



แนวทางที่เหมาะสมในการจัดการความขัดแย้ง ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ สำหรับงานยุติธรรมชุมชนในเขตเทศบาลเมือง/นคร ของประเทศไทย*

The Proper Guidelines on Restorative Conflict Resolution for Community Justice in Municipal Areas in Thailand

ณพวรรณ ปัญญา**

Napawan Panya

โสรัตน์ กลับลีลา***

Soratn Glubwila

■ บทคัดย่อ

ถึงแม้ว่ากระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ขับเคลื่อนงานยุติธรรมชุมชนตามแนวทางการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในทุกพื้นที่อย่างต่อเนื่อง แต่กลับพบว่าไม่เป็นที่นิยมในเขตเมือง ชาวเมืองส่วนใหญ่ยังพึ่งพากระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเพื่อจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้น การวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาถึงช่องว่างการดำเนินงานยุติธรรมชุมชนเชิงสมานฉันท์ในเขตเมืองเพื่อนำเสนอแนวทางในการลดช่องว่างและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการความขัดแย้งสำหรับงานยุติธรรมชุมชนในเขตเทศบาลเมือง/นครของประเทศไทย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งในรายงานวิจัย “แนวทางที่เหมาะสมในการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สำหรับงานยุติธรรมชุมชนในเขตชุมชนเทศบาลเมือง/นครของประเทศไทย” (2566) สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

This paper is part of the project “The Proper Guidelines on Restorative Conflict Resolution for Community Justice in Municipal Areas in Thailand” (2022), Supported by the Thailand Science Research and Innovation (TSRI).

** อาจารย์คณะสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

Lecturer, Faculty of Social Sciences, Royal Police Cadet Academy

*** ศาสตราจารย์, คณะสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

Professor, Faculty of Social Sciences, Royal Police Cadet Academy

Received: 7 May 2024 Revised: 6 January 2025 Accepted: 23 April 2025

โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ผลการศึกษา พบช่องว่างระหว่างเป้าหมายและการจัดการ ความขัดแย้งในเขตชุมชนเมือง กล่าวคือ ขาดการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ไม่มีกฎหมาย บังคับให้คู่พิพาทเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ย ตามนัดหมาย ขาดมาตรฐานการดำเนินการ ของแต่ละศูนย์ไกล่เกลี่ย ไม่มีแนวทางที่ชัดเจน สำหรับการติดตามผลการไกล่เกลี่ย ขาดแนวทาง สำหรับการขับเคลื่อนงานยุติธรรมชุมชนในเขตเมือง ขาดแนวทางในการสร้างเครือข่าย บุคลากร ไม่เพียงพอ และขาดงบประมาณสำหรับดำเนินการ ยกระดับมาตรฐานการดำเนินการจากผลการศึกษา ดังกล่าวนำมาสู่ข้อเสนอแนวทางในการลดช่องว่าง กล่าวคือ ควรพัฒนาระบบให้บริการที่สะดวก และรวดเร็ว ควรกำหนดข้อบังคับเพื่อให้คู่พิพาท เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ควรพัฒนาช่องทาง การประชาสัมพันธ์ให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย ประชาชนในเขตเมือง ควรกำหนดรูปแบบ ประเมินผลที่เป็นเป็นมาตรฐาน และควรแสวงหา ความร่วมมือเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และทรัพยากรในด้านอื่นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการ ความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิง สมานฉันท์ในเขตชุมชนเมือง ประกอบด้วย การจัดทำแนวทางการดำเนินการไกล่เกลี่ย ที่เป็นมาตรฐาน การพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าสู่ กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยสะดวกและลดขั้นตอน ทางเอกสารให้แก่เจ้าหน้าที่ การส่งเสริม ให้ประชาชนในเขตเมืองเข้ามามีส่วนร่วม ในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เพื่อขึ้นบัญชีเป็นผู้ไกล่เกลี่ย การพัฒนาหลักสูตร

เพื่อยกระดับทักษะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แก่ ผู้ไกล่เกลี่ย การพัฒนาแพลตฟอร์มสำหรับการ ติดตามผลตามข้อตกลง ตลอดจนการพัฒนา ระบบการจัดเก็บข้อมูล จัดทำข้อมูลเชิงสถิติ และการถอดบทเรียน โดยข้อเสนอแนะนี้ได้รับการ ยอมรับและยืนยันโดยผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: การจัดการความขัดแย้ง, กระบวนการ ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์, งานยุติธรรมชุมชน

■ Abstract

Although the Ministry of Justice and related agencies have continuously driven community justice according to the restorative conflict resolution approach in Thailand, it was unpopular in urban areas. Most city residents still rely on the criminal justice system to manage conflicts. This research focused on investigating the operational gaps in implementing restorative conflict resolution within community justice in urban areas. The aim was to propose appropriate approaches to minimize these gaps and enhance conflict management in municipalities/metropolitan areas of Thailand. Data were collected through in-depth interviews and connoisseurship. The findings revealed that the gaps in operations in urban areas include a lack of publicity, no law requiring the parties to attend arbitration proceedings, a lack of a standard for implementation and follow-up

of mediation, a lack of guidelines for driving community justice in urban areas, a lack of a plan to build and expand the urban mediation network, and inadequate staffing and budgeting for raising operational standards. On the basis of these gaps, this study suggests appropriate approaches for minimizing these gaps, including creating an efficient and speedy system for services, establishing regulations for disputing parties to enter the mediation process, enhancing the communication strategy to reach the desired demographics in cities, developing a standard evaluation template and seeking partnerships to access financial aid and supplies. In addition, this study offers proper guidelines for restorative conflict resolution for community justice in urban areas, including creating a standard operating procedure and standardized mediation process flow, developing a convenient platform to encourage people to enter the mediation process, reducing the number of documents, encouraging urban residents to participate in the selection of a qualified individual to be listed as a mediator, developing a curriculum to enhance dispute resolution skills for mediators, developing a platform for following up on a conflict settlement agreement, and developing a data storage system, operating statistics, and lessons learned. These guidelines were confirmed

by experts from the involved sectors.

