

บทบาทศูนย์ยุติธรรมชุมชนกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

นางสาวมาลีสา เอื้อฤทธิกุล¹

นางสาววิลาสินี แสงงามสม²

นายสรรพวุฒิ อุไรวรรณ³

บทคัดย่อ

บทความนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำเทศบาลตำบลพระทองคำ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม สืบเนื่องจากผู้ที่มีหน้าที่ประจำศูนย์ยุติธรรมชุมชน มีทั้งข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนประชาชนในภาคอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อ.ส.ม) หรือตัวแทนชุมชนเป็นต้น พบว่าไม่เข้าใจบทบาทการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ส่วนใหญ่เน้นเป็นการเกลี้ยกล่อม จนกระทั่งฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจลูกกลามบานปลายจนต้องไปสถานีตำรวจและเป็นคดีความขึ้นสู่ศาลทั้งที่เป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งน่าจะจบในชุมชนนั้น หากผู้ที่มีหน้าที่ในพื้นที่นั้นหรือภาคประชาชนภายในชุมชนเข้าใจหลักการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับท้องถิ่นหรือระดับชุมชน จะช่วยลดความขัดแย้ง ปัญหาสังคมในชุมชนและความยากจนของประชาชนที่ต้องดำเนินคดี จึงเป็นที่มาของการนำเสนอบทความทางวิชาการนี้

บทนำ

การอำนวยความสะดวก การสร้างความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคม เป็นภารกิจหลักที่สำคัญยิ่งของกระทรวงยุติธรรม ที่จะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนในทุกพื้นที่และทุกระดับ แต่ภารกิจดังกล่าวหากรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียวคงไม่สามารถบรรลุผลอย่างยั่งยืนได้ หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการดำเนินการดังกล่าวจึงอยู่ที่คนในชุมชน ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดได้สัมผัส มีส่วนได้เสียกับความยุติธรรม ความเป็นธรรมและความสงบสุขในชุมชนนั้น ๆ ได้มีโอกาสและมีช่องทางที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการแก้ปัญหาชุมชนด้วยตนเอง โดยได้มีโอกาสในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและร่วมรับประโยชน์จากการแก้ปัญหาพร้อมกันในลักษณะของการเป็น “หุ้นส่วน”⁴

แต่ด้วยชุมชนไม่มีประสบการณ์หรือไม่มีทรัพยากรเพียงพอหรือไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้โดยลำพังชุมชนเอง จึงจำเป็นต้องให้หลาย ๆ องค์กรเข้ามาตกลงเป็นหุ้นส่วนยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหาร่วมกับชุมชน การแต่งตั้งตัวแทนของแต่ละองค์กรมาทำงานร่วมกับชุมชนนั้น แต่ละหน่วยงานหรือองค์กรมักได้รับความไว้วางใจในการแนะนำ เสนอแนวทางแก้ไขปัญหารวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และพบว่าแต่ละคนไม่มีประสบการณ์ในบทบาทการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจถึงความเป็นมาของการเข้าร่วมศูนย์ยุติธรรมชุมชนและแนะแนวทางการเริ่มในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

¹ นางสาวมาลีสา เอื้อฤทธิกุล ตำแหน่งนิติกรชำนาญการ สังกัดเทศบาลตำบลพระทองคำ

² นางสาววิลาสินี แสงงามสม ตำแหน่งพนักงานการเลือกตั้งชำนาญการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

³ นายสรรพวุฒิ อุไรวรรณ ตำแหน่งพนักงานสอบสวนชำนาญการ สังกัดสำนักงาน ป.ป.ช.

⁴ <http://www.kknontat.com/wp-content/uploads/2013/05/บทบาทงานเครือข่ายยุติธรรมชุมชน.pdf>.

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

บทความนี้เกิดจากความตั้งใจของผู้เขียนที่ได้มีโอกาสทำงานเป็นคณะกรรมการในศูนย์ยุติธรรมชุมชนระดับท้องถิ่น ซึ่งยังพบว่าคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนยังไม่มีความเข้าใจดีพอเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน ประกอบกับเกิดความสงสัยว่าเหตุใดจึงเน้นการเจรจาไกล่เกลี่ย ซึ่งส่วนใหญ่คดีพิพาทในชุมชน คนในชุมชนจะนำความขัดแย้งไปให้ตำรวจจับข้อพิพาทโดยส่วนใหญ่ เพราะประชาชนมั่นใจว่ายุติได้จริง แต่ท้ายที่สุดแล้วข้อพิพาทดังกล่าวยังคงไปปรากฏที่ศาลยุติธรรม อีกทั้งเมื่อไปศาลยังพบว่ากระบวนการศาลยุติธรรมยังมีการให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเช่นกัน แล้วเหตุใดทุกหน่วยงานจึงให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก จึงเป็นที่มาของการนำเสนอบทความ เพื่อให้ประชาชนผู้ซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รับรู้และร่วมกันแก้ไขปัญหาในชุมชนของตนเอง เพื่อความสงบสุข ลดปัญหาความขัดแย้งและช่วยลดการเป็นคดีความในศาลยุติธรรม ลดความใช้จ่ายในการดำเนินคดีด้วย

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ที่มาของศูนย์ยุติธรรมชุมชน

ประเทศใดที่ใช้นโยบายควบคุมอาชญากรรมแบบสุดโต่ง มุ่งควบคุมอาชญากรรม โดยไม่ใส่ใจในการพัฒนา “คุณภาพชีวิตของชุมชน” ซึ่งถือว่าเป็น “ความยุติธรรมทางสังคม” ที่สำคัญที่คู่ขนานกับ “ความยุติธรรมทางอาญา” โดยถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นมีอาชีพ ในท้ายที่สุดประเทศนั้นก็จะไม่สามารถจัดการกับปัญหาอาชญากรรมใด ๆ และไม่สามารถทำให้คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นได้ ดังเช่นเกิดกระแสรื้อรื้อและกระแสดันต่อประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างรุนแรงในช่วง พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา โดยรัฐต่าง ๆ ในประเทศนี้ได้พยายามปรับนโยบายหลายรูปแบบเช่นเปลี่ยนมาใช้นโยบายปราบอาชญากรรมอย่างรุนแรง แต่สุดท้ายก็ยังล้มเหลว จนเมื่อมีการหันมาให้ความสำคัญกับ “กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน” (Community Participation Paradigm) ในรูปแบบ “ยุติธรรมชุมชน” (Community Justice) โดยให้ประชาชน/ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐและของกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น จึงเริ่มทำให้กระแสดันต่อรัฐลดลงและที่สำคัญอย่างยิ่งคือเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความร่วมมือจากภาคประชาชนเพิ่มสูงมากขึ้น ภาพขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เคยเป็นภาพลบก็กลายเป็นบวก อาชญากรรมที่ไม่เคยมีผู้ใดแจ้งเบาะแสเพิ่มมากขึ้นทำให้การอำนวยความยุติธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น จนทำให้อาชญากรรมลดลงอย่างเป็นรูปธรรม⁵

