทษเป็นแรงงาน เมื่อกระทำความผิดจึงต้องจ่ายคืนให้กับผู้ประกอบการของตนด้วยการติดคุก คนยากจนไม่มีเงินซื้อตัวเองออกมาจากการจำคุกจึงต้องยินยอมจ่ายคืนให้กับการกระทำผิดของตนด้วยการต้องโทษจำคุกแทน และถึงแม้ว่าจะมีการใช้วิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในสังคมหรือปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำก็ตามแนวคิดแบบทุนนิยมก็ยังคงติดตามผู้กระทำความผิดออกมาจากเรือนจำสู่มาตรการทำงานบริการสังคมแทนการกักขังแทนค่าปรับที่คิดคำนวณการกักขังแทนค่าปรับไว้ในอัตรา 200 บาทต่อคนต่อวันและเปลี่ยนเป็นสัดส่วนจำนวนวันที่คนยากจนซึ่งต้องโทษปรับต้องชดใช้เงินค่าปรับให้แก่รัฐเป็นแรงงานแทนขณะที่คนร่ำรวยมีเงินจ่ายค่าปรับไม่ต้องประสบปัญหาเรื่องนี้แต่อย่างใด วิธีการนี้นับได้ว่าเป็น “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” ที่น่าสนใจวิธีหนึ่งแต่เป็นวิธีการที่มีผลต่อสถานภาพการเป็นคนยากจนที่ไม่มีเงินจ่ายค่าปรับให้แก่รัฐหรือไม่ หรือกระบวนการยุติธรรมได้ช่วยลดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนร่ำรวยหรือไม่ หรือยัง

กลายเป็นการกำหนดมาตรการรองรับความไม่เท่าเทียมกันให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น หรือว่าเป็นการแสดงการยอมรับว่าคนยากจนคือผู้ที่อยู่ใน “โลกที่สี่” เป็นผู้ไร้สิทธิ และสามารถถูกระงับได้อย่างแท้จริงด้วยเหตุนี้ต้นทุนในการจัดบริการด้านงานยุติธรรมจึงสูงกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมเหมาะสมกับการให้บริการแก่ผู้ที่สามารถจ่ายทรัพย์สินเงินทองเพื่อการนี้ได้มากกว่าที่จะเป็นกระบวนการยุติธรรมซึ่งเหมาะสมกับการเข้ารับบริการสำหรับผู้คนในสังคมทุกชนชั้น ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน จนทำให้ประชาชนรู้สึกได้อย่างสนิทใจว่าเป็น “กระบวนการยุติธรรมของประชาชน” อย่างแท้จริง มิใช่ “กระบวนการยุติธรรมของรัฐ” ที่ยากแก่การเข้าถึงและเข้าใช้บริการ

## 7. ในต่างประเทศมีปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ ถ้ามี ต่างประเทศดำเนินการแก้ไขอย่างไร (ทั้งที่ใช้มาตรการทางกฎหมายและไม่ใช้มาตรการทางกฎหมาย)

ในต่างประเทศก็มีปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน และมีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเข้ามาใช้ ซึ่งจะเป็นในลักษณะของกฎหมายใกล้เคียง เช่น

**ประเทศฟินแลนด์** มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใกล้เคียงในคดีอาญา ซึ่งการจะใกล้เคียงจะมีขึ้นได้โดยคู่กรณีสองฝ่ายสมัครใจและตกลงกัน ซึ่งคดีอาญาที่จะใกล้เคียงได้นั้นจะต้องมีความเหมาะสม โดยพิจารณาจากสภาพและลักษณะของความผิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องหากับผู้เสียหายและข้อพิพาทอื่นๆในคดี จะต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วย

**สหภาพยุโรป** มีกฎหมายว่าด้วยการใกล้เคียง ภายใต้เงื่อนไขข้อบังคับของสภาของยุโรปการพัฒนาในรัฐสมาชิก ในการใกล้เคียงคดีอาญา เป็นเรื่องความยืดหยุ่น, กว้างขวาง, แก้ไขปัญหา, ตัวเลื่อยการมีส่วนร่วม ประกอบหรืออีกวิธีหนึ่งสำหรับตั้งเดิมอาชญากรรมดำเนินคดี โดยพิจารณาถึงความจำเป็นในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของบุคคลในความผิดทางอาญา และพิจารณาถึงพฤติการณ์ของเหยื่อและกระทำผิดและคนอื่นๆ ที่อาจจะได้รับผลกระทบรวมถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน และให้ผู้กระทำผิดได้รับการชดใช้เยียวยา และฟื้นฟู และตระหนักถึงความสำคัญบทบาทของบทบาทของบุคคลและชุมชนในการป้องกันและการจัดการอาชญากรรมและแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้มีการเพิ่มทักษะการใกล้เคียง และฝึกอบรม และการมีส่วนร่วมขององค์กรภาครัฐและชุมชนท้องถิ่นในสาขาในการใกล้เคียงในเรื่องอาญา โดยเกิดขึ้นโดยเสรี ยินยอม ทั้งสองฝ่าย

**ประเทศโปรตุเกส** มีกฎหมายว่าด้วยการใกล้เคียงทางอาญา ซึ่งกระบวนการใกล้เคียงทางอาญาอาจบังคับใช้เมื่ออาชญากรรมนั้นตกอยู่ภายใต้กระบวนการฟ้องร้องเบื้องต้น หรือ การกล่าวโทษที่เฉพาะเจาะจง และยกเว้นโทษร้ายแรงๆ เช่น อาชญากรรมที่มีบทลงโทษจำคุกมากกว่า 5 ปี, อาชญากรรมนั้นขัดกับอิสรภาพ หรือ เจตนากระทำทางเพศ, อาชญากรรมนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องการยกยอก ฉ้อโกง การใช้อิทธิพล, เหยื่อที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี เป็นต้น โดยลักษณะของการใกล้เคียงจะมีรูปแบบที่ไม่เป็นทางการและมีความยืดหยุ่น ดำเนินการโดยบุคคลภายนอก บุคคลที่สาม คือผู้ใกล้เคียงผู้ซึ่งอยู่ตรงกลางระหว่างผู้ถูกกล่าวหาและเหยื่อ โดยมีหน้าที่ประนีประนอมให้ทั้งสองฝ่ายยินยอมและตกลงกันได้ในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อความสงบ สันติในสังคม

**ออสเตรเลีย** มีกฎหมายว่าด้วยการใกล้เคียงทางอาญา โดยมีการจดทะเบียนของผู้ใกล้เคียง ซึ่งหากผู้ใกล้เคียงที่จดทะเบียนด้วยความสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ใกล้เคียง มีความคุ้มกันและได้รับการป้องกันเช่นเดียวกับผู้พิพากษาในศาลฎีกา

## ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์

### 1. วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมคืออะไร

ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้มีโอกาสในการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งและร่วมกันกำหนดแนวทางการเยียวยา ชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดความพึงพอใจในของคู่กรณีอย่างแท้จริง รวมทั้งผู้กระทำผิดจะมีโอกาสในการ กลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่มีมลทินติดตัว ช่วยลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการตาม กระบวนการยุติธรรม ลดภาระการพิจารณาตัดสินของศาล ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุก

### 2. ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์

#### 2.1 วัตถุประสงค์สอดคล้องกับการแก้ปัญหาหรือจัดการกับปัญหาหรือไม่

วัตถุประสงค์สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น

#### 2.2 มีข้อจำกัดใดบ้างที่อาจทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์

1. ด้านการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ในกรณีพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจ ไปในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. ด้านสังคม/เศรษฐกิจ กรณีที่ผู้กระทำผิดมีฐานะทางการเงินหรือมีอิทธิพลสูง อาจเสนอชดใช้เยียวยา ผู้เสียหายเพื่อให้ตนพ้นผิดซึ่งเป็นการยุติความขัดแย้งด้วยความจำใจ โดยเฉพาะผู้เสียหายที่มีฐานะยากจน ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

## ส่วนที่ 3 ทางเลือกในการแก้ปัญหา

### ทางเลือกที่ 1 ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....

#### 1. ทางเลือกนั้นมีกลไกการดำเนินการอย่างไร

คดีอาญาที่ลักษณะของการกระทำเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงซึ่งผู้ต้องหาอาจกลับตนเป็นคนดีได้ และ ผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควร หากมีการสนับสนุนให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายได้รับการไกล่ เลี่ย เพื่อให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสแสดงความสำนึกในการกระทำและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดนั้น อัน จะเป็นการนำไปสู่การยอมรับความและการยุติคดีด้วยความสมานฉันท์ และในคดีบางลักษณะหากมีการชะลอการ ฟ้องและนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้เพื่อให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตนโดยไม่มีมลทินติดตัวอันจะ เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม มากกว่าการดำเนินการให้มีการพิจารณาลงโทษ สมควรนำ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวมาใช้แทนการฟ้องคดีอาญา ทำให้คดีอาญาดังกล่าวระงับลง โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือ

**คดีที่ใช้บังคับ :** คดีความผิดอันยอมความได้ คดีความผิดลหุโทษ และคดีความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน ห้าปีตามที่ระบุท้ายพระราชบัญญัติ

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>ผู้ใช้มาตรการ :</b> พนักงานสอบสวนเห็นว่าพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้คู่กรณีทราบว่ามีสิทธิยื่นคำร้องไกล่เกลี่ย โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องผ่านการอบรมหลักสูตรตามที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด</p> <p><b>ความยินยอมของคู่กรณี :</b> คู่กรณีสมัครใจ และประสงค์เข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ย เมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยให้หยุดนับอายุความ</p> <p><b>การตรวจสอบ :</b> ตรวจสอบโดยพนักงานอัยการ</p> <p><b>การยุติคดี :</b> เมื่อปฏิบัติตามข้อตกลงแล้วให้คู่กรณีแจ้งพนักงานสอบสวน และให้พนักงานอัยการสั่งยุติคดี ทำให้สิทธินำอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ</p>                                                                                                                                                                                                                 |
| <p><b>2. รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทอย่างไรบ้าง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทุกขั้นตอนของกระบวนการไกล่เกลี่ยเกิดจากความสมัครใจของคู่กรณี ดังนั้น หากคู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม คู่กรณีก็สามารถออกจากกระบวนการได้ตลอดเวลาของการไกล่เกลี่ย และไปดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมปกติได้</li> <li>- ในกระบวนการไกล่เกลี่ยมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่ง</li> <li>- กระทรวงยุติธรรมจะต้องดำเนินการให้มีกฎกระทรวงเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยคดีอาญา และระยะเวลาการสั่งคำร้องของพนักงานสอบสวน กฎกระทรวงเกี่ยวกับการยื่นคำขอ การตรวจสอบคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม การรับขึ้นทะเบียน การเลือกและการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย การถอนชื่อออกจากทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ย</li> </ul>                                                                                                    |
| <p><b>3. ทางเลือกดังกล่าวจะสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือไม่</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทางเลือกดังกล่าว ช่วยทำให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เกิดผลดีต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p><b>4. ประโยชน์ของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีอย่างไรบ้าง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทำให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้มีโอกาสในการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งและร่วมกันกำหนดแนวทางการเยียวยาข้อใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดความพึงพอใจในของคู่กรณีอย่างแท้จริง รวมทั้งผู้กระทำความผิดจะมีโอกาสในการกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่มีมลทินติดตัว</li> <li>- ช่วยในการเยียวยา ฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด</li> <li>- ลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ลดภาระการพิจารณาคดีของศาล ลดความขัดแย้งในชุมชน</li> <li>- ลดงบประมาณภาครัฐและเป็นการลดผู้ต้องขัง ในขณะที่ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน และส่งผลให้ประชาชนทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความยุติธรรมและป้องกันอาชญากรรม อันเป็นการเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข</li> </ul> |
| <p><b>5. ทางเลือกนั้นมีผลกระทบต่อใครบ้าง อย่างไร</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่ต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติม และไม่เป็นภาระแก่งบประมาณ</li> <li>- ไม่กระทบต่ออำนาจตุลาการ กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ต้องหาประสงค์จะต่อสู้คดีในชั้นศาล หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่ง</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>ฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนด ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป เป็นผลให้คดีต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล กระบวนการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการจึงมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก ซึ่งไม่ขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p><b>6. กรณีเป็นทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมาย ทางเลือกนั้นสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่</b></p> <p>เป็นทางเลือกในการออกกฎหมายจึงไม่ต้องตอบคำถามข้อนี้</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p><b>7. ทางเลือกนั้นจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสหรือเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติหรือไม่ และการตรวจสอบจะเกิดขึ้นอย่างไร</b></p> <p>มีการตรวจสอบโดยพนักงานอัยการ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการโดยหน่วยงานอื่น</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p><b>8. ทางเลือกนั้นจะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ อย่างไร และจะมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกหรือไม่</b></p> <p>ทางเลือกนี้สามารถปฏิบัติได้จริงเพราะมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย และบังคับใช้อย่างเคร่งครัด</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p><b>9. กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย ถ้าร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับ หน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายใช้หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนั้นคืออะไร</b></p> <p>สำนักงานศาลยุติธรรมเห็นว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... เป็นการให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทนศาลอาจขัดต่อหลักการสำคัญของอำนาจอธิปไตยเป็นการใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการสากล</p> <p>อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ต้องหาประสงค์จะต่อสู้คดีในชั้นศาล หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนด ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป เป็นผลให้คดีต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ดังนั้น กระบวนการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการจึงมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก ซึ่งไม่ขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังมีการตรวจสอบโดยศาล ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากฉ้อฉล ให้ผู้เสียหายยื่นคำฟ้องคดีอาญา พร้อมแสดงเหตุแห่งการฉ้อฉล หากศาลพิจารณาเห็นว่าคำสั่งนั้นมิได้เกิดจากการฉ้อฉลให้ศาลพิพากษายกฟ้อง คำพิพากษาของศาลให้เป็นที่สุด หากคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉลให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป ดังนั้น กระบวนการชะลอการฟ้องจึงมีการตรวจสอบจากผู้เสียหายและผู้ต้องหาอัยการสูงสุด และศาล</p> |