Keywords: Conflict Management, Restorative Conflict Resolution, Community Justice

■ ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

ยุติธรรมชุมชน คือ การส่งเสริมสนับสนุนหรือกระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในการป้องกันแก้ไขและจัดการกับปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้ง เยียวยาความเสียหายให้กับผู้ได้รับผลกระทบ และมีส่วนร่วมในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในชุมชนโดยมีหลักพื้นฐานมาจากแนวคิดที่ว่า “ชุมชนหรือหมู่บ้าน คือ โครงสร้างทางการปกครองที่เล็กที่สุดและสำคัญที่สุดของการแก้ปัญหาและการพัฒนาในทุกมิติ” โดยในปัจจุบันการขับเคลื่อนเรื่องยุติธรรมชุมชนกำลังเป็นประเด็นสำคัญทั้งในสังคมไทยและต่างประเทศ โดยตัวอย่างในประเทศไทย อาทิ จังหวัดบุรีรัมย์ ได้นำแนวคิดเรื่องชุมชนต้นแบบมาใช้ใน “โครงการบุรีรัมย์สันติสุข 9 ดี” โดยได้นำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้ในรูปแบบการเสริมสร้างความสามัคคี (Arpasiri Srisrattakarn, 2015) สำหรับต่างประเทศ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็ได้มีการดำเนินการด้วยระบบยุติธรรมชุมชนใน 4 ภารกิจ ได้แก่ การป้องกัน การจัดการความขัดแย้งสามัคคี การเยียวยา และการรับผู้กระทำความผิดคืนสู่ชุมชน (Nittaya Ponok et al., 2022)

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบยุติธรรมชุมชนและการมีส่วนร่วม

ของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม โดยส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความเป็นธรรม การพัฒนารูปแบบของการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมให้มีความหลากหลายและการสร้างความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชน โดยแนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ พ.ศ. 2560-2563 ที่ได้กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางในการดำเนินการในด้านการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมให้มีความโปร่งใสและเที่ยงธรรมบนพื้นฐานความไว้วางใจ รวมถึงการพัฒนายุติธรรมชุมชน ยุติธรรมสมานฉันท์ และการป้องกันปราบปรามการก่อการร้ายและบรรเทาผลกระทบจากการก่อการร้าย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การเจรจาต่อรอง การสร้างฉันทามติและการใช้วิธีที่สันติอื่น ๆ ในชุมชนและสังคม ซึ่งล้วนแต่เป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้มีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในการจัดการความขัดแย้งแทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่ถูกมองว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้อย่างแท้จริงและประสบปัญหาในการบริหารจัดการ เช่น ข้อพิพาทจำนวนมากที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ส่งผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรของทางภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดและอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของระบบยุติธรรมโดยรวม เป็นต้น (Arpasiri Srisrattakarn, 2015) นอกจากนี้ กระทรวงยุติธรรมได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ 6 ข้อ โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ

การเสริมสร้างความสมานฉันท์และสันติวิธี คือ ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาค และเท่าเทียมกันทางสังคม สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความสมานฉันท์และสันติวิธีแห่งชาติ (พ.ศ. 2559-2563) ที่ได้วางแนวทางพัฒนาโลกในการยุติความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ในสังคม สืบเนื่องจากปัญหาความขัดแย้งในสังคมเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่อาจละเลยเพราะอาจพัฒนากลายเป็นปัญหาระดับชาติได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไม่อาจใช้การบริหารราชการหรือกระบวนการยุติธรรมตามปกติเข้ามาแก้ไขจัดการได้ทั้งหมด ในปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการพัฒนาโลกและเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อจัดการความขัดแย้ง การจัดตั้งกรรมการร่วมในการใช้ยุติธรรมชุมชนแทนการนำความขัดแย้งสู่การพิจารณาตัดสิน การผลักดันกระบวนการดำเนินคดีแบบกลุ่มให้เกิดขึ้นจริง รวมทั้งการพัฒนาและส่งเสริมยุติธรรมชุมชน เพื่อการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนผ่านการจัดกิจกรรมอย่างหลากหลาย นอกจากนี้ กระทรวงยุติธรรมยังได้จัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดใน 19 จังหวัด นำร่อง เพื่อการดำเนินงานขับเคลื่อนยุติธรรมชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในปัจจุบันอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่ได้กำหนดให้สามารถมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนได้ โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทชุมชนขับเคลื่อนโดยคณะกรรมการบริหารศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้ดำเนินการ

ใกล้เคียง ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินการดังกล่าว ยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่จังหวัด และยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่เขตเมืองเท่าที่ควรเนื่องจากความแตกต่างของบริบททางสังคมและการจัดการบริหารในพื้นที่ โดยในชุมชนเมืองจะไม่มีผู้ใหญ่บ้าน และกำนันคอยปกครองดูแลเหมือนพื้นที่อื่น และผู้นำชุมชนเหล่านี้มักไม่มีความผูกพันแน่นแฟ้นกับประชาชนในพื้นที่เท่ากับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน จึงทำให้ขาดบุคคลที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนงานยุติธรรมชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประชาชนในเขตเมืองต้องนำปัญหาความขัดแย้ง และข้อพิพาทไปสู่สถานีตำรวจเป็นหลัก รวมทั้งที่ผ่านมายังไม่มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนและประสิทธิผลของการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองอย่างชัดเจน จึงเป็นที่มาของการศึกษาถึงการดำเนินงานตามสภาพจริงที่อาจยังเป็นช่องว่างในการดำเนินงานไปสู่ประสิทธิผลที่คาดหวัง เพื่อให้ได้แนวทางในการลดช่องว่างการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่ของยุติธรรมชุมชนในเขตชุมชนเทศบาลเมือง/นครในจังหวัดน่านรอง อันจะนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของยุติธรรมชุมชนเทศบาลเมือง/นครอื่นๆ ของประเทศต่อไป

■ วัตถุประสงค์งานวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างเป้าหมายและการดำเนินงานในการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของงานยุติธรรมชุมชนในเขตเทศบาลเมือง/นคร

2. เพื่อศึกษาแนวทางในการลดช่องว่างของการดำเนินงานในการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของงานยุติธรรมชุมชนในเขตเทศบาลเมือง/นคร

3. เพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สำหรับงานยุติธรรมชุมชนในเขตเทศบาลเมือง/นคร

■ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. การจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการสมานฉันท์

“ความขัดแย้ง” หมายถึง การไม่ลงรอยกัน (Office of the Royal Society, 2003) สาเหตุของความขัดแย้งสามารถเกิดจากความไม่ลงรอยกันของเป้าหมาย ความปรารถนา ทศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ หรือวิถีชีวิตของคนในสังคม ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป และผลของความขัดแย้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือการพัฒนาในทางที่ดีขึ้น ซึ่งผลของความขัดแย้งดังกล่าวขึ้นอยู่กับรูปแบบวิธีการและกระบวนการในการจัดการความขัดแย้ง (Arpasiri Srisrattakarn, 2015) แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง (Conflict Perspective) เริ่มต้นขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1930-1940 จากการมองสังคมสมัยใหม่เป็นแบบพหุสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายโดยธรรมชาติซึ่งแตกต่างจากสังคมแบบดั้งเดิมที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวในด้านของความเชื่อ ค่านิยม และวัฒนธรรม นักอาชญาวิทยาด้านความขัดแย้งเสนอว่า ความขัดแย้งทางสังคมเกิดจากความสนใจและความต้องการที่ไม่เหมือนกัน