สำหรับประเทศไทยเริ่มปรากฏให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมจากที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หรือที่เรียกกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กรณีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75⁶ และมาตรา 76⁷ ได้กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกันและรัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

⁵ <http://www.w.jpr.moj.go.th/khonkaen/images/381.pdf>. นายสมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์, ยุติธรรมชุมชนคืออะไร, กรมคุมประพฤติ, กระทรวงยุติธรรม

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 75 วรรคหนึ่ง รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

1.1 ยุติธรรมชุมชนหมายถึง การป้องกันอาชญากรรม และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมในรูปแบบต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมหน่วยใดหน่วยหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันหรือในกิจกรรมนั้น ๆ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อคุณภาพชีวิตของชุมชน

จากคำจำกัดความของยุติธรรมชุมชนดังกล่าว จะเห็นว่ายุติธรรมชุมชนประกอบด้วยตัวละครอย่าง น้อยสองฝ่าย ฝ่ายแรกคือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ฝ่ายที่สองคือชุมชน ซึ่งการให้ ความหมายของยุติธรรมชุมชนเช่นนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนได้ง่ายยิ่งขึ้น

องค์กรอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมากกว่าหนึ่งหน่วยงานจะเข้ามาทำงานร่วมกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามช่องทางที่เปิดโอกาสให้นั้นจะกระทำหรือไม่ ก็ตอบว่าได้ขึ้นอยู่กับปัญหาและเป้าประสงค์ของการแก้ปัญหาานั้น ๆ ว่าชุมชนนั้นได้ร่วมกันตั้งเป้าประสงค์ที่ต้องการแก้ไขให้บรรลุไว้ที่เป้าประสงค์ และการที่จะบรรลุเป้าประสงค์นั้น ๆ ชุมชนมีประสบการณ์มาก่อน หรือมีความสามารถทำได้เองหรือไม่ หากไม่สามารถทำได้เองชุมชนจะประสานเพื่อดึงหน่วยงานใดหรือองค์กรใดเข้ามาร่วมทำงานด้วยบ้าง ด้วยเหตุผลข้อนี้ทำให้ยุติธรรมชุมชนอาจมีรูปแบบที่มีโครงสร้างง่าย ๆ ดังปรากฏตามคำจำกัดความดังกล่าวแล้วข้างต้น และนอกจากนี้ยุติธรรมชุมชนยังมิใช่รูปแบบที่ค่อนข้างซับซ้อนที่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่เข้ามาร่วมกันทำงานมากกว่าสองหน่วย และรูปแบบที่ซับซ้อนที่บูรณาการทำงานร่วมกันแบบเบ็ดเสร็จครอบคลุมหน่วยงานที่จำเป็นที่ชุมชนจะต้องประสานดึงให้เข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อให้เป้าประสงค์ที่ชุมชนร่วมกันตั้งไว้นั้นบรรลุผลสำเร็จ

คำว่า “มีส่วนร่วม” นั้นหมายความว่าชุมชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมหรือในกิจกรรมใด ๆ ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามที่เปิดโอกาสให้ในหลายระดับก็ได้ ตั้งแต่ระดับการมีส่วนร่วม “ต่ำสุด” เช่นการให้ข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมไปจนถึงการมีส่วนร่วมอย่าง เป็น “หุ้นส่วน” กันกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ชุมชนที่จะทำงานร่วมกับหน่วยงานใด ๆ ในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นหุ้นส่วนหมายถึงชุมชนที่รวมตัวกันในรูปแบบ “องค์กรชุมชน” ที่มีชื่อเรียกขาน มีการประชุมกันเป็นระยะ ๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มกลองยาว กลุ่มเผ่าระวังชุมชน กลุ่มอาสาสมัคร โรงเรียน วัด หรือมัสยิด เป็นต้น⁸

การริเริ่มยุติธรรมชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่แล้ว แต่ละหน่วยงานได้เปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เปิดช่องทางนั้น ล้วนแต่เป็นบทบาทที่อาศัยความสามารถอย่างใดอย่างหนึ่งที่ประชาชนมีอยู่แล้ว เช่นแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชน เพื่อนำปัญหาความเดือดร้อนผ่านผู้แทนชุมชนหรืออาสาสมัครสาธารณสุข ตัวแทนอาสาสมัครนำปัญหาด้านสุขภาพ อย่างน้อยเป็นการนำปัญหาในชุมชนร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน เป็นต้น จึงเป็นที่มาของการสร้างแนวร่วมในชุมชนที่จะร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมรูปแบบหนึ่งอันเป็นการเสริมสร้างความยุติธรรม ความเป็นธรรมและความสงบเรียบร้อยในชุมชน ให้ความช่วยเหลือดูแลให้คำแนะนำกันแก้ไขปัญหาอันเป็นการลดข้อพิพาทความขัดแย้งในชุมชน

1.2 เครือข่ายยุติธรรมชุมชน เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานของกระทรวงยุติธรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ “ยุติธรรมถ้วนหน้า ประชาชนมีส่วนร่วม” (justice for all, all for justice) อันจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับชุมชน ในการอำนวยความยุติธรรม สร้างความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคมร่วมกัน โดยภาครัฐจะส่งเสริมการรวมตัวกันของประชาชนในลักษณะของ “เครือข่าย” เพื่อทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับภาครัฐในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ

⁸ <http://w.w.jpr.moj.go.th/khonkaen/images/381.pdf>. นายสมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์, ยุติธรรมชุมชนคืออะไร, กรมคุมประพฤติ, กระทรวงยุติธรรม

ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนและจะส่งเสริมให้เครือข่ายมีความเข้มแข็ง สามารถจัดตั้ง “ศูนย์ยุติธรรมชุมชน” ของตนเองขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการร่วมกันสรรหาแนวทางที่จะทำให้ภาครัฐและภาคประชาสังคมร่วมกันสร้าง “สังคมที่ยุติธรรม” กล่าวคือ เป็นสังคมที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมายอย่างถ้วนหน้า และเป็นสังคมที่มีความสงบสุข ปราศจากอาชญากรรมอันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

เครือข่ายยุติธรรมชุมชน หมายถึง ประชาชน กลุ่ม หรือองค์กรที่มีความสนใจและสมัครใจที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และประสานความร่วมมือในการป้องกัน เฝ้าระวังปัญหาอาชญากรรม ตลอดจนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในกิจกรรมต่างๆ ของกระทรวงยุติธรรม เพื่อตอบสนองความต้องการและเสริมสร้างความยุติธรรมและความสงบสุขในชุมชน

คณะกรรมการประจำศูนย์ยุติธรรมชุมชน หมายถึง สมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนหรือประชาชนในชุมชนได้รับการคัดเลือกให้ทำหน้าที่พิจารณา วินิจฉัย แก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในชุมชนในกรณีที่สมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชน หรือผู้ประสานงานยุติธรรมชุมชนไม่สามารถแก้ไขได้ และพิจารณาส่งเรื่องที่ไม่สามารถแก้ไขได้ให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดต่อไป โดยมีผู้ประสานงานยุติธรรมชุมชนเป็นเลขานุการคณะกรรมการประจำศูนย์ยุติธรรมชุมชนและเป็นฝ่ายธุรการ

ศูนย์ยุติธรรมชุมชน หมายถึง สถานที่ที่อยู่ในชุมชน และสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมตลอดจนประชาชนเห็นชอบให้จัดตั้งเป็นศูนย์ยุติธรรมชุมชน เพื่อใช้เป็นสถานที่ดำเนินงานของคณะกรรมการประจำศูนย์ยุติธรรมชุมชนหรือดำเนินงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน⁹

บทบาทหน้าที่ที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้รับมอบหมายและถือว่าอยู่ในหน้าที่ที่ประชาชนทุกส่วนมีส่วนร่วมทำร่วมกันได้สรุปดังนี้ ให้คำแนะนำและช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ประชาชนในข้อกฎหมาย รวมทั้งไกล่เกลี่ย ประนีประนอมข้อพิพาท รับเรื่องราวร้องทุกข์และส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รับแจ้งเบาะแสที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดคดีอาญาในระดับหมู่บ้านตลอดจนการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ จากที่กล่าวมาข้างต้นคือบทบาทและภารกิจในระดับท้องถิ่นหรือระดับชุมชนที่แท้จริง แต่ไม่สามารถลดความขัดแย้งในชุมชนได้เพราะตัวคณะกรรมการประจำศูนย์ยุติธรรมชุมชน หรือสมาชิกศูนย์ยุติธรรมชุมชน ขาดทักษะการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ดี

สาเหตุที่คณะกรรมการประจำศูนย์ยุติธรรมชุมชนไม่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับท้องถิ่นหรือระดับชุมชนได้เนื่องจากส่วนใหญ่จะนำผู้กระทำและผู้ถูกกระทำมาพบกันในสถานการณ์ หรือเวลาที่ไม่เหมาะสม หรือหากไม่มาพบกันผู้เจรจาไกล่เกลี่ยมักนำพาเชื่อมโยงให้อีกฝ่ายรู้สึกถึงความได้เปรียบเสียเปรียบจนไม่ได้คำนึงถึงการสมานฉันท์ที่จะต้องอยู่ร่วมกันในชุมชนต่อไป เมื่อไม่พอใจหรือเจรจาไกล่เกลี่ยไม่ได้มักไปพบเจ้าหน้าที่ตำรวจทันที ซึ่งส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะช่วยกันไกล่เกลี่ยจนกลายเป็นเกลี้ยกล่อมจนอีกฝ่ายต้องมาเผชิญหน้ากันอีกจนลุกลามไปยังศาลยุติธรรม ซึ่งเมื่อทำการศึกษาจะพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเองมิได้ถูกฝึกมาเพื่อการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แต่เป็นทักษะการเกลี้ยกล่อมผู้กระทำความผิดมากกว่า ซึ่งหลายครั้งที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการเจรจา

ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชนมาจากทั้งภาคประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทุกคนต่างต้องการมีส่วนร่วมในการยุติข้อพิพาทเบื้องต้นเพื่อลดความขัดแย้งในชุมชนของตนเอง จึงควรนำเสนอกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับชุมชนหรือระดับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้งานได้จริง ปรากฏดังนี้

2.ความหมาย และแนวคิดทฤษฎีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

⁹ <http://w.w.servicelink2.moj.go.th/pattani/rangkaimoj..htm> เครือข่ายยุติธรรมชุมชน, กระทรวงยุติธรรม.

¹⁰ การระงับข้อพิพาทโดยวิธีไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเป็นการแก้ไขปัญหาคัดแย้งระหว่างคู่กรณี โดยที่คู่พิพาทตกลงกันให้บุคคลที่สามเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน คู่พิพาททั้งสองฝ่ายต้องยอมผ่อนผันข้อเรียกร้องของตนและแต่ละฝ่ายจะได้สิทธิตามที่ได้ประนีประนอมยอมความกันนั้น ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทไม่มีอำนาจบังคับให้คู่พิพาทตกลงกัน ไม่มีอำนาจให้คำตัดสินหรือกำหนดผลแห่งการเจรจาให้แก่คู่พิพาท แต่จะช่วยลดความขัดแย้งความตึงเครียด และสร้างบรรยากาศที่ดีในการเจรจา บางครั้งอาจเสนอแนวทางในการยุติข้อพิพาทก็ได้

