

ที่ ยธ ๐๙๐๒/ ๕๔๕

คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ
สำนักงานกิจการยุติธรรม
อาคารรัฐประศาสนภักดีชั้น ๔
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรม

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๕๔๓๒ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘

๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๑๕๖ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สรุปมติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙

๒. แนวทางการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งว่ารองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ในฐานะประธานการประชุมเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีข้อขัดแย้งในประเด็นต่าง ๆ ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีหรือการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีมติให้ส่งร่างกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย รวม ๕ ฉบับ ให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) พิจารณา และตามหนังสือที่อ้างถึง ๒ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานหลักในการตรากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการไกล่เกลี่ยและการประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เป็นกฎหมายกลาง โดยพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้กระทรวงยุติธรรมนำเรื่องนี้เสนอ กพยช. ให้ความเห็นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป นั้น

กพยช. ขอเรียนผลการพิจารณา ดังนี้

๑. ตามมติที่ประชุม กพยช. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๘ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและการมีส่วนร่วมในงานยุติธรรม (คณะอนุกรรมการชุดที่ ๓) รับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปพิจารณา พร้อมทั้งเชิญหน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมายและหน่วยงาน หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมชี้แจงและปรึกษาหารือร่วมกัน และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้รายงานต่อ กพยช. และมอบหมายให้คณะอนุกรรมการกำหนดนโยบายขับเคลื่อนและสร้างการรับรู้ด้านกฎหมาย (คณะอนุกรรมการชุดที่ ๙) ไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมการอุทธรณ์ฎีกา) โดยให้รับข้อสังเกตของ กพยช. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องไปพิจารณา และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้รายงานต่อ กพยช.

๒. ตามมติที่ประชุม กพยช. ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ได้เห็นชอบตามความเห็นของคณะอนุกรรมการชุดที่ ๓ โดยแบ่งประเด็นพิจารณาออกเป็น ๒ ประเด็น ได้แก่ การระงับข้อพิพาททางอาญา ซึ่งมีร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ๒ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้อง

/คดีอาญา...

คดีอาญา พ.ศ. (เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม) และร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้น การสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ พ.ศ. (เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) และการระงับข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งมีร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ๒ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน พ.ศ. (เสนอโดยกระทรวงยุติธรรม) และร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. (เสนอโดยสำนักงานศาล ยุติธรรม) และมีความเห็น ดังนี้

๒.๑ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทางอาญา เห็นควรสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติมาตรการ แทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. เป็นกฎหมายสำหรับการระงับข้อพิพาทในทางอาญา และเห็นว่าร่าง พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นการสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ พ.ศ. มีความซ้ำซ้อนกับ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่มีความจำเป็นต้องยกร่างพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้น การสอบสวนของเจ้าพนักงานตำรวจ พ.ศ. ขึ้นใหม่ และให้แจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบถึงผล การพิจารณาและมติของ กพยช. เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่ง กพยช. ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาและมติ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว

๒.๒ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง เห็นชอบแนวทางการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาททางแพ่ง ส่วนที่ ๑ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ใช้เป็นการทั่วไป และมอบหมายคณะอนุกรรมการชุดที่ ๓ พิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณา ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าจะสามารถรวมเข้าในร่างกฎหมายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งได้หรือไม่

๓. ตามมติที่ประชุม กพยช. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ได้มีมติดังนี้

๓.๑ เห็นชอบแนวทางการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามที่ คณะอนุกรรมการชุดที่ ๓ เสนอ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย และให้แจ้งมติ กพยช. ไปยังสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณายกร่าง และแจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ กพยช. ได้มี หนังสือแจ้งไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยแล้ว

๓.๒ เห็นควรให้นำข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และฎีกา) ตามความเห็นของ คณะอนุกรรมการชุดที่ ๔ จำนวน ๓ ประการเสนอกลับไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาหลักการ ดังความต่อไปนี้

(๑) ปัญหาหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่เกิดขึ้นคือการขาดความเชื่อมั่นใน คำพิพากษาของประชาชน ดังนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ฎีกาจากระบบสิทธิ เป็นระบบอนุญาต จึงเป็นเพียงการแก้ไขบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในบางมาตรา เท่านั้น อาจไม่เป็นทางแก้ไขที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่าง สมบูรณ์ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในเชิงโครงสร้างของการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินคดีอาญาทั้งระบบ ศาลยุติธรรมจึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงในเชิงโครงสร้าง ของระบบการพิจารณาคดีอาญาทั้งระบบด้วย

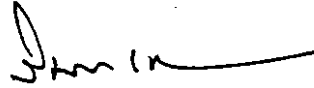
(๒) ระบบการขออุทธรณ์ฎีกาตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับใหม่ให้นำหนักกับ การกรองคดีที่ขึ้นสู่ศาลฎีกาเป็นหลักการระบุด้อยค่าว่าศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาได้เมื่อเห็นว่าเป็น “ปัญหา สำคัญ” ย่อมทำให้เกิดกระบวนการคัดกรองคดีที่ต้องมีผู้ทำหน้าที่คัดกรองคดีจะขึ้นไปสู่การพิจารณาของ ศาลฎีกาอันทำให้คดีล่าช้ายิ่งขึ้น และเป็นการเพิ่มภาระแก่องค์คณะของศาลฎีกาหรือประธานศาลอุทธรณ์ อีกทั้งด้อยค่าในการคัดกรองกำหนดไว้อย่างกว้าง จึงอาจส่งผลให้คดีกลับมาสู่ศาลฎีกามากขึ้นเท่าเดิม ศาลจึงควรกำหนดกลไกในการพิจารณากลับกรองคดีที่จะต้องผ่านการกลั่นกรองให้เกิดความชัดเจน มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สมเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้การพิจารณาคดีอาญาเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น

เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้การพิจารณาคดีเสร็จรวดเร็วขึ้น มิฉะนั้นอาจทำให้คดีค้างศาลจำนวนมาก และเป็นภาระแก่ประชาชนมากขึ้น

(๓) ถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๑๘ วรรค ๑ ที่กำหนดให้ศาลฎีกามีอำนาจรับฎีกาตามมาตรา ๒๑๖ ไว้พิจารณาได้ เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย และมาตรา ๒๑๘ วรรค ๒ (๗) ที่กำหนดว่า เมื่ออัยการสูงสุดลงลายมือชื่อรับรองในคำฟ้องฎีกาของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรที่ศาลฎีกาจะได้วินิจฉัย อาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความได้ว่าแม้อัยการสูงสุดได้ลงลายมือชื่อรับรองแล้ว ศาลฎีกาอาจมีอำนาจที่จะพิจารณารับหรือไม่รับฎีกาก็ได้ ซึ่งในประเด็นนี้ควรกำหนดให้ศาลฎีการับไว้พิจารณาได้เลย นอกจากนี้ ถ้อยคำบางประการในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๑๘ วรรค ๒ อาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องความชัดเจนในการตีความ ได้แก่ “ประโยชน์สาธารณะ” “ข้อกฎหมายที่สำคัญ” “แนวบรรทัดฐานของคำพิพากษา” รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิชณุ เครืองาม)

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

ฝ่ายเลขานุการฯ

สำนักงานกิจการยุติธรรม

กองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๓๖๖๔ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๙๓๐