และความขัดแย้งทางวัฒนธรรมเกิดจากการมีความเชื่อ ค่านิยม และการให้ความหมายความถูกผิดที่แตกต่างกัน ความขัดแย้งเหล่านี้อาจนำไปสู่การเกิดอาชญากรรมในสังคม (Seksan Khruakham, 2015)

การแก้ปัญหาความขัดแย้ง (Conflict Resolution) หมายถึง การทำให้ข้อขัดแย้งยุติลงซึ่งมักเกิดจากการที่ทุกฝ่ายสามารถตกลงกันได้ โดยวิธีการแก้ไขความขัดแย้งแบ่งออกเป็น 3 วิธี (Arpasiri Srisrattakarn, 2015) ได้แก่ (1) วิธีชนะ-แพ้ (Win-Lose Method) (2) การประนีประนอม (Compromising) และ (3) วิธีการที่ทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ชนะ (Win-Win Method) สำหรับวิธีสุดท้ายนี้ คู่กรณีของความขัดแย้งจะร่วมกันแก้ปัญหา และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันได้อย่างสมประสงค์ ส่งผลให้ทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ชนะ

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) หมายถึง กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ใช้กระบวนการสมานฉันท์ (Restorative process) อันมีผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมหรือสมาชิกชุมชน (ถ้ามี) มาเข้าร่วมในการหาทางออกหรือแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมที่เป็นผลลัพธ์แบบสมานฉันท์ (Restorative outcomes) กระบวนการสมานฉันท์เป็นวิธีการแก้ไขปัญหอาชญากรรมที่เน้นไปที่การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเหยื่อให้ผู้ที่กระทำผิดได้แสดงความรับผิดชอบ ต่อสิ่งที่ได้กระทำไป และนำชุมชนมาร่วมในการแก้ไขปัญหความขัดแย้ง ซึ่งการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายเป็นส่วนที่สำคัญของกระบวนการที่จะนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ การเจรจา การไกล่เกลี่ย และการแสวงหาข้อตกลงร่วมกัน

ซึ่งช่วยให้แต่ละฝ่ายรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในกระบวนการ (Braithwaite, 1998; UNODC, 2005; Van Ness & Strong, 2002)

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้รับความนิยมนำขึ้นในหลายประเทศ เนื่องจากความไม่พึงพอใจต่อกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่ไม่สามารถจัดการกับอาชญากรรมและความไม่สงบในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการทางเลือกนี้เปิดโอกาสให้คู่กรณีและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขความขัดแย้งและเยียวยาผลกระทบ ส่งเสริมให้เกิดความสมานฉันท์และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ โดยเน้นการแสดงออกถึงความขัดแย้งอย่างสันติ การส่งเสริมความอดทน การยอมรับความแตกต่าง และการรับผิดชอบร่วมกันของสมาชิกในชุมชน (UNODC, 2005) ทั้งนี้ รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์รู้จักกันในหลายชื่อ เช่น Communitarian justice, Making amends, Positive justice, Relational justice, Reparative justice, Community justice และ Restorative justice เป็นต้น และได้มีการพัฒนาแนวทางการดำเนินการในหลายรูปแบบที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ (UNODC, 2005)

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานยุติธรรมชุมชน

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งตำรวจในการไกล่เกลี่ยคดีความบางประเภททั้งคดีทางแพ่งและทางอาญา เพื่อสร้างความสมานฉันท์ในสังคมและลดจำนวนคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ และสร้าง

ความยุติธรรมที่แท้จริงให้เกิดขึ้นในสังคม โดยให้ความสำคัญกับความยินยอมของคู่กรณี และคุณสมบัติผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย โดยความผิดทางอาญาที่สามารถนำเข้าสู่ กระบวนการไกล่เกลี่ยประกอบด้วย

(1) คดีความผิดอันยอมความได้

(2) คดีความผิดลหุโทษตามมาตรา 390 มาตรา 391 มาตรา 392 มาตรา 393 มาตรา 394 มาตรา 395 และมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิด ลหุโทษอื่นที่ไม่กระทบต่อส่วนรวมตามที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกา

(3) ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูง ไม่เกินสามปีตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ได้แก่ (1) ความผิดฐานเข้าร่วมในการชุมนุมต่อสู้ และมีผู้ถึงแก่ความตายจากการชุมนุมต่อสู้ (2) ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย (3) ความผิด ฐานทำร้ายร่างกายโดยมีเหตุฉกรรจ์ (4) ความผิด ฐานเข้าร่วมในการชุมนุมต่อสู้และมีผู้ได้รับ อันตรายสาหัสจากการชุมนุมต่อสู้ และ (5) ความผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับ อันตรายสาหัส และ (6) ความผิดฐานลักทรัพย์

3. กลไกการจัดการความขัดแย้งด้วย กระบวนการสมานฉันท์ของประเทศไทย

การจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการ ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของประเทศไทย หมายถึง การเจรจา การไกล่เกลี่ย การประชุมกลุ่ม เพื่อระงับข้อพิพาท ซึ่งกระบวนการยุติธรรม เชิงสมานฉันท์ในรูปแบบของการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด จะเป็นการนำเอาบุคคลทั้งสองฝ่าย คือ ผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิดมาพูดคุยเพื่อประนีประนอม ข้อพิพาท โดยผู้ประนีประนอมข้อพิพาทจะเป็นอาสาสมัคร

ที่ได้รับการอบรมมาเป็นอย่างดี ซึ่งโดยทั่วไป ผู้ประนีประนอมข้อพิพาทจะทำหน้าที่โน้มน้าวให้ทั้ง ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดพูดถึงเรื่องราว ที่เกิดขึ้น ความเดือดร้อน และความเสียหายจาก การกระทำความผิดและจะมีการตั้งคำถาม (ที่อาจมี) ต่ออีกฝ่าย และจบด้วยการหาข้อสรุป เพื่อการชดเชยและเยียวยาผลของการกระทำ ความผิดที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าว จะต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด และมีกระบวนการผลักดันให้ผู้กระทำความผิดลงโทษ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดชดเชย ความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ กระบวนการ ประนีประนอมข้อพิพาทตามกระบวนการยุติธรรม เชิงสมานฉันท์ตั้งอยู่บนจุดหมายหลัก 3 ประการ (Right and Liberties Protection Department, 2019) คือ (1) ความยุติธรรม (2) การทำความดี เพื่อแก้ตัว และ (3) มาตรการในการปรับปรุงตัว เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดไปกระทำความผิดขึ้นอีก ในอนาคต