2.1 ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “พูดจาให้ปรองดองกัน พูดจาให้ตกลงกัน ปรองดอง ทำให้เรียบร้อย ทำให้มีส่วนเสมอกัน” ในภาษาอังกฤษมีการใช้คำศัพท์สำหรับคำว่า ไกล่เกลี่ยอยู่ 2 คำ คือ “Conciliation” และคำว่า “Mediation” ซึ่งคำศัพท์ทั้งสองคำนี้มีความหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ “Conciliation” เป็นการจัดการข้อพิพาทโดยบุคคลที่สาม โดยขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณี การจัดการด้วยวิธีนี้สามารถนำมาใช้กับข้อพิพาทด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านสิ่งแวดล้อม บุคคลที่สามสามารถให้คำแนะนำและความเห็นแก่คู่กรณีได้ หากการ “Conciliation” ไม่สามารถนำไปสู่ข้อยุติได้ ข้อพิพาทนี้จะต้องให้ศาลพิจารณาต่อไป ส่วน “Mediation” เป็นวิธีการที่คล้ายกับ “Conciliation” โดยมีบุคคลที่สามมาช่วยในการจัดการกับข้อพิพาทแต่จะไม่ให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะกับคู่กรณี และข้อตกลงจาก “Mediation” จะไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม “Mediation” มีความหมายยืดหยุ่น และเป็นข้อตกลงที่ไม่เป็นทางการซึ่งเหมาะสมกับข้อพิพาททางการค้า

2.2 แนวคิดในการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย

ความขัดแย้งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ เมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นวิธีการจัดการความขัดแย้งหรือข้อพิพาทในอดีตมักถือความต้องการและความคิดของตนเป็นหลัก โดยการจัดการกับความขัดแย้งด้วยวิธีการมุ่งเอาชนะกันเพื่อให้ตนบรรลุตามที่ประสงค์ ต่อมาวิธีการจัดการกับความขัดแย้งได้พัฒนารูปแบบเรื่อยมาจากการให้ผู้นำในสังคมเป็นผู้จัดการและพัฒนาไปสู่ในรูปแบบของศาลโดยมีผู้พิพากษาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท จนกระทั่งพัฒนาไปสู่รูปแบบกระบวนการยุติธรรมเต็มรูปแบบอันประกอบด้วย การสืบพยาน สอบสวน กระบวนการฟ้องคดี กระบวนการค้นหาข้อเท็จจริงในศาล กระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดี จนกระทั่งการลงโทษผู้กระทำความผิดหรือให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาหรือได้รับการชดเชย

แม้การจัดการกับความขัดแย้งโดยกระบวนการทางศาลสามารถจัดการกับปัญหาข้อพิพาทได้ แต่การนำความขัดแย้งหรือข้อพิพาทไปสู่ศาลไม่ใช่วิธีการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งที่ดีที่สุดและยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการทางศาลไม่อาจแก้ปัญหาความขัดแย้งของผู้คนในสังคมให้หมดไปได้ เพราะคำตัดสินของศาลย่อมต้องมีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ (Win/Lose) คำตัดสินของศาลจึงไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุดของการจัดการกับความขัดแย้งเสมอไป และบางครั้งยังนำมาซึ่งความขัดแย้งอื่นเพิ่มเติมอีกด้วย

นอกจากนี้กระบวนการทางศาลยังมีปัญหาในเรื่องของความล่าช้า ไม่สะดวกรวดเร็วและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้แนวคิดในการหาทางออกร่วมกันเพื่อระงับข้อขัดแย้งหรือจัดการกับปัญหาข้อพิพาทจึงเกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายให้คู่พิพาทสามารถทำความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถดำเนินชีวิตร่วมกันได้อันจะส่งผลต่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม

¹⁰ นายวรพจน์ เวียงจันทร์, การไกล่เกลี่ย สมานฉันท์ ในระบบพิจารณาตัวอย่างต่อเนื่องของศาลยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลจังหวัดพิษณุโลก และศาลจังหวัดกบินทร์บุรี, ผลงานส่วนบุคคล หลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 13 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2557

การใกล้เคียงข้อพิพาทจึงเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลสามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการช่วยเหลือชักจูงให้คู่พิพาทยอมเจรจาผ่นผ่นเข้าหากันอันจะนำไปสู่การทำความตกลงกันได้ด้วยความพอใจทั้งสองฝ่าย ด้วยเหตุนี้การใกล้เคียงข้อพิพาทจึงเป็นทางเลือกทางหนึ่งในการระงับข้อพิพาท แทนการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล เนื่องจากการใกล้เคียงจะทำให้คู่ความลดภาระค่าใช้จ่ายต่างในการต่อสู้คดี อีกทั้งยังประหยัดเวลาและคู่ความจะได้รับประโยชน์จากการเจรจาต่อรองที่เป็นข้อยุติซึ่งเกิดจากความสมัครใจของแต่ละฝ่ายกับทั้งยังคงความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันไว้โดยไม่ก่อความอาฆาตแค้นหรือฟ้องร้องกันเป็นคดีขึ้นอีก จนกระทั่งมีคำกล่าวว่า “คำพิพากษาที่วิเศษดีที่สุดในยุคยังไม่ยุติธรรมเท่ากับสัญญาประนีประนอมยอมความที่แย่มากที่สุด”

2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทด้วยการใกล้เคียง¹¹

ในการระงับข้อพิพาทด้วยการใกล้เคียงนั้นมีทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ทฤษฎีคือ

(1) ทฤษฎีการแข่งขัน (Competitive Theory)

ทฤษฎีนี้มองว่าผู้เจรจาที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายและสามารถรักษาผลประโยชน์ของลูกความโดยได้รับผลออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจเป็นในด้านเงินตราหรือวัตถุและเข้าใจถึงอำนาจที่ตนมีอยู่และใช้โดยไม่ชักช้า เพื่อประโยชน์ของลูกความ ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานเบื้องต้นว่า “สังคมอยู่ภายใต้ปกครองหรือครอบงำโดยผู้ที่เห็นประโยชน์ส่วนตัว ในสถานการณ์ของการเจรจาแต่ละฝ่ายทั้งนักกฎหมายและลูกความต่างมีความประสงค์ให้บรรลุความต้องการของตนมากที่สุด” ทฤษฎีการแข่งขันมองโลกในแง่ที่ว่า ทรัพยากรมีอยู่จำกัดต้องแบ่งปันโดยการแข่งขันเพื่อให้ประสบความสำเร็จในแต่ละเรื่อง ตามทฤษฎีนี้รูปแบบการเจรจากำหนดขึ้นโดยถือผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ เพื่อให้ตนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายสูญเสีย

(2) ทฤษฎีการแก้ไขปัญหา (Problem Solving Theory)