นอกจากนี้ ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้การบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และปราศจากข้อขัดแย้ง เป็นควรเสนอให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหนึ่งชุด ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีคณะกรรมการอันประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาชน เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น ร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่ง ทั้งยังเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ และเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาที่มีขึ้นเกี่ยวกับอำนาจของศาลอีกด้วย

#### ส่วนที่ 4 การประเมินทางเลือก

##### ทางเลือกที่ 1

##### - ผลประโยชน์

##### 1. ผลประโยชน์โดยตรง

##### การเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกและลดความเหลื่อมล้ำ

##### 1. อำนาจความยุติธรรมอย่างรวดเร็ว – ลดขั้นตอนการดำเนินงาน ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล

ปัจจุบันมีปริมาณคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากกว่าเจ็ดแสนคดีต่อปี ทั้งในชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง และชั้นการพิจารณา ทำให้คดีค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลที่ตามมาคือไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย ต้องถูกคุมขังเป็นเวลานาน ผู้เสียหายก็ไม่ได้รับการชดเชยเยียวยาทันเวลาที่ ก่อให้เกิดภาวะคดีล้นศาล ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ โดยกลไกตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะทำให้คดีอาญาดังกล่าวระงับลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีจำคุกไม่เกินห้าปีมีหลายแสนคดี ซึ่งอยู่ในข่ายการไกล่เกลี่ยและชะลอฟ้อง ซึ่งจะ使得คดีส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล อันจะเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมของคู่กรณี ลดภาระการพิจารณาคดีของศาล และสามารถมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายกันด้วยความสมัครใจและสมานฉันท์

##### 2. เข้าถึงได้ง่าย – เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาในการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้ง

ปัจจุบันมีเสียงสะท้อนจากประชาชนว่า การเข้าถึงบริการในกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องยาก ทั้งในแง่ของกระบวนการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน มีขั้นตอนมาก ผู้ที่ไม่รู้กฎหมายต้องตกเป็นเบี้ยล่าง ไม่มีกระบวนการเยียวยาความเสียหายด้วยความสมัครใจ จึงทำให้ประชาชนไม่ได้รับความยุติธรรม ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้มีโอกาสในการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งและร่วมกันกำหนดแนวทางการเยียวยาชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมทั้งผู้กระทำความผิดจะมีโอกาสในการกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และสังคมจะเกิดการบูรณาการมีความสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม เพื่อให้สังคมไทยมีความสามัคคีและสันติสุขที่ยั่งยืน

### 3. ราคาถูก – ลดค่าใช้จ่ายในกระบวนการดำเนินคดีทางอาญา

มีคำกล่าวที่ว่า “คุณมีไว้ซึ่งคนจน” เนื่องจากประชาชนเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยมีค่าใช้จ่ายสูง คนจนจึงไม่มีโอกาสต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งความยุติธรรม จึงต้องติดคุก เกิดความเหลื่อมล้ำเป็นอย่างมาก แต่กลไกตามร่างพระราชบัญญัตินี้ลดค่าใช้จ่ายของคู่กรณีทั้งในส่วนค่าทนายความ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศาล ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่างๆ เป็นต้น และยังเป็นการเพิ่มทุนมนุษย์ เนื่องจากผู้ต้องหาไม่ต้องถูกคุมขัง ได้กลับมาสร้างงาน สร้างอาชีพ ไม่เป็นปัญหาครอบครัวและสังคม นอกจากนี้ ยังเป็นการจะลดงบประมาณในกระบวนการยุติธรรม ทั้งในส่วนของการพัฒนาพยานโดยกรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ หลายพันล้านบาทต่อปี

### 4. สร้างความไว้วางใจ – จัดให้มีผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเป็นกลาง

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีสร้างกระบวนการยุติคดีด้วยความสมานฉันท์ ให้ผู้ต้องหากลับตนเป็นคนดี และผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยา สร้างความไว้วางใจและความพึงพอใจให้กับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะเป็นความยุติธรรมสูงสุด ด้วยกระบวนการไกล่เกลี่ยในขั้นตอนของพนักงานสอบสวน โดยผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเป็นกลาง เพื่อให้ผู้ต้องหามีโอกาสแสดงความสำนึกในการกระทำและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิด เช่นการชดเชยเยียวยาความเสียหาย นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการ โดยให้นาวีวิธีการคุมประพฤติมาใช้เพื่อให้ผู้ต้องหาได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตนโดยไม่มีมลทินติดตัวอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม มากกว่าการดำเนินการให้มีการพิจารณาลงโทษ

### 5. มีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล – กระบวนการตรวจสอบในหลายขั้นตอน

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลในหลายขั้นตอน ทำให้กระบวนการดังกล่าวเกิดความชอบธรรม โดยมาตรการแทนการฟ้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลในขั้นตอนต่างๆ ทำให้กระบวนการเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ประกอบด้วย

(1) การไกล่เกลี่ยคดีอาญา กำหนดให้มีการตรวจสอบโดยพนักงานอัยการ เพื่อตรวจสอบว่าการไกล่เกลี่ยเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่

(2) การชะลอการฟ้อง กำหนดให้มีการตรวจสอบภายในองค์กรโดยอัยการสูงสุดก่อนที่จะมีคำสั่งชะลอการฟ้อง รวมทั้งหากการชะลอการฟ้องเกิดจากฉ้อฉล ผู้เสียหายฟ้องต่อศาลได้

## 2. ผลประโยชน์โดยอ้อม

### ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

- ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้มีโอกาสในการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งและร่วมกันกำหนดแนวทางการเยียวยาชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดความพึงพอใจในของคู่กรณีอย่างแท้จริง รวมทั้งผู้กระทำผิดจะมีโอกาสในการกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่มีมลทินติดตัว

- จะเป็นการช่วยเยียวยา ฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

- ลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ลดภาระการพิจารณาคดีของศาล ลดความขัดแย้งในชุมชน

- ลดงบประมาณภาครัฐและเป็นการลดผู้ต้องขัง ในขณะที่ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน และส่งผลให้ประชาชนทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความยุติธรรมและป้องกันอาชญากรรม อันเป็นการเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

## ส่วนที่ 5 ทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว

1. ทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นคืออะไร เป็นมาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายหรือเป็นมาตรการทางกฎหมาย ทางเลือกที่ได้รับการเลือก คือ การออกกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ....