ในส่วนของกลไกการดำเนินงานด้านการเจรจา ไกล่เกลี่ยของประเทศไทย ประกอบด้วย การไกล่เกลี่ยในระดับต่างๆ ดังนี้

1) การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการ หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 28 ตรี โดยมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ได้แก่ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของ คณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530

2) การไกล่เกลี่ยโดยอำเภอ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7)

พ.ศ. 2550 กำหนดให้อำเภอมีหน้าที่ไกล่เกลี่ย ประณอมข้อพิพาทในเรื่องพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก ข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 200,000 บาท ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอและคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวที่ไม่ใช่เรื่องเพศที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอ สำหรับขั้นตอนการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประณอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553 และขั้นตอนการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาเป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ. 2553

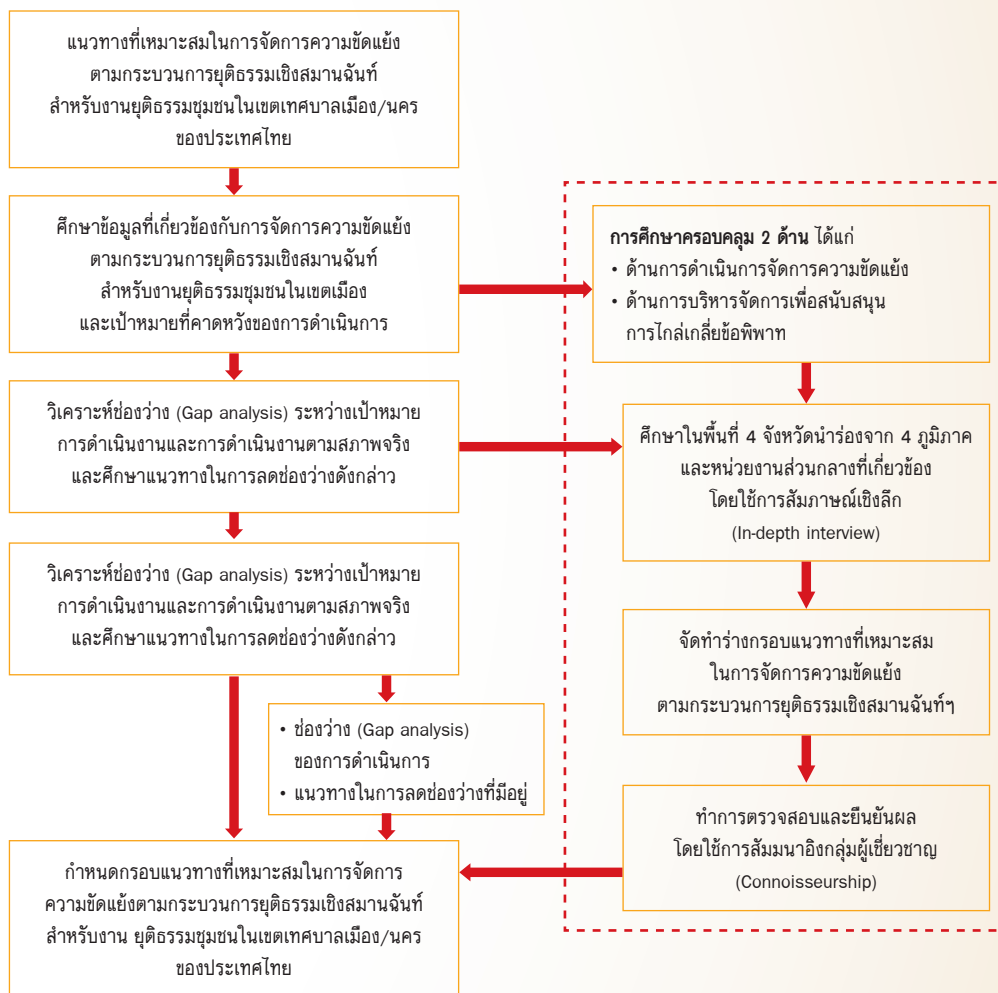
นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังกำกับดูแลศูนย์ดำรงธรรมซึ่งมีทั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ซึ่งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเป็นการจัดตั้งตามประกาศ ศสช. ที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 เพื่อทำหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษาหารือเรื่องปัญหาความต้องการและข้อเสนอแนะของประชาชน และเป็นศูนย์บริการร่วมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานระดับจังหวัด

และให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการในจังหวัดสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเสมอภาค มีคุณภาพ รวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และประชาชนได้รับความพึงพอใจ

3) การไกล่เกลี่ยโดยศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยศูนย์ยุติธรรมชุมชนอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม โดยศูนย์ยุติธรรมชุมชนจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของกระทรวงยุติธรรมที่ต้องการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือก แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะออกมารองรับการดำเนินการ

4) ศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทชุมชน ศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทชุมชนอยู่ภายใต้การดูแลของกองส่งเสริมการระงับข้อพิพาท กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม โดยการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในปัจจุบันอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนได้ ศูนย์ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทชุมชน มีคณะกรรมการบริหาร ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด



หมายเหตุ. จากคณะผู้วิจัย (ตีพิมพ์ในบทความนี้เป็นครั้งแรก)

■ วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Connoisseurship) สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ดำเนินการเก็บข้อมูล

ในพื้นที่ของจังหวัดนำร่องจาก 4 ภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดนครปฐม และจังหวัดสงขลา รวมถึงหน่วยงานระดับนโยบายส่วนกลาง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาจากการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) สำหรับการเก็บข้อมูลในส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการเก็บข้อมูลจาก

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจังหวัดละ 5 ท่าน ประกอบด้วย (1) ประชาชนผู้เคยมาใช้บริการศูนย์ยุติธรรมชุมชน (2) หัวหน้าศูนย์ยุติธรรมชุมชน (3) ปลัดอำเภอ (4) ปลัดเทศบาลและ (5) เจ้าหน้าที่ยุติธรรมจังหวัด สำหรับการเก็บข้อมูลหน่วยงานส่วนกลาง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงาน 3 หน่วยงาน หน่วยงานละ 1 ท่าน ประกอบด้วย (1) สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม (2) ส่วนนโยบายและยุทธศาสตร์ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และ (3) กองส่งเสริมการระงับข้อพิพาท กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 23 ท่าน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ซึ่งมีประเด็นหลักสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ ผลการดำเนินการที่คาดหวัง และสถานการณ์การดำเนินงานในปัจจุบัน ช่องว่างการดำเนินงานที่ยังคงเป็นปัญหา และแนวทางในการลดช่องว่าง โดยแบบสัมภาษณ์ครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้ (1) การดำเนินงานเพื่อจัดการความขัดแย้ง ประกอบด้วย การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย/การยื่นคำร้อง กระบวนการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย การดำเนินการไกล่เกลี่ย การกำหนดรูปแบบการประนีประนอมข้อพิพาท และการติดตามผลการปฏิบัติตามข้อตกลงของการประนีประนอมข้อพิพาท และ (2) การบริหารจัดการงานยุติธรรมชุมชนเพื่อสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ประกอบด้วย การวางแผน การประชาสัมพันธ์ การประสานงานเครือข่ายยุติธรรมชุมชน การควบคุม กำกับ ติดตาม และประเมินผล