ทฤษฎีนี้ถือหลักว่า ผู้เข้าร่วมเจรจาทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกันถ้าไม่มีสิ่งอื่น ทุกคนอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคมเดียวกัน จึงมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อให้สามารถทำข้อตกลงด้วยความสมัครใจ ข้อขัดแย้งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาและแก้ไขร่วมกันโดยคู่ความทั้งสองฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน หลักการของทฤษฎีการแก้ไขสำคัญมี 5 ประการคือ

(ก) แยกปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวออกจากข้อขัดแย้งและแก้ไขในแต่ละปัญหาแยกต่างหากจากกัน

(ข) เน้นความสำคัญของประโยชน์ได้เสียและความต้องการของคู่ความซึ่งไม่ใช่ฐานะคู่ความ

(ค) คิดหาทางเลือกหลายวิธีเพื่อให้คู่ความได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

(ง) ยืนยันการใช้อำนาจประกอบต่าง ๆ ที่ต้องนำมาใช้ในการตัดสินใจเพื่อประเมินทางเลือก

(จ) เข้าใจและแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการเจรจาตกลงกันทำสัญญา

จากทฤษฎีการแข่งขันและทฤษฎีการแก้ปัญหามองเห็นว่า ทฤษฎีการแข่งขันมีข้อดีคือสามารถกำหนดรูปแบบและขั้นตอนการเจรจา การต่อรองที่แข็งกร้าวจะเหนือกว่าฝ่ายที่ด้อยกว่า ทำให้ข้อพิพาทสามารถยุติลงได้ แต่มีข้อเสีย คือ คู่ความต้องเผชิญหน้ากัน แต่ละฝ่ายต่อสู้เพื่อชัยชนะทำให้เป็นศัตรูกันเมื่ออีกฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และอีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย ส่วนทฤษฎีการแก้ไขปัญหามีข้อดีคือ เป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยคำนึงถึงความชอบธรรมของฐานะ ผลประโยชน์และความประสงค์ของอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มุ่งเพื่อชัยชนะแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีข้อเสียคือ ไม่อาจใช้ร่วมกับทฤษฎีการแข่งขันในแง่ที่ว่า แม้ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด

¹¹ นายวรพจน์ เวียงจันทร์, การใกล้เคียง สมานฉันท์ ในระบบพิจารณาตัดสินคดีอย่างต่อเนื่องของศาลยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลจังหวัดพิษณุโลก และศาลจังหวัดบึงนาราง, ผลงานส่วนบุคคล, หลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 13 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม w.w.w.library.coj.go.th, สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2557.

ในการแบ่งปัน ฝ่ายหนึ่งอาจได้ประโยชน์โดยไม่ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย ดังนั้น เมื่อทฤษฎีทั้งสองต่างมีข้อดีและข้อเสีย จึงสมควรที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเลือกนำเฉพาะข้อดีของแต่ละทฤษฎีมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดบนพื้นฐานแห่งสภาพปัญหาของคดีหรือข้อพิพาทนั้น ๆ ด้วย

2.4 ความสำคัญของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท¹²

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือคู่พิพาทในกระบวนการเจรจาต่อรอง มีลักษณะสำคัญคือ การดำเนินการจะต้องเริ่มต้นและดำเนินไปบนพื้นฐานความสมัครใจของคู่พิพาท รักษาความลับ และไม่มุ่งหาข้อสรุปถูกผิดแต่ส่งเสริมให้คู่พิพาทแสวงหาทางออกร่วมกัน

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative dispute resolution) ซึ่งหมายถึงวิธีการระงับข้อพิพาทที่นอกเหนือไปจากการฟ้องร้องต่อศาล (litigation) ประกอบด้วย 3 รูปแบบ ได้แก่

(1) การเจรจาต่อรอง (negotiation) หมายถึงการที่คู่พิพาทสมัครใจเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงกันเองโดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง

(2) การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท (mediation หรือ conciliation) หมายถึงการที่คู่พิพาทสมัครใจให้มีบุคคลที่สามซึ่งเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” หรือ “ผู้ประนอมข้อพิพาท” เข้ามาช่วยให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้คู่พิพาทตกลงกันหรือกำหนดผลลัพธ์ของกระบวนการ¹³

ทั้งนี้ ในทางทฤษฎีอาจมีการแยกรูปแบบการไกล่เกลี่ย (Mediation) กับ การประนอมข้อพิพาท (Conciliation) ออกจากกันโดยแบ่งผ่านบทบาทของคนกลาง กล่าวคือ “ผู้ไกล่เกลี่ย” ในกระบวนการไกล่เกลี่ยมีหน้าที่เป็นตัวกลางในการติดต่อสื่อสารเท่านั้น ในขณะที่ “ผู้ประนอมข้อพิพาท” มีอำนาจในการจัดทำข้อเสนอทางออกให้คู่พิพาทพิจารณาด้วย

อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยไม่มีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของคนกลางอย่างชัดเจนและมีการใช้คำว่าไกล่เกลี่ยกับการประนอมข้อพิพาทสลับกันไปมาโดยสื่อถึงความหมายเดียวกัน ดังนั้น เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน บทความเรื่องนี้มุ่งเน้นให้ผู้ที่เป็นคณะกรรมการในศูนย์ยุติธรรมชุมชนระดับท้องถิ่นได้นำไปใช้งานได้จริงและทำให้ข้อพิพาทในชุมชนได้รับการแก้ไขความขัดแย้งซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถเจรจาได้โดยมีบุคคลที่สามคือคณะกรรมการประจำศูนย์ยุติธรรมชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ช่วยเหลือให้คำแนะนำทางด้านกฎหมายด้วย

ก่อนจะกล่าวถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับชุมชน ขอกล่าวถึงสาเหตุของการริเริ่มมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับชุมชน ก็เพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้หันมาให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดจากเหตุผลสองประการ¹⁴

ประการแรก การควบคุมสังคมแบบทางการโดยตำรวจและโดยศาล ไม่สามารถควบคุมอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากมีทรัพยากรจำกัด จึงทำให้การควบคุมอาชญากรรมมี “สภาพเสมือนแผ่นฟิล์มที่เบาบาง” ในท่ามกลางสถาบันต่าง ๆ และวัฒนธรรมประเพณีในชุมชนที่เป็นบ่อเกิดของระเบียบของชุมชนนั้น ๆ การคุ้มครองที่เบาบางโดยตำรวจและศาลจึงถูกบดบังด้วยความสามารถของครอบครัว โรงเรียน ศาสนา องค์กร

¹² http://w.w.v-reform.org/wp-content/uploads/2014/06/กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย_ตะวัน-มานะกุล.pdf

¹³ ภาณุ รังสิสัท, “หลักสูตร ผู้ปฏิบัติงานไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท” เอกสารประกอบการบรรยายโครงการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในศาล, ณ โรงแรมดิเอ็มเมอร่าส์ กรุงเทพมหานคร, 21 มีนาคม 2544.