2. กรณีที่ทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมาย ให้ตอบคำถามดังต่อไปนี้

เป็นการตรากฎหมายใหม่ จึงไม่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับใด

3.2 กรณีที่เป็นการตรากฎหมายออกมาใหม่

3.2.1 กฎหมายที่ต้องตราออกมานั้นมีเนื้อหาอย่างไร

เนื้อหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือ

**คดีที่ใช้บังคับ :** คดีความผิดอันยอมความได้ คดีความผิดลหุโทษ และคดีความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีตามที่ระบุท้ายพระราชบัญญัติ

**มาตรการที่ใช้ :**

1. การไกล่เกลี่ยคดีอาญา (ดำเนินการในชั้นพนักงานสอบสวน)

ประเภทของคดีที่จะทำการไกล่เกลี่ยได้

- (1) คดีความผิดอันยอมความได้
- (2) คดีความผิดลหุโทษ
- (3) คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

ผลของการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย คือ จะทำให้อายุความสะดุดหยุดลง

การไกล่เกลี่ย จะกระทำได้แต่ด้วยความสมัครใจและความประสงค์ของคู่กรณี และกระทำโดยผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

ผลของการไกล่เกลี่ยที่คู่กรณีสามารถมีข้อตกลงร่วมกันได้ จะถูกส่งไปยังพนักงานอัยการเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย หากไม่มีข้อแก้ไข ให้คู่กรณีปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงต่อไป เมื่อปฏิบัติครบถ้วนแล้ว ให้พนักงานอัยการสั่งยุติคดี หากไม่ปฏิบัติ ให้พนักงานอัยการสั่งให้ดำเนินคดีต่อไป

2. การชะลอการฟ้อง (ดำเนินการในชั้นพนักงานอัยการ)

ประเภทของคดีที่จะทำการชะลอการฟ้องได้

- (1) คดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว
- (2) คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี
- (3) คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท

คดีนั้นเป็นคดีที่ควรสั่งฟ้อง แต่เป็นกรณีที่พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งชะลอการฟ้องได้ ผู้ต้องหาจะต้องไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในลักษณะต้องห้ามมิให้ชะลอฟ้อง โดยในคดีที่ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้อง จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้เสียหาย และผู้ต้องหาให้มีการชะลอการฟ้องด้วย

การสั่งให้ชะลอการฟ้องนี้ พนักงานอัยการอาจกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาการคุมประพฤติไว้ในหลายลักษณะตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกินสามปี และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการสูงสุดด้วย เมื่อผู้ต้องหาปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้ว ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งยุติคดี ในการนี้ สหพันธ์คดียาเสพติดเป็นอันระงับ

**ผู้ใช้มาตรการ :** พนักงานสอบสวนเห็นว่าพฤติการณ์ของการกระทำความผิดไม่ร้ายแรงไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้คู่กรณีทราบว่ามีสิทธิยื่นคำร้องไกล่เกลี่ย โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องผ่านการอบรมหลักสูตรตามที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด

**ความยินยอมของคู่กรณี :** คู่กรณีสมัครใจ และประสงค์เข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ย เมื่อพนักงานสอบสวนมีคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยให้หยุดนับอายุความ

**การตรวจสอบ :** ตรวจสอบโดยพนักงานอัยการ

**การยุติคดี :** เมื่อปฏิบัติตามข้อตกลงแล้วให้คู่กรณีแจ้งพนักงานสอบสวน และให้พนักงานอัยการสั่งยุติคดี ทำให้สหพันธ์คดียาเสพติดเป็นอันระงับ

### 3.2.2 กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไรบ้าง

ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน

### 3.2.3 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างไร

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาฯ จะช่วยอำนวยความสะดวกให้เป็นไปได้โดยรวดเร็วขึ้นโดยลดขั้นตอนการดำเนินงานและลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล เนื่องจากปัจจุบันมีคดีค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก เป็นผลให้ไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดภาวะคดีล้นศาล ทั้งนี้ กลไกของร่างพระราชบัญญัติจะทำให้คดีส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล จึงลดภาระการพิจารณาคดีของศาลได้ นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาสามารถเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้ง เนื่องจากการเข้าถึงบริการในกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องยากและมีขั้นตอนมาก ประการถัดมาคือช่วยลดค่าใช้จ่าย เพราะประชาชนเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังช่วยสร้างความไว้วางใจแก่คู่ความ เพราะต้องจัดหาผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเป็นกลาง และมีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล และมีกระบวนการตรวจสอบในหลายขั้นตอน ทั้งในขั้นการไกล่เกลี่ยคดีอาญา ซึ่งกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยพนักงานอัยการเพื่อให้การไกล่เกลี่ยเป็นไปตามกฎหมายและในขั้นการชะลอการฟ้อง เพื่อให้มีการตรวจสอบภายในองค์กรโดยอัยการสูงสุดก่อนที่จะมีคำสั่งชะลอการฟ้อง และหากการชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉล ผู้เสียหายสามารถดำเนินคดีต่อศาลได้

## ส่วนที่ 6 การรับฟังความคิดเห็น

### การรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมาย

1. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายครั้งนี้ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่  
จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

2. กรณีจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

2.1 การรับฟังความคิดเห็นนั้นจัดขึ้นในรูปแบบใด เพราะเหตุใด

จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2 บุคคลที่เกี่ยวข้องกลุ่มใดบ้างเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น

### ความเห็นของสำนักงานศาลยุติธรรม

ประเด็นปัญหาที่หยิบยกขึ้นระหว่างการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง

- ร่างกฎหมายขัดต่อกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ผู้ต้องหาหรือจำเลยเพียงแต่ยอมชดใช้เงิน เพื่อให้หลุดพ้นจากการดำเนินคดีอาญาโดยไม่มีการสำนึกผิดในการกระทำของตน

- ตัดสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายที่ประสงค์จะใช้สิทธิทางศาล และมีบทบัญญัติห้ามศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

- ร่างกฎหมายให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทนศาลขัดต่อหลักการสำคัญของอำนาจอธิปไตยเป็นการใช้อำนาจปราศจากการตรวจสอบ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักสากล

- การกำหนดให้โทษไม่เกินห้าปี ซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินให้ใกล้เคียงหรือชะลอการฟ้องให้สามารถยุติคดีได้เป็นการลบหลู่หลักการสำคัญตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความสงบสุขของสังคม

- การนำมาตรการคุมประพฤติมาใช้กับผู้ต้องหาที่ยังไม่มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริง หรือความผิดตามกระบวนการยุติธรรม เป็นการขัดมาตรา 39 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขัดต่อหลักสิทธิขั้นพื้นฐานที่ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาเป็นที่สุดของศาล

- ร่างกฎหมายขัดต่อกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เช่น การหยุดนับอายุความ การไม่ให้นำเรื่องการฟ้องและผิดฟ้องมาใช้ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่เร่งรัดหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทำให้พยานหลักฐานสูญหาย

หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อประเด็นปัญหานั้น เพราะอะไร

- กระบวนการชะลอการฟ้องมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเบี่ยงเบนคดีออกจากศาล โดยใช้หลักความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เพื่อให้คดีความผิดต่อแผ่นดินที่มีอัตราโทษจำคุกไม่สูงและเป็นความผิดที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงยุติลงด้วยความสมัครใจของคู่กรณี บนพื้นฐานของความสำนึกในการกระทำความผิดของผู้ต้องหา โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

- การชะลอการฟ้องต้องเกิดจากความยินยอมของผู้เสียหายและผู้ต้องหา หากผู้เสียหายและผู้ต้องหาไม่ยินยอม พนักงานอัยการจะไม่สามารถบังคับให้คู่กรณีใช้มาตรการชะลอการฟ้องได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงมีสิทธิอย่างเต็มที่ ในกระบวนการชะลอการฟ้อง กระบวนการนี้ จึงไม่ได้เป็นการตัดสินใจในการดำเนินคดีของคู่กรณีแต่อย่างใด
- กระบวนการชะลอการฟ้องดังกล่าวไม่ได้ตัดอำนาจตุลาการโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ต้องหาประสงค์ จะต่อสู้คดีในชั้นศาล หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการไม่อาจใช้ดุลพินิจ สั่งชะลอการฟ้องได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่ พนักงานอัยการกำหนด ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป เป็นผลให้คดีต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ดังนั้น กระบวนการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการจึงมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กระแสหลัก ซึ่งไม่ขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ
- มีการตรวจสอบโดยศาล ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากฉ้อฉล ให้ผู้เสียหายยื่นคำฟ้อง คดีอาญา พร้อมแสดงเหตุแห่งการฉ้อฉล หากศาลพิจารณาเห็นว่าคำสั่งนั้นมิได้เกิดจากการฉ้อฉลให้ศาล พิพากษายกฟ้อง คำพิพากษาของศาลให้เป็นที่สุด หากคำสั่งชะลอการฟ้องเกิดจากการฉ้อฉลให้ศาลดำเนิน กระบวนพิจารณาคดีต่อไป ดังนั้น กระบวนการชะลอการฟ้องจึงมีการตรวจสอบจากผู้เสียหายและผู้ต้องหา อัยการสูงสุด และศาล
- การกำหนดให้ความผิดที่อัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีตามบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติสามารถยุติคดี ได้โดยการไกล่เกลี่ยคดีอาญาและการชะลอการฟ้อง นั้น เนื่องจากคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่ เกินห้าปี บางฐานความผิดไม่ใช่คดีความผิดที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความสงบสุขของสังคม อย่างร้ายแรง เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ในเหตุฉกรรจ์ตามมาตรา 335 หรือการวิ่งราวทรัพย์ตามมาตรา 336 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น ซึ่งความผิดดังกล่าวสมควรให้คู่กรณีมีโอกาสไกล่เกลี่ยหรือชะลอการฟ้อง เช่นเดียวกัน
- การชะลอการฟ้องถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ประกอบกับคดีที่พนักงานอัยการมีดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องต้องเป็นคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และเป็นความผิดที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง โดยผู้ต้องหา และผู้เสียหายต้องยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง และผู้ต้องหาต้องสำนึกในการกระทำความผิดของตน มีการ ตรวจสอบภายในองค์กรโดยอัยการสูงสุดก่อนที่จะมีคำสั่งชะลอการฟ้อง และเมื่อมีการสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ผู้ต้องหาจะอยู่ภายใต้การคุ้มครองความประพฤติตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่พนักงานอัยการกำหนด อีกทั้ง กระบวนการชะลอการฟ้องไม่ได้ตัดอำนาจตุลาการโดยสิ้นเชิงดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว
- หากคู่กรณีประสงค์ที่จะใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาต้องยอมรับข้อยกเว้นการดำเนินการตาม กระบวนการยุติธรรมปกติบางประการเพื่อให้สามารถใช้มาตรการแทนการฟ้องได้ หากไม่ยกเว้นการฟ้องและ การผิดฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงแล้ว อาจมี ผลให้ในทางปฏิบัติไม่มีการใช้มาตรการแทนการฟ้อง เพราะพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องรีบ ดำเนินคดีตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาไม่ใช่การพิสูจน์ ความผิดและการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่เป็นกระบวนการที่ต้องการให้มีการตกลงกันเพื่อชดใช้

เยียวยาความเสียหาย หากระยะเวลาการไต่ถามและขอชดเชยเยียวยาตามข้อตกลงถูกจำกัดด้วยระยะเวลา การฟ้องและการคัดฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง การใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาย่อมเกิดขึ้นได้ยาก อีกทั้งมาตรการแทนการฟ้องไม่ตัดอำนาจของ พนักงานสอบสวนที่ต้องสอบสวนต่อไป ดังนั้น พยานหลักฐานจึงไม่สูญหาย และมีความเชื่อมโยงกับ กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

### **ความเห็นของหน่วยงานอื่น**

#### **บุคคลที่เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น**

- ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คสช.
- สำนักงานอัยการสูงสุด
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- กระทรวงกลาโหม
- กระทรวงพาณิชย์
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- กระทรวงการคลัง
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- กระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- สำนักงบประมาณ

#### **ประเด็นปัญหาที่หยิบยกขึ้นระหว่างการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง**

##### **ข้อสังเกตมาตรการไต่ถามและขอชดเชย**

- การกำหนดให้คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้สามารถ ไต่ถามและขอชดเชยได้ เช่น ความผิดฐานปลอมบัตรอิเล็กทรอนิกส์ ความผิดฐานปลอมเครื่องหมายการค้า ความผิดฐาน เลียนเครื่องหมายการค้า ความผิดตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 การกำหนดความผิด ประเภ่นี้ให้สามารถไต่ถามและขอชดเชยได้อาจจะกระทบต่อความเชื่อมั่นของต่างประเทศและของประชาชนอาจส่งผล ด้านลบต่อการค้าและการลงทุนของต่างประเทศได้
- ในการดำเนินการไต่ถามและขอชดเชย ผู้ไต่ถามและขอชดเชยอาจไม่มีความเป็นกลาง หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่าย ใด หรืออาจมีการข่มขู่ บังคับให้มีการยอมความ ทำให้การเยียวยาอาจไม่เป็นธรรมกับผู้เสียหาย

### ข้อสังเกตมาตรการชะลอการฟ้อง

- ร่างกฎหมายให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทนศาลขัดต่อหลักการสำคัญของอำนาจอธิปไตย เป็นการใช้อำนาจปราศจากการตรวจสอบ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักสากล

### ข้อสังเกตในภาพรวมทั้งการไกล่เกลี่ยและชะลอการฟ้อง

- การกำหนดให้โทษไม่เกินห้าปี ซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดินให้ไกล่เกลี่ยหรือชะลอการฟ้องได้ อาจทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง และกลับมกระทำความผิดซ้ำอีกโดยไม่ถูกลงโทษ และอาจกระทบความสงบเรียบร้อยและความสงบสุขของสังคม
- การใช้มาตรการไกล่เกลี่ยหรือชะลอการฟ้องอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้นในสังคม ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นมีฐานะการเงิน หรือมีอิทธิพลสูงกว่าอาจเสนอขอใช้เยียวยาผู้เสียหายเพื่อให้ตนพ้นผิด ซึ่งทำให้ยุติความขัดแย้งด้วยความจำใจ โดยเฉพาะผู้เสียหายที่มีฐานะยากจนหรือมีฐานะด้อยกว่า
- การใช้มาตรการไกล่เกลี่ยหรือชะลอการฟ้องอาจทำให้กระบวนการยุติธรรมใช้ระยะเวลามากขึ้นและยุ่งยากกว่าปัจจุบัน เนื่องจากหากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือเงื่อนไข ในที่สุดคู่กรณีก็จะต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก
- การใช้มาตรการไกล่เกลี่ยหรือชะลอการฟ้องทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐและคู่กรณีเพิ่มขึ้น เช่น ค่าตอบแทนหรือค่าป่วยการให้กับผู้ไกล่เกลี่ย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการประชุมไกล่เกลี่ย อุปกรณ์ สถานที่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าใช้จ่ายของพนักงานคุมประพฤติเพิ่มขึ้นจะทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐและของคู่กรณีเพิ่มขึ้น
- อาจมีการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการไปในทางที่ไม่ชอบให้มีการไกล่เกลี่ยหรือชะลอฟ้อง เช่น ข้อเท็จจริงมีการปล้นทรัพย์ มีผู้กระทำความผิดรวมกัน 3 คน มีผู้เข้าไปชิงทรัพย์ 2 คน และมีคนดูต้นทาง 1 คน อาจใช้ดุลพินิจไปทางไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยให้มีการไกล่เกลี่ยหรือชะลอฟ้องในคดีลักทรัพย์ตามมาตรา 335 (7) หรือข้อเท็จจริงมีการทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัสตามมาตรา 297 อาจใช้ดุลพินิจไปทางไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยให้มีการไกล่เกลี่ยหรือชะลอการฟ้องในคดีทำร้ายร่างกาย มาตรา 295 (ทำร้ายร่างกายจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายและจิตใจ) เป็นต้น
- ร่างกฎหมายขัดต่อกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เช่น การหยุดนับอายุความ การไม่ให้นำเรื่องการฟ้องและผิดฟ้องมาใช้ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่เร่งรัดหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทำให้พยานหลักฐานสูญหาย
- การกำหนดให้คดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีอาจสูงเกินไป
- กระบวนการไกล่เกลี่ยขาดการตรวจสอบถ่วงดุล
- การชะลอการฟ้องปราศจากการตรวจสอบโดยศาล

หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อประเด็นปัญหานั้น เพราะอะไร

### ข้อสังเกตมาตรการใกล้เคียง

- แม้เป็นกรณีเป็นความผิดที่จะใกล้เคียงได้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ แต่หากพนักงานสอบสวนเห็นว่าการกระทำส่งผลกระทบต่อสังคม และแม้ว่าการยินยอมให้ใกล้เคียง พนักงานสอบสวนยังมิได้พิจารณาที่จะไม่ให้ใกล้เคียงก็ได้ ดังนั้น ในอนาคตอาจมีการกำหนดแนวทางหรือลักษณะการกระทำผิดที่จะให้ใกล้เคียงเป็นมาตรฐาน ทั้งนี้ การกำหนดความผิดใดที่จะให้ใกล้เคียงควรได้พิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป
- ผู้ใกล้เคียงต้องได้รับการแต่งตั้งจากคู่กรณี ผ่านการอบรมหลักสูตรการใกล้เคียง มีกระบวนการในการตรวจสอบคุณสมบัติ การถอนชื่อ การตั้งรังเกียจ รวมถึงมีกระบวนการในการตรวจสอบถ่วงดุลในหลายขั้นตอน จึงถือว่าเป็นความเป็นกลางในระดับหนึ่ง ทำให้กระบวนการใกล้เคียงเกิดความเป็นธรรมกับคู่กรณี

### ข้อสังเกตมาตรการชะลอการฟ้อง

- กระบวนการชะลอการฟ้องไม่ได้ตัดอำนาจตุลาการโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ต้องหาประสงค์จะต่อสู้คดีในชั้นศาล หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนด ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป เป็นผลให้คดีต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล กระบวนการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการจึงมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก ซึ่งไม่ขัดต่อหลักอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

### ข้อสังเกตในภาพรวมทั้งการใกล้เคียงและชะลอการฟ้อง

- มาตรการแทนการฟ้องจะกำหนดเงื่อนไขไม่ให้มีการใช้มาตรการใกล้เคียงหรือชะลอการฟ้องเช่น ผู้ต้องหาเคยได้รับการใกล้เคียงคดีอาญาหรือการชะลอการฟ้องมาแล้ว ผู้ต้องหาอยู่ระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือพ้นโทษมาแล้ว เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกรงกลัวต่อกฎหมาย
- มาตรการแทนการฟ้องเป็นกฎหมายที่จะลดความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากทำให้ผู้มีฐานะด้อยกว่าไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี แต่สามารถมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายกันด้วยความสมัครใจและสมานฉันท์ และมีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลในหลายขั้นตอน ทำให้กระบวนการดังกล่าวเกิดความชอบธรรม
- จากการศึกษาพบว่าระยะเวลาในการดำเนินคดีในปัจจุบันมีมากกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบวัน (ตั้งแต่กระบวนการสอบสวน ฟ้องร้อง และพิจารณาคดี) แต่หากใช้มาตรการแทนการฟ้องจะทำให้ยุติคดีได้รวดเร็วกว่ากระบวนการยุติธรรมปกติ
- ปัจจุบันคดีจำคุกไม่เกินห้าปีมีหลายแสนคดี ซึ่งอยู่ในข่ายการใกล้เคียงและชะลอฟ้อง จะทำให้คดีส่วนใหญ่ไม่จำเป็นที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล จะเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล และลดงบประมาณในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในชั้นศาล และการพัฒนาพินิจโดยกรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติหลายพันล้านบาทต่อปี รวมทั้งลดค่าใช้จ่ายของคู่กรณีทั้งในส่วนค่าทนายความ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศาล เป็นต้น
- มาตรการแทนการฟ้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลในขั้นตอนต่างๆ ทำให้กระบวนการเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

(1) การใกล้เคียงคดีอาญา กำหนดให้มีการตรวจสอบโดยพนักงานอัยการ เพื่อตรวจสอบว่าการใกล้เคียงเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่