การจัดหาทรัพยากรในการบริหารจัดการ (การจัดหาบุคลากรและการฝึกอบรมบุคลากร) การจัดหางบประมาณสนับสนุน และการจัดหาสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ สำหรับการสัมมนาอิงกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Connoisseurship) มี 2 ประเด็นหลัก (1) การให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างแนวทางในการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สำหรับงานยุติธรรมชุมชนในเขตชุมชนเทศบาลเมือง/นครของประเทศไทย และ (2) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการความขัดแย้งสำหรับงานยุติธรรมชุมชนในเขตชุมชนเทศบาลเมือง/นครของประเทศไทย

เครื่องมือสำหรับการสัมภาษณ์ได้รับการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) เพื่อประเมินความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Index of Item Objective Congruence: IOC) โดยผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการจำนวน 3 ท่าน นอกจากนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับการรับรองว่าเป็นโครงการวิจัยตามแนวทางหลักจริยธรรมการวิจัยในคนที่เป็นมาตรฐานสากล จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ คณะสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยคำนึงถึงการเคารพสิทธิ ความปลอดภัยของแหล่งข้อมูล การรักษาความลับของข้อมูล และความน่าเชื่อถือของผลการวิจัย โดยการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ให้การยินยอมในการเข้าร่วมการศึกษาวิจัย และการรักษาความลับ รวมถึงการป้องกันไม่ให้ผู้ให้ข้อมูลได้รับผลกระทบจากการเข้าร่วมการวิจัย

■ สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap analysis)

จากการเก็บข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap analysis) ระหว่างเป้าหมายการดำเนินงาน และการดำเนินงานตามสภาพจริงในการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของยุติธรรมชุมชนในเขตเทศบาลเมือง/นคร สามารถนำเสนอผลการศึกษาดังนี้

1. ช่องว่างของการดำเนินงานเพื่อจัดการความขัดแย้งโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

1) การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการ และการยื่นคำร้อง: การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงในเชิงพื้นที่และไม่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายของประชากร ขาดเจ้าหน้าที่เฉพาะทางสำหรับให้คำปรึกษาและข้อมูลที่จำเป็นแก่ประชาชน รวมถึงการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องขาดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับให้คู่พิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย และขาดระบบที่สะดวกรวดเร็วในยื่นคำร้องเพื่อนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย

2) การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย: ขาดฐานข้อมูลที่ประชาชนและคู่พิพาทสามารถเข้าถึงบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยและข้อมูลคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย ขาดช่องทางที่สะดวกเพื่อให้คู่พิพาทได้มีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย และขาดระบบที่เอื้อต่อการลดขั้นตอนทางเอกสารและกระชั้นระยะเวลาในการดำเนินการ

3) การดำเนินการไกล่เกลี่ย: ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบบังคับให้คู่พิพาทเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยตามนัดหมาย คู่พิพาทต้องเดินทางไปที่ศูนย์เพื่อเข้ากระบวนการไกล่เกลี่ย ขาดการจัด

อบรมเพื่อทบทวนและเพิ่มเติมทักษะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แก่ผู้ไกล่เกลี่ย ขาดมาตรฐานการดำเนินการในแต่ละศูนย์ฯ ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในภาพรวม และยังขาดระบบที่เอื้อต่อการลดภาระทางด้านเอกสารให้แก่เจ้าหน้าที่

4) การกำหนดรูปแบบการประนอมข้อพิพาท: ขาดตัวอย่างการกำหนดรูปแบบการประนอมข้อพิพาทในกรณีต่าง ๆ รวมถึงขาดการรวบรวมข้อมูลการดำเนินการไกล่เกลี่ยที่ได้ดำเนินการจริง ให้เจ้าหน้าที่และผู้ไกล่เกลี่ยได้ศึกษาและใช้เป็นแนวทาง

5) การติดตามผลตามข้อตกลง: ขาดแนวทางที่ชัดเจนสำหรับการติดตามการดำเนินการตามข้อตกลงและการดำเนินการในกรณีที่คู่พิพาทไม่ดำเนินการตามข้อตกลง อีกทั้งยังขาดรูปแบบและช่องทางการประสานงานที่เป็นมาตรฐานระหว่างศูนย์ไกล่เกลี่ยในระดับพื้นที่กับหน่วยงานสนับสนุนที่เกี่ยวข้องเพื่อรายงานผลการไกล่เกลี่ยและการดำเนินการตามข้อตกลง

2. ช่องว่างของการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตาม

1) ด้านการวางแผน: ขาดการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหา อุปสรรค และความท้าทายของการไกล่เกลี่ยในพื้นที่เขตเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งมีบริบทที่แตกต่างกับพื้นที่อื่น ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และรูปแบบการปกครอง และขาดแผนหรือคู่มือสำหรับการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สำหรับงานยุติธรรมชุมชนในเขต

เทศบาลเมือง/นคร

2) ด้านการประชาสัมพันธ์: ขาดวิธีการประชาสัมพันธ์ที่เข้าถึงประชาชนในพื้นที่เขตเมือง ตรงตามกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง และขาดความต่อเนื่องของการประชาสัมพันธ์

3) ด้านการประสานงาน: ขาดการสร้างเครือข่ายของผู้ใกล้ชิดทั้งในระดับจังหวัด และระดับประเทศ ขาดช่องทางการประสานงานที่สะดวกและรวดเร็ว ขาดแนวทางในการสร้างและขยายเครือข่ายผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อร่วมมือกันเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการของศูนย์ไกล่เกลี่ย และเพิ่มศักยภาพของผู้ใกล้ชิด ขาดการศึกษาและถอดบทเรียนเกี่ยวกับการประสานงานเครือข่ายสำหรับการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเขตชุมชนเทศบาลเมือง/นคร ขาดการดำเนินการยกระดับความตระหนักให้แก่ผู้นำในพื้นที่และหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมการสร้างเครือข่าย