¹⁴ <http://w.w.w.jpr.moj.go.th/khonkaen/images/381.pdf>. นายสมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์, ยุติธรรมชุมชนคืออะไร, กรมคุมประพฤติ, กระทรวงยุติธรรม

ภาคเอกชน และองค์กรอื่น ๆ ที่อาสาทำงานเพื่อการคืนผู้กระทำความผิดสู่ชุมชนอย่างพลเมืองดี และการคุ้มครองสังคมจากอาชญากรรมที่ทำได้ดีกว่า

ประการที่สอง เกิดจากการยอมรับในหลักการพื้นฐานที่ว่าสมาชิกของชุมชนก็คือประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่ทำงานอย่างแข็งขันเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมยิ่งกว่าการมุ่งเพื่อประโยชน์ส่วนตน ความล้มเหลวของเราในอดีตที่ผ่านมาเกิดจากข้อสมมุติฐานที่ผิดพลาดที่ว่า “ปัญหาความปลอดภัยสาธารณะเป็นปัญหาของภาครัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่านั้นหาใช่ปัญหาของชุมชนไม่”

หลักการสำคัญของระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท¹⁵ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่ใช่แต่เพียงผู้ไกล่เกลี่ยหรือคู่กรณีพิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์ที่จะทำการไกล่เกลี่ยเท่านั้น แต่หลักการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่สำคัญ เพื่อยังให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยยังมีหลายประการซึ่งประกอบด้วยหลักการดังนี้

(1) ความสมัครใจที่แท้จริงของคู่กรณีพิพาท

การไกล่เกลี่ยเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสมัครใจที่แท้จริงของคู่กรณีพิพาท คือ คู่กรณีที่ขัดแย้งกันมีความต้องการจะแก้ปัญหาจัดการขัดแย้งนั้นให้หมดไป โดยตนเองไม่เสียประโยชน์ความสมัครใจที่แท้จริงและความเต็มใจในการเจรจาเป็นปัจจัยสำคัญอันจะทำให้การระงับข้อพิพาทดำเนินไปได้ตลอดจนประสบความสำเร็จ การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการที่ไม่มีลักษณะของการบังคับ ดังนั้น คู่พิพาทอาจยกเลิกการเจรจาหรือถอนตัวในเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้หากเห็นว่า การไกล่เกลี่ยนั้นมิได้ตั้งอยู่บนความเป็นกลางหรือคู่พิพาทมีเจตนาอื่นแอบแฝงหรือข้อพิพาทนั้นไม่สมควรจะมีการเจรจากันต่อไป

(2) ยุติข้อพิพาทด้วยความพอใจของคู่พิพาท

การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการยุติข้อพิพาท โดยสามารถทำให้จบลงด้วยความพอใจของคู่พิพาทอย่างแท้จริง กล่าวคือ วิธีการไกล่เกลี่ยเป็นการระงับข้อพิพาทที่คู่กรณีมีอำนาจตัดสินใจบนพื้นฐานความต้องการของตนเองโดยแท้ ไม่มีการนำปัจจัยภายนอกเข้ามาเป็นองค์ประกอบในการตัดสินใจหรือมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอื่น ๆ

(3) ไม่พิจารณาว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูกในข้อกฎหมาย

การไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทจะไม่มีพิจารณาหรือหาข้อยุติเรื่องฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูกกฎหมายและหลีกเลี่ยงไม่กล่าวถึงความเป็นไปในอดีตซึ่งเป็นที่มาของการพิพาท ซึ่งหากจำเป็นก็จะกล่าวถึงเพียงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เป็นภาวะสำคัญเพื่อประกอบการตัดสินใจและหาแนวทางในการเจรจาเท่านั้น เนื่องจากเป็นช่องทางที่จะทำให้เกิดการทะเลาะวิวาท รื้อฟื้นอารมณ์และความรู้สึกทำให้การเจรจาไม่ประสบความสำเร็จได้

(4) ต่างฝ่ายต่างยอมผ่อนผันให้แกกัน

การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการยุติกันลงด้วยคู่กรณีต่างยอมผ่อนผันให้แกกันโดยไม่มีฝ่ายใดชนะหรือแพ้คดีไม่มีฝ่ายใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ซึ่งเป็นการชนะกันทั้งสองฝ่ายเนื่องจากการจบลงด้วยความรู้สึกที่ทั้งสองฝ่ายพอใจกับผลที่ตนเองเป็นผู้เลือกเองและเจรจาเอง

2.5 กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับชุมชน

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับชุมชน กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล ซึ่งเป็นกระบวนการคนกลางที่คู่พิพาทตกลงให้ช่วยเหลือในการเสนอแนะหาทางออกให้คู่พิพาทสามารถตกลงประนีประนอมยอมความกัน คู่พิพาทไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมใด ๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งไม่จำเป็นต้องมีทนายความก็ได้

¹⁵ นายวรพจน์ เวียงจันทร์, การไกล่เกลี่ย สมานฉันท์ ในระบบพิจารณาตัวอย่างต่อเนื่องของศาลยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลจังหวัดพิษณุโลก และศาลจังหวัดบึงนาราง, ผลงานส่วนบุคคล, หลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 13 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม w.w.w.library.coj.go.th, สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2557.