(2) การชะลอการฟ้อง กำหนดให้มีการตรวจสอบภายในองค์กรโดยอัยการสูงสุดก่อนที่จะมีคำสั่งชะลอการฟ้อง รวมทั้งหากการชะลอการฟ้องเกิดจากฉ้อฉล ผู้เสียหายฟ้องต่อศาลได้

- หากคู่กรณีประสงค์ที่จะใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาต้องยอมรับข้อยกเว้นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมปกติบางประการ เพื่อให้สามารถใช้มาตรการแทนการฟ้องได้ หากไม่ยกเว้นการฟ้องและการผิดฟ้อง อาจมีผลให้ในทางปฏิบัติไม่มีการใช้มาตรการแทนการฟ้อง เพราะพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องรีบดำเนินคดีตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด การใช้มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาย่อมเกิดขึ้นได้ยาก
- ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดจำกัดโทษที่จะใกล้เคียงได้ตามบัญชีท้าย ทำให้ข้อโต้แย้งลดลง
- ทุกขั้นตอนของกระบวนการใกล้เคียงเกิดจากความสมัครใจของคู่กรณี ดังนั้น หากคู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม คู่กรณีก็สามารถออกจากกระบวนการได้ตลอดเวลาของการใกล้เคียง และไปดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมปกติได้
- ในกระบวนการใกล้เคียงมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่ง
- กระบวนการชะลอการฟ้องดังกล่าวไม่ได้ตัดอำนาจตุลาการโดยสิ้นเชิง โดยในกรณีที่ผู้ต้องหาประสงค์จะต่อสู้คดีในชั้นศาล หรือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ประสงค์ให้ชะลอการฟ้อง พนักงานอัยการไม่อาจใช้ดุลพินิจสั่งชะลอการฟ้องได้
- ในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุ้มครองความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นที่พนักงานอัยการกำหนดให้พนักงานอัยการมีคำสั่งดำเนินคดีต่อไป เป็นผลให้คดีต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล กระบวนการชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการจึงมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก
- มีการตรวจสอบกระบวนการชะลอการฟ้องโดยอัยการสูงสุด

ส่วนที่ 7 แหล่งอ้างอิง

ส่วนที่ 8 ภาคผนวก

ส่วนที่ 9 ร่างกฎหมาย

หัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำ RIS ลงนามรับรอง

รัฐมนตรีลงนามรับรอง

วันเดือนปีที่จัดทำ

## สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

งานวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย : ศึกษากรณีร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... ตามหลักการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) และเพื่อค้นหาแนวทางในการพิจารณาความเหมาะสม ในการประกาศใช้ ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลหตุยภูมิจากข้อมูลเอกสาร ได้แก่ ร่าง พ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. ... แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายของต่างประเทศ เป็นต้น โดยนำเสนอผลการศึกษาเป็นข้อความประกอบเรื่อง ดังนี้

ในปัจจุบันมีคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะคดีอาญาส่งผลกระทบต่างๆ ตามมา เช่น คดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลเป็นจำนวนมาก เกิดกรณีนักโทษล้นเรือนจำ เกิดภาวะคดีล้นศาล และกระทบต่อการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม รวมไปถึงงบประมาณที่นำมาใช้ก็มีปริมาณสูง ซึ่งเกิดจากปัจจัยด้านต่างๆ เช่น ด้านบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ที่มีอยู่อย่างจำกัด ด้านกระบวนการในการดำเนินคดี ซึ่งมีขั้นตอนค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อน ด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของคู่กรณี ด้านสถานที่ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับผู้ต้องขัง ด้านงบประมาณ และด้านสังคมที่ไม่ยอมรับผู้ที่ผ่านการดำเนินคดี หรือถูกคุมขังมาก่อน ซึ่งปัญหาเหล่านี้กระจายเป็นวงกว้างและครอบคลุม ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ เช่น การอำนวยความสะดวก ขาดประสิทธิภาพ เกิดภาระด้านงบประมาณต่อรัฐในการวางมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากผู้ต้องขัง ล้นเรือนจำ รวมถึงส่งผลถึงสังคมทั่วไป ที่ไม่ยอมรับการกลับเข้าสู่สังคมของผู้พ้นโทษ

ผู้กระทำความผิด เมื่อพิสูจน์แล้วว่ามีผิดจริง แม้เป็นคดีเพียงเล็กน้อย มีโทษอาญาที่ต่ำ หรือเป็นคดีที่ยอมความกันได้ซึ่งผู้ที่กระทำความผิดได้ชดใช้หรือกระทำการชดเชยให้แก่ผู้เสียหายจนผู้เสียหายนั้นพอใจ จำเป็นด้วยหรือที่ต้องถูกพิพากษาจำคุก ควรมีวิธีการอื่นที่ช่วยเบี่ยงเบนคดีโดยใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอื่นๆ แทน แต่ถ้าสามารถยุติคดีความ หรือความขัดแย้งได้แต่เบื้องต้น โดยไม่ต้องเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาล ย่อมเกิดประโยชน์แก่ทั้งผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบมากกว่าการถูกดำเนินคดี ทั้งนี้ผู้ต้องหาอาจกลับตัวเป็นคนดีได้ ในขณะที่ผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยตามสมควร และรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ของผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคมมากกว่า ทั้งยังเป็นการลดปริมาณผู้ต้องขัง ล้นเรือนจำด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายในปัจจุบันจะพยายามตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ข้างต้นแต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีนโยบายด้านบริหาร หรือมีกฎหมายฉบับใดที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจัง ล้วนแต่เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ หรือปัญหาเฉพาะหน้าทั้งสิ้น จนกระทั่งร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... ได้เกิดมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการใกล้เคียงในชั้นสอบสวน และมาตรการชะลอฟ้องในชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งกำหนดเป็นมาตรการหลักที่สำคัญในร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว

เมื่อคณะผู้วิจัย ได้ดำเนินการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... พบว่า หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ นี้คือ การดำเนินการใกล้เคียงในชั้นพนักงานสอบสวน และชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่จะช่วยลดปริมาณคดีในเบื้องต้น ได้เป็นอย่างดี ทำให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้มีโอกาสในการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งและร่วมกันกำหนด

แนวทางการเยียวยาชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดความพึงพอใจในของคู่กรณีอย่างแท้จริง รวมทั้งผู้กระทำผิด  
จะมีโอกาสในการกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่มีมลทินติดตัว ถือเป็นการช่วยเยียวยา พื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้น  
จากการกระทำความผิด และช่วยลดระยะเวลา ความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการตามกระบวนการ  
ยุติธรรม ลดภาระการพิจารณาคดีของศาล ลดความขัดแย้งในชุมชน รวมทั้งลดงบประมาณภาครัฐและเป็นการ  
ลดผู้ต้องขัง ในขณะที่ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน และส่งผลให้ประชาชนทุกระดับ  
เข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความยุติธรรมและป้องกันอาชญากรรม อันเป็นการเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกัน  
อย่างมีความสุข