4) ด้านการควบคุม กำกับ ติดตาม และประเมินผล: จากการศึกษาพบว่าแต่ละศูนย์ไกล่เกลี่ยมีการกำกับ ติดตาม และประเมินผลที่แตกต่างกัน และการติดตามและรวบรวมผลการดำเนินการในภาพรวมส่วนใหญ่จะเป็นการแสดงผลข้อมูลเชิงปริมาณ ขาดการศึกษาประเมินความพึงพอใจในการดำเนินการไกล่เกลี่ยจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุม และขาดการถอดบทเรียนการดำเนินการของศูนย์ไกล่เกลี่ยในเชิงลึก ส่งผลให้ไม่มีข้อมูลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการดำเนินการในอนาคต

5) ด้านการจัดหาทรัพยากร: ขาดบุคลากรที่รับผิดชอบการสนับสนุนการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะ และขาดงบประมาณสำหรับดำเนินการยกระดับมาตรฐานการดำเนินการ และเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ ผู้ไกล่เกลี่ย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน

ส่วนที่ 2 ข้อเสนอแนะทางที่เหมาะสมในการลดช่องว่าง

จากการรวบรวมข้อมูลและทำการศึกษาวิเคราะห์ได้ข้อเสนอแนะทางที่เหมาะสมในการลดช่องว่าง การจัดการความขัดแย้งโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเขตชุมชนเทศบาลเมือง/นครของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. แนวทางที่เหมาะสมในการลดช่องว่างในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

1) การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการ และการยื่นคำร้อง: ควรมีการจัดทำสื่อเกี่ยวกับการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผังกระบวนการขั้นตอนการไกล่เกลี่ย ช่องทางการติดต่อประสานงาน การรายงานความก้าวหน้า และระยะเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน เผยแพร่ให้กับประชาชนในพื้นที่อย่างทั่วถึง ควรมีการพัฒนาระบบให้บริการแก่ประชาชนที่สะดวกและรวดเร็วและอำนวยความสะดวกให้การติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

2) การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย: ควรส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและได้รับการยอมรับในพื้นที่ขึ้นบัญชีเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

ประชาชนและคู่พิพาทควรเข้าถึงข้อมูลของผู้ไกล่เกลี่ยและร่วมกันแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยได้โดยสะดวกและโปร่งใสเพื่อสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการ นอกจากนี้ควรให้สิทธิแก่ผู้ไกล่เกลี่ยในการยื่นขอเปลี่ยนผู้ไกล่เกลี่ยหากพบว่าผู้ไกล่เกลี่ยผิดจริยธรรมหรือมีความประพฤติไม่มีความเหมาะสม

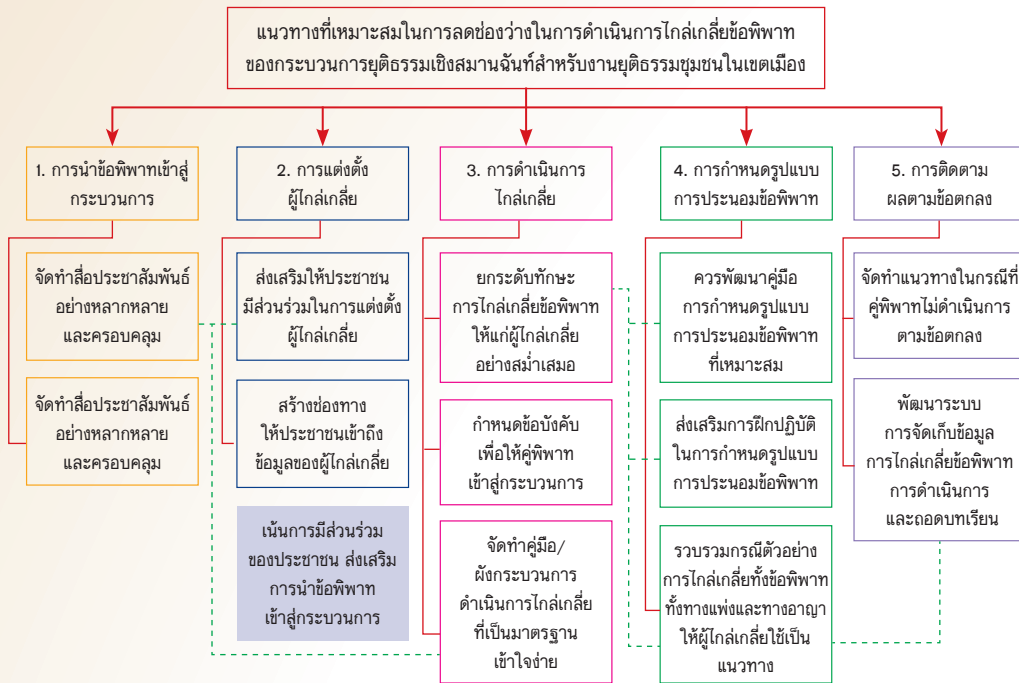
3) การดำเนินการไกล่เกลี่ย: ควรกำหนดนโยบายหรือข้อบังคับเพื่อส่งเสริมและจูงใจให้คู่พิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ควรมีการจัดอบรมเพื่อยกระดับทักษะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้แก่ผู้ไกล่เกลี่ยอย่างสม่ำเสมอ ควรมีการจัดทำคู่มืออธิบายขั้นตอนกระบวนการดำเนินการไกล่เกลี่ยที่เป็นมาตรฐานสามารถเข้าใจได้โดยง่าย เพื่อเผยแพร่ให้ศูนย์ฯ ใช้เป็นแนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งควรมีการสร้างความมั่นใจในข้อกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่และผู้ไกล่เกลี่ยด้วยการรวบรวมระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องอ้างอิงกับขั้นตอนในการปฏิบัติการ

4) การกำหนดรูปแบบการประนอมข้อพิพาท: ควรพัฒนาคู่มือและสื่อการเรียนรู้เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับ

การกำหนดรูปแบบการประนอมข้อพิพาทที่เหมาะสม ควรส่งเสริมให้มีการจัดอบรมหรือจัดทำช่องทางการฝึกอบรมปฏิบัติในการกำหนดรูปแบบการประนอมข้อพิพาท และควรมีการรวบรวมจัดทำกรณีตัวอย่างการไกล่เกลี่ยทั้งข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาให้ผู้ไกล่เกลี่ยใช้เป็นแนวทาง รวมทั้งควรมีการรวบรวมสถิติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดรูปแบบการประนอมข้อพิพาท ความสำเร็จและความล้มเหลวของการไกล่เกลี่ยและวิเคราะห์ออกมาเป็นข้อมูลแก่ผู้ไกล่เกลี่ย