ศูนย์ยุติธรรมชุมชนเทศบาลตำบลพระทองคำคือหนึ่งในกระบวนการช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนนั้น ๆ ตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัด ด้วยคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ด้านกฎหมายเบื้องต้น และมีอาสาสมัครในด้านต่าง ๆ ตัวแทนในชุมชนเอง ที่เข้าใจบริบทของข้อพิพาทในชุมชนนั้น ๆ อันเป็นที่มาหาข้อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นร่วมกันได้

ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นในระดับชุมชน บทบาทหน้าที่ที่คณะกรรมการประจำศูนย์ยุติธรรมแต่ละแห่งจะต้องดำเนินการคือ

1. ควรมีการประสานงานกับสถานีตำรวจในพื้นที่ เพื่อประชาสัมพันธ์การตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำ ณ ที่ใดบ้าง และพื้นที่ที่ศูนย์ฯ แห่งนั้น ดูแลรับผิดชอบ หากมีเรื่องที่พนักงานสอบสวนเห็นว่าเป็นความผิดเล็กน้อยและสามารถเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ให้ส่งเรื่องดังกล่าวมาให้ศูนย์ยุติธรรมชุมชนที่มีพื้นที่รับผิดชอบดูแลก่อน

2. ระบบการไกล่เกลี่ย มีหลักเกณฑ์ทั่วไปและวิธีการนำข้อพิพาทเข้าระบบไกล่เกลี่ยคล้ายในศาล กล่าวคือ

2.1 คู่พิพาทต้องสมัครใจ และเต็มใจที่จะใช้ระบบนี้ทั้งสองฝ่าย

2.2 หากมีการขอยกเลิกเจรจาข้อเท็จจริงที่มีการเจรจาไปแล้ว ไม่ผูกมัดคู่พิพาทในภายหลัง

2.3 ข้อตกลงที่จะทำเป็นบันทึกข้อตกลงตามแบบฟอร์มที่หน่วยงานรัฐจัดทำให้เป็นมาตรฐาน¹⁶ คู่พิพาททั้งสองฝ่ายพอใจและข้อตกลงต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

3. ก่อนจะเข้าสู่การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่น จะต้องเตรียมตัวดังนี้

3.1 ฝ่ายเลขานุการซึ่งโดยส่วนใหญ่ จะเป็นตำแหน่งนิติกรประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่ศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่นตั้งอยู่ ดำเนินการรวบรวมข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทตลอดจนพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2 บุคคลที่จะเข้าร่วมการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ควรมีอำนาจตัดสินใจในปัญหาข้อพิพาทนั้นโดยตรง

3.3 คณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่นต้องมีการประชุมเพื่อรับทราบถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทร่วมกัน และร่วมกันเสนอแนะหรือหาตัวแทนที่ทั้งคู่พิพาทไว้วางใจเพื่อคัดเลือกให้เป็นบุคคลที่สามในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

อนึ่ง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องเข้าร่วมไกล่เกลี่ยทุกคน เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และเป็นกลางต้องหาผู้ที่คู่พิพาทไว้วางใจ อาจเป็นคนในชุมชนนั้น ๆ ก็ได้

4. ขั้นตอนในการไกล่เกลี่ย

4.1 ผู้ไกล่เกลี่ยต้องศึกษาข้อมูลเบื้องต้นแห่งข้อพิพาทก่อน อาจจะได้จากเอกสารพยานหลักฐานที่ฝ่ายเลขานุการรวบรวมไว้ เพราะฝ่ายเลขานุการศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้น หรือการสอบถามคู่พิพาท

¹⁶ นายวรพจน์ เวียงจันทร์, การไกล่เกลี่ย สมานฉันท์ ในระบบพิจารณาตัวอย่างต่อเนื่องของศาลยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลจังหวัดพิษณุโลก และศาลจังหวัดกบินทร์บุรี, ผลงานส่วนบุคคล, หลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 13 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม, ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม w.w.w.library.coj.go.th, สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2557.

4.2 การเริ่มประชุมไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ควรนัดคู่พิพาททีละคน ประชุมแบบแยกเจรจาทีละฝ่าย เพื่อไม่ให้เกิดการปะทะกันอันจะนำมาซึ่งความขัดแย้ง แนะนำตัวเองรวมถึงชี้แจงบทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมถึงข้อดีและข้อเสียของการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

4.3 การค้นหาความต้องการที่แท้จริงของคู่พิพาท และการหาทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ผู้ไกล่เกลี่ยต้องค้นหาความต้องการที่แท้จริงของคู่พิพาทจากข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ได้รับจากคู่พิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ลดประเด็นข้อขัดแย้ง และเสนอแนวทางออกในการยุติข้อขัดแย้งให้แก่คู่พิพาทซึ่งอาจมีผลกระทบต่อระยะเวลาในการไกล่เกลี่ยซึ่งควรทำอย่างรอบคอบและถ้อยที่ถ้อยอาศัย มิใช่เร่งรัดจนทำให้เกิดปัญหาการไม่ไว้วางใจและอาจเกิดการลังเลที่จะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยได้

4.4 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศูนย์ยุติธรรมชุมชน หากคู่พิพาทตกลงยุติหรือระงับข้อพิพาทกันเองแล้ว ให้ทำเป็นหลักฐานโดยการทำบันทึกข้อตกลง หรือที่เรียกว่าสัญญาประนีประนอมยอมความ เพื่อให้มีผลบังคับตามข้อตกลงที่ได้ตกลงกัน หากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตาม อีกฝ่ายก็สามารถนำไปเป็นหลักฐานฟ้องร้องคดีให้ปฏิบัติตามได้

ศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่น ไปตามแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรมที่ว่า “ยุติธรรมถ้วนหน้าประชาชนมีส่วนร่วม” ไม่ใช่เพียงให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมได้เข้าถึงประชาชน แต่เป็นการเปิดช่องทางให้ทั้งหน่วยงานนอกสังกัด เจ้าหน้าที่รัฐ ภาคเอกชน องค์กร อาสาสมัคร รวมถึงคนในชุมชนท้องถิ่นนั้น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากกว่าการเจรจาไกล่เกลี่ยดังนี้

(1) ให้ความคำแนะนำ ช่วยเหลือ ส่งต่อกับกรณีปัญหาเบื้องต้นของผู้ถูกระทำ และผู้กระทำความผิด ทั้งทางด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

(2) การลดข้อพิพาทความขัดแย้ง ความขัดข้องใจของคนในชุมชนท้องถิ่นนั้น

(3) การป้องกันอาชญากรรมในชุมชนท้องถิ่น

(4) การเป็นเครือข่ายแจ้งข่าวสาร แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดกฎหมายใด ๆ หรือการสอดส่องพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด หรือผู้ถูกระทำความผิด