ดังนั้น คณะผู้วิจัย จึงได้มีข้อสรุปว่าควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ให้มีการประกาศใช้  
ต่อไป แต่อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวก็ยังคงมีความห่วงกังวลและไม่เห็นด้วยในบางส่วนเกี่ยวกับ  
ขอบเขตอำนาจของศาล ซึ่งเห็นว่าอาจขัดต่อหลักการสำคัญของอำนาจอธิปไตยเป็นการใช้อำนาจ  
โดยปราศจากการตรวจสอบ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการสากล คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าเพื่อให้การบังคับใช้  
ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และปราศจาก  
ข้อขัดแย้ง ควรเสนอให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหนึ่งชุด ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการ  
ควบคุมของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีคณะกรรมการอันประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทน  
จากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิจาก  
ภาคประชาชน เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น ร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้  
ดุลพินิจของพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่ง ทั้งยังเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ และเป็น  
ทางออกในการแก้ไขปัญหาที่มีขึ้นเกี่ยวกับอำนาจของศาลอีกด้วย

## นโยบายในการออกกฎหมายของประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยได้คำนึงถึงความสำคัญของการออกกฎหมายเพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้จากการ  
ออกพระราชกฤษฎีกาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ  
ตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานต่างๆ เพื่อทบทวน ตรวจสอบว่ากฎหมายนั้นยังคงมีสภาพ  
บังคับอยู่หรือไม่ ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือไม่ เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่  
เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ เพื่อที่จะได้ดำเนินการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่จำเป็นหรือไม่  
ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน หรือไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยนโยบายการจัดทำ (Regulatory Impact Assessment (RIA)) ของประเทศไทยได้เริ่มต้นมาอย่าง  
ต่อเนื่อง จะเห็นได้จากการจัดทำแม่แบบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้หน่วยงานที่ประสงค์จะ  
ออกกฎหมายประเมินและทบทวนถึงที่มา ความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วนในการออกกฎหมายซึ่งมี  
รูปแบบที่คล้ายคลึงกับการจัดทำ RIA แต่เนื่องจากการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลดังกล่าว ไม่ได้มีผลเชิง  
บังคับโดยตรงที่จะมีผลต่อการออกกฎหมายใหม่ จึงทำให้หน่วยงานต่างๆ ละเลยหรือไม่เห็นถึงความสำคัญ  
ในการทบทวนรายละเอียดดังกล่าว รวมถึงแม่แบบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นสำหรับทบทวน  
รายละเอียด และความสำคัญในการออกกฎหมายใหม่เท่านั้น แต่สำหรับกฎหมายที่ได้ใช้บังคับแล้วในระยะ  
หนึ่ง หรือกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะจัดทำแม่แบบดังกล่าวมิได้ถูกนำมา  
ประเมินตามหลักการดังกล่าว รูปแบบในการจัดทำ RIA ของงานวิจัยนี้จึงมิได้นำหลักเกณฑ์การประเมินผล

กระทบในการออกกฎหมายตามรูปแบบที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้อยู่ในปัจจุบัน หากแต่เป็นรูปแบบของ RIA ที่ปรับปรุงมาจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การนำเครื่องมือวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย ของสำนักงานกิจการยุติธรรม โดยคณะผู้วิจัยจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยนาร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้อง พ.ศ. .... มาวิเคราะห์โดยใช้รูปแบบ RIA เพื่อค้นหาแนวทางสำหรับการดำเนินงานเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการศึกษา วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้อง พ.ศ. .... โดยเครื่องมือวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment (RIA)) คณะผู้วิจัยได้มีข้อสรุปว่าควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ให้มีการประกาศใช้ต่อไปต่อไป แต่อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวก็ยังคงมีความหวั่งกังวลและไม่เห็นด้วยในบางส่วนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาล ซึ่งเห็นว่าอาจขัดต่อหลักการสำคัญของอำนาจอธิปไตยเป็นการใช้อำนาจ โดยปราศจากการตรวจสอบ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการสากล

ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นควรเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหนึ่งชุด เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบคดี” ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคประชาชน เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น เพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่ง ทั้งยังเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ และเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาที่มีขึ้นเกี่ยวกับอำนาจของศาลอีกด้วย

### ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในการจัดตั้ง “คณะกรรมการตรวจสอบคดี” นั้น ต้องระบุถึงองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และวิธีการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน จึงควรกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้อง พ.ศ. .... เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีอำนาจตามกฎหมาย ปราศจากการโต้แย้งของหน่วยงานอื่น

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

ราชบัณฑิตยสภา. พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2558.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือแบบการร่างกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.

### งานวิจัยและวิทยานิพนธ์

คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยาวารกุล. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย สำนักงานกิจการยุติธรรม.” เสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม 2559.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, วีรวัลย์ ไพบุลย์จิตต์อารี และณัฐธินิชา เลอพิไลแบร์ต. “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย.” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557.

สถาพร ปัญญาดี. “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล, “คู่มือประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศญี่ปุ่น” [ออนไลน์]

Accessed: 15 August 2016. Available from: <https://thainetizen.org/docs/japanese-ria-handbook>.

## ภาคผนวก

| รายนามผู้ร่วมงานโครงการวิจัย                                                          |                                                                                                                                             |                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| ชื่อ/ตำแหน่ง                                                                          | การศึกษา                                                                                                                                    | หน้าที่รับผิดชอบ |
| 1. นางสาวสิภาณี นาคมิ<br>นักวิชาการยุติธรรมปฏิบัติการ<br>สำนักงานกิจการยุติธรรม       | นิติศาสตรบัณฑิต<br>มหาวิทยาลัยรามคำแหง<br>รัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต<br>มหาวิทยาลัยรามคำแหง<br>บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต<br>มหาวิทยาลัยรามคำแหง | นักวิจัย         |
| 2. นางสาวกมลชนก ดุริยประกิจ<br>นักวิชาการยุติธรรมปฏิบัติการ<br>สำนักงานกิจการยุติธรรม | สังคมสงเคราะห์ศาสตรบัณฑิต<br>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<br>ศิลปศาสตร์ มหาบัณฑิต<br>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                                         | นักวิจัย         |
| 3. นางสาวกุลฉัตร พรหมณโชติ<br>นักวิชาการยุติธรรมปฏิบัติการ<br>สำนักงานกิจการยุติธรรม  | นิติศาสตรบัณฑิต<br>มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง                                                                                                    | นักวิจัย         |
| 4. นางสาวกัลยา ถ้ำทอง<br>นักวิชาการยุติธรรม<br>สำนักงานกิจการยุติธรรม                 | นิติศาสตรบัณฑิต<br>มหาวิทยาลัยนเรศวร                                                                                                        | นักวิจัย         |
| 5. นางสาววันทนีย์ เอี่ยมสงคราม<br>นิติกร<br>สำนักงานกิจการยุติธรรม                    | นิติศาสตรบัณฑิต<br>จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย                                                                                                    | นักวิจัย         |