5) การติดตามผลตามข้อตกลง: ควรจัดทำแนวทางปฏิบัติหากคู่พิพาทไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง และควรสร้างความเข้าใจต่อประชาชนว่าหากมีกรณีคู่พิพาทไม่ทำตามข้อตกลง คู่กรณีสามารถดำเนินการยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งบังคับให้อีกฝ่ายกระทำการตามข้อตกลงนั้นได้ ควรพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลการไกล่เกลี่ย จัดทำสถิติการดำเนินการ และถอดบทเรียนเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพของการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในอนาคต

ภาพที่ 2 แนวทางที่เหมาะสมในการลดช่องว่างในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท



หมายเหตุ. จากคณะผู้วิจัย (ตีพิมพ์ในบทความนี้เป็นครั้งแรก)

2. แนวทางที่เหมาะสมในการลดช่องว่างในการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการไกล่เกลี่ย

1) ด้านการวางแผน: ควรมีการจัดทำแผนโดยใช้ฐานข้อมูลจากผลการดำเนินการจริง ควรมีการรวบรวมข้อมูลผลการดำเนินการอย่างเป็นระบบ กำหนดวิธีการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผน และนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงและพัฒนาการจัดทำแผนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการไกล่เกลี่ยในเขตเมืองทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ

2) ด้านการประชาสัมพันธ์: ควรพัฒนาช่องทางการประชาสัมพันธ์ให้มีความหลากหลาย ตรงกับกลุ่มเป้าหมายและสอดคล้องกับบริบท

ทางสังคมของแต่ละพื้นที่ และควรสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) รวมถึงสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เช่น สถานีตำรวจ สถานศึกษา และศาสนสถาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการไกล่เกลี่ย

3) ด้านการประสานงานเครือข่าย: ควรส่งเสริมเครือข่ายผู้ไกล่เกลี่ยในทุกระดับ เพื่อพัฒนาและยกระดับศักยภาพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น การสร้างความร่วมมือกับสถาบัน

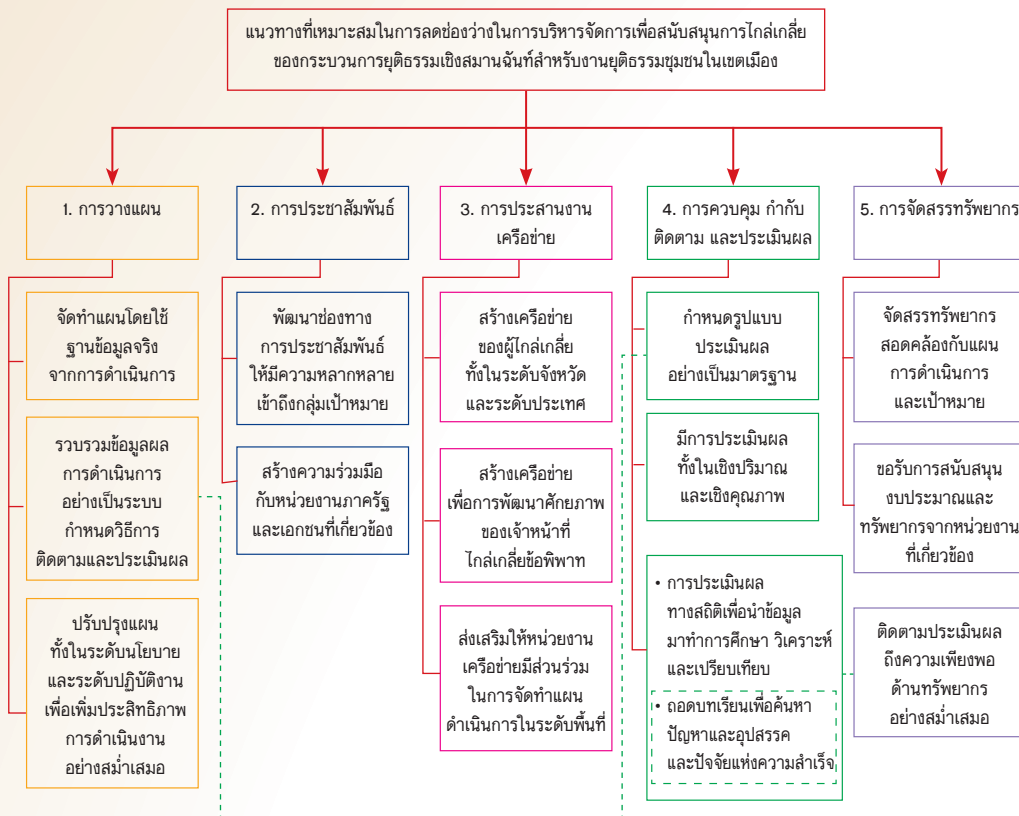
การศึกษาเพื่อพัฒนาหลักสูตร หรือสนับสนุนวิทยากรในการพัฒนาทักษะของผู้ใกล้เคียง เป็นต้น ควรส่งเสริมให้หน่วยงานเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนดำเนินการในระดับพื้นที่เพื่อให้แต่ละเครือข่ายตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ของตนและยังเป็นการสร้างเครือข่ายทางสังคมขึ้นเพื่อการประสานงานกันในอนาคต ควรมีการแต่งตั้งผู้ประสานงานหลักของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อความสะดวกในการติดต่อประสานงานเครือข่าย และข้อมูลเครือข่ายควรได้รับการปรับปรุงให้ถูกต้องและทันสมัยอยู่เสมอ

4) ด้านการควบคุม กำกับ ติดตาม และประเมินผล: ควรมีการกำหนดรูปแบบประเมินผลอย่างเป็นมาตรฐานและประกาศเป็นแนวปฏิบัติให้ทุกหน่วยงานทราบ โดยควรมี

การประเมินผลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ พัฒนาเครื่องมือการประเมินผลทางสถิติเพื่อนำข้อมูลมาทำการศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบ ตลอดจนทำการถอดบทเรียนเพื่อค้นหาปัญหาอุปสรรค และปัจจัยแห่งความสำเร็จเพื่อจัดทำเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาและแผนสำหรับพัฒนาการดำเนินการในอนาคต

5) ด้านการจัดหาทรัพยากร: ควรมีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมต่อเนื่อง สอดคล้องกับแผนการดำเนินการและเป้าหมายที่ได้วางไว้ และควรแสวงหาความร่วมมือเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรในด้านอื่นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการของศูนย์ใกล้เคียง ตลอดจนควรมีการติดตามและประเมินความเพียงพอของทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง

ภาพที่ 3 แนวทางที่เหมาะสมในการลดช่องว่างในการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการไกล่เกลี่ย



หมายเหตุ. จากคณะผู้วิจัย (ตีพิมพ์ในบทความนี้เป็นครั้งแรก)

ส่วนที่ 3 กรอบแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการความขัดแย้ง

จากการศึกษารวบรวมข้อมูล สามารถกำหนดกรอบแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สำหรับงานยุติธรรมชุมชนในเขตเทศบาลเมือง/นครของประเทศไทยได้ดังนี้

1. กรอบแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

1) การนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการ และการยื่นคำร้อง: ควรมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่

หรือคณะทำงานเฉพาะด้านเพื่อส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพการไกล่เกลี่ยในพื้นที่ พร้อมทั้งพัฒนาแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ง่ายต่อการใช้งาน เพื่อให้ประชาชนและคู่พิพาทสามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญ อำนวยความสะดวกในการยื่นคำร้อง ลดภาระด้านเอกสาร และช่วยลดระยะเวลาการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่

2) การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย: ควรมีการพัฒนาแพลตฟอร์มออนไลน์สนับสนุนการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยโดยมุ่งเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการคัดเลือกบุคคลที่มี

คุณสมบัติเหมาะสมขั้นบัญชีเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เพื่อให้ประชาชนและคู่พิพาทสามารถเข้าถึง ข้อมูลของผู้ไกล่เกลี่ยได้โดยสะดวก ทั้งยังสามารถ ร่วมกันแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยได้อย่างมีส่วนร่วม และในการพิจารณาแต่งตั้งควรมีการพิจารณาถึง ทักษะทางสังคม (Soft skill) ที่จำเป็นต่อการ ปฏิสัมพันธ์กับผู้คน บุคลิกและทักษะใน การไกล่เกลี่ยร่วมด้วย

3) การดำเนินการไกล่เกลี่ย: ควรมี การพัฒนาหลักสูตรมาตรฐานเพื่อจัดอบรมทบทวน ความรู้และเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการ ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและผู้ไกล่เกลี่ย โดยอาจ สร้างความร่วมมือกับสถานศึกษาและหน่วยงาน ทางวิชาการในพื้นที่ ตลอดจนการจัดทำเอกสาร คู่มือขั้นตอนการดำเนินงานที่มีมาตรฐาน และเป็นทางการ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงานได้อย่าง เป็นทิศทางเดียวกัน

4) การกำหนดรูปแบบการประណม ข้อพิพาท: ควรมีการยกระดับประสิทธิภาพ การทำงานของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดรูปแบบ การประណมข้อพิพาท เช่น การจัดทำหลักสูตร สัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) การจัดทำ ฐานข้อมูลกรณีศึกษา ตัวอย่างการดำเนินการ และสถิติข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นคลังองค์ความรู้ สำหรับผู้ไกล่เกลี่ยและผู้เกี่ยวข้องใช้ในการศึกษา และประยุกต์ใช้งาน ส่งเสริมการเรียนรู้ผ่าน กรณีศึกษา (Case Study) ด้วยการนำระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศมาสนับสนุน

5) การติดตามผลตามข้อตกลง: ควรพัฒนาระบบหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ สำหรับการติดตามผลตามข้อตกลง โดยระบบ ดังกล่าวควรมีความสามารถในการจัดเก็บ ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ และควรมีการพัฒนา

ระบบประเมินผลการดำเนินงานและความพึงพอใจ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการไกล่เกลี่ยเพื่อนำ ข้อมูลไปพัฒนาการดำเนินการในอนาคต

2. กรอบแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการไกล่เกลี่ย

1) ด้านการวางแผน: ควรส่งเสริม ให้ประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม ในการวางแผนการพัฒนาและส่งเสริม การไกล่เกลี่ยในเขตเมืองทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ รวมถึงมีการกำหนดวิธีการ ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผน เพื่อใช้เป็น แนวทางการพัฒนาและเพิ่ม ประสิทธิภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในเขตเมือง ต่อไป

2) ด้านการประชาสัมพันธ์: ควรมีการ วางแผนประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจ แก่ประชาชนในเขตเมืองทั้งในระดับนโยบาย และระดับพื้นที่ที่มีความสอดคล้องเป็นไปใน ทิศทางเดียวกัน มุ่งเน้นการร่วมมือกับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน และควรส่งเสริม การประชาสัมพันธ์ด้วยช่องทางที่หลากหลาย โดยมีรูปแบบที่น่าสนใจและตรงกับกลุ่มเป้าหมาย มุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์ผ่านทางช่องทาง ออนไลน์ นำเสนอกรณีที่ประสบความสำเร็จ ในการไกล่เกลี่ย จำนวนสถิติการเข้าใช้บริการ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งในภาพรวมและในระดับ พื้นที่

3) ด้านการประสานงานเครือข่าย: ควรมีแผนโดยเฉพาะสำหรับการสร้างเครือข่าย ของผู้ไกล่เกลี่ยทั้งในระดับจังหวัดและระดับ ประเทศ โดยส่งเสริมให้มีการศึกษาและจัดทำ แนวทางการสร้างเครือข่ายและการประสานงาน เครือข่ายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของศูนย์ ไกล่เกลี่ยฯ และสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพ

ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย และควรพัฒนาช่องทางการประสานงาน เครือข่ายผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ง่ายต่อการใช้งานเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่าง สะดวกรวดเร็ว

4) ด้านการควบคุม กำกับ ติดตาม และประเมินผล: ควรมีการบูรณาการหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาและกำหนดเครื่องมือ การติดตามและประเมินผลการดำเนินการ ไกล่เกลี่ยมาตรฐาน และควรมีการพัฒนา แพลตฟอร์มเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถ ส่งข้อมูลการกำกับติดตามและประเมินผล การดำเนินการไกล่เกลี่ยมารวบรวมไว้อย่างเป็น ระบบ รวมถึงควรกำหนดมาตรการจูงใจ และกระตุ้นการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดประกวดแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) เพื่อเป็นขวัญกำลังใจ และเป็นการ ส่งเสริมการดำเนินงานของศูนย์ไกล่เกลี่ย ในระดับพื้นที่

5) ด้านการจัดหาทรัพยากร: ควรมี การวางแผนบูรณาการการใช้ทรัพยากร และแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากร ที่จำเป็นให้เพียงพอต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ การดำเนินการของศูนย์ไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ ควรส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับนวัตกรรม การบริหารจัดการศูนย์ไกล่เกลี่ยเพื่อลดการใช้ ทรัพยากรและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