(5) ช่วยแก้ไขฟื้นฟู ช่วยเหลือ สงเคราะห์ ผู้กระทำความผิด

(6) ให้ความช่วยเหลือดูแลผู้ที่ได้รับความเสียหายและผลกระทบจากอาชญากรรม

ซึ่งคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชน รวมถึงสมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่นนั้น มีขีดความสามารถที่จะทำได้อยู่แล้วตามความสามารถ ความสนใจและความถนัดที่ตนเองเป็นอยู่

ประโยชน์ของศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่น เมื่อมีการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและสามารถให้ข้อพิพาทยุติ จะเกิดประโยชน์ต่อชุมชนดังนี้

(1) คณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่น เมื่อเข้าจัดการกับข้อพิพาทได้ พฤติกรรมของคนในชุมชนจะมีความเคารพและเชื่อถือ ไว้วางใจจากคนในชุมชน เพราะกระบวนการสร้างให้เกิด “ความคิดปัญญา” ให้ผู้ที่ร่วมให้การเจรจาไกล่เกลี่ย คู่พิพาท ผู้เกี่ยวข้องและผู้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารการเจรจาไกล่เกลี่ย อันเป็นการย้ำเตือนให้คนในชุมชนทราบทั่วกันว่า ทุกคนต้องให้ความเคารพกฎกติกา

(2) การได้รับการชดเชยทดแทน แก้ไขฟื้นฟูด้วยความรวดเร็ว เป็นธรรม เหมาะสม เป็นไปด้วยความพอใจ

ศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่น ช่วยเจรจาไกล่เกลี่ยเรื่องการชดเชยเยียวยาแก่เหยื่ออาชญากรรม โดยการเจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้กระทำความผิด แต่ยอมรับให้มีการนำผู้กระทำความผิดไปลงโทษตามกฎหมายพร้อมทั้งช่วยเหลือฟื้นฟูให้ผู้กระทำความผิดเกิดสำนึกรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง เพื่อให้พร้อมคืนสู่ชุมชนโดยใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้แก่ การประชุมกลุ่มคนในครอบครัว การให้คณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่นเฝ้าระวัง สอดส่อง เบื้องต้น เป็นต้น

(3) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดไม่ให้ไปก่อเหตุร้ายใดๆ ซ้ำอีก เป็นกระบวนการลดความหวาดกลัวให้กับชุมชนนั้น ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนในชุมชน คณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่นในส่วนที่ใกล้ชิดชุมชนต้องช่วยกันสอดส่อง และสร้างสมาชิกเครือข่ายเพิ่มขึ้น อันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยเมื่ออยู่ในที่สาธารณะ และการติดต่อสื่อสารกับสมาชิกของชุมชน

ที่สำคัญควรให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสาธารณะ เข้ามามีส่วนร่วมในการรณรงค์ป้องกันอาชญากรรมของชุมชน เพราะถือเป็นการแก้ไขฟื้นฟูให้ผู้กระทำผิดพึ่งพาชุมชนจากโอกาสที่คณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมประจำท้องถิ่นเสนอให้ชุมชนหยิบยื่นโอกาสในให้ผู้กระทำผิดกลับคืนอย่างพลเมื่อดีที่ไม่จะไม่ทำให้ชุมชนเดือดร้อนขึ้นมาอีก

(4) เมื่อคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนประจำท้องถิ่นให้ความสำคัญกับคนในชุมชนนั้น ๆ จนเกิดกระบวนการสร้างผู้นำจิตสาธารณะ จะเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนมามีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้มากยิ่งขึ้น เพราะยังมีสมาชิกเครือข่ายมาก ย่อมทำให้ครอบคลุมทุกครัวเรือน เป็นการเข้าถึงการมีส่วนร่วมในยุติธรรมชุมชนโดยไม่รู้ตัว อันเป็นการสร้างทรัพยากรชุมชนที่ทำให้สมาชิกชุมชนสามารถที่จะทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน

ดังนั้น สิ่งที่จะฝากทิ้งท้ายเพื่อให้คณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนได้นำไปใช้ได้จริงคือ หน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งประจำศูนย์ยุติธรรมชุมชน อาสาสมัคร ตัวแทนชุมชน จะต้องทำงานร่วมกัน ไม่ใช่การรับสมัคร จัดอบรม รับข่าวสารอย่างเดียว เพราะการที่ประชาชนในชุมชนจะทำงานให้กับภาครัฐหรือร่วมทำงานกับภาครัฐนั้น ประชาชนชุมชนนั้น ๆ จะต้องมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของการตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยความไว้วางใจ การสร้างความศรัทธาของคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมต้องใช้เวลาไม่สามารถสร้างให้เกิดขึ้นเพียงวันนี้พรุ่งนี้ แต่ต้องใช้ความถนัดของแต่ละคนให้เป็น

บรรณานุกรม

เครือข่ายยุติธรรมชุมชน. กระทรวงยุติธรรม. (สิงหาคม 17, 2561) <http://w.w.w.servicelink2.moj.go.th/pattani/rangkaimoj..htm>.

นายตะวัน มานะกุล. กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย. http://w.w.w.v-reform.org/wp-content/uploads/2014/06/กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย_ตะวัน-มานะกุล.pdf (สิงหาคม 17, 2561)

นายวรพจน์ เวียงจันทร์. การไกล่เกลี่ย สมานฉันท์ ในระบบพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องของศาลยุติธรรม: ศึกษาเฉพาะกรณีของศาลจังหวัดพิษณุโลกและศาลจังหวัดกบินทร์บุรี. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2557.

นายสมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์. ยุติธรรมชุมชนคืออะไร. (สิงหาคม 17, 2561) <http://w.w.w.jpr.moj.go.th/khonkaen/images/381.pdf>.

ภาณุ รังสีหัทส. “หลักสูตร ผู้ปฏิบัติงานไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท” เอกสารประกอบการบรรยายโครงการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในศาล. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2544.

สถาบันพระปกเกล้า. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2540.

องค์การบริหารส่วนตำบลโนนธาตุ. บทบาทงานเครือข่ายยุติธรรมชุมชน. (สิงหาคม 18, 2561) <http://www.kknontat.com/wp-content/uploads/2013/05.บทบาทงานเครือข่ายยุติธรรมชุมชน.pdf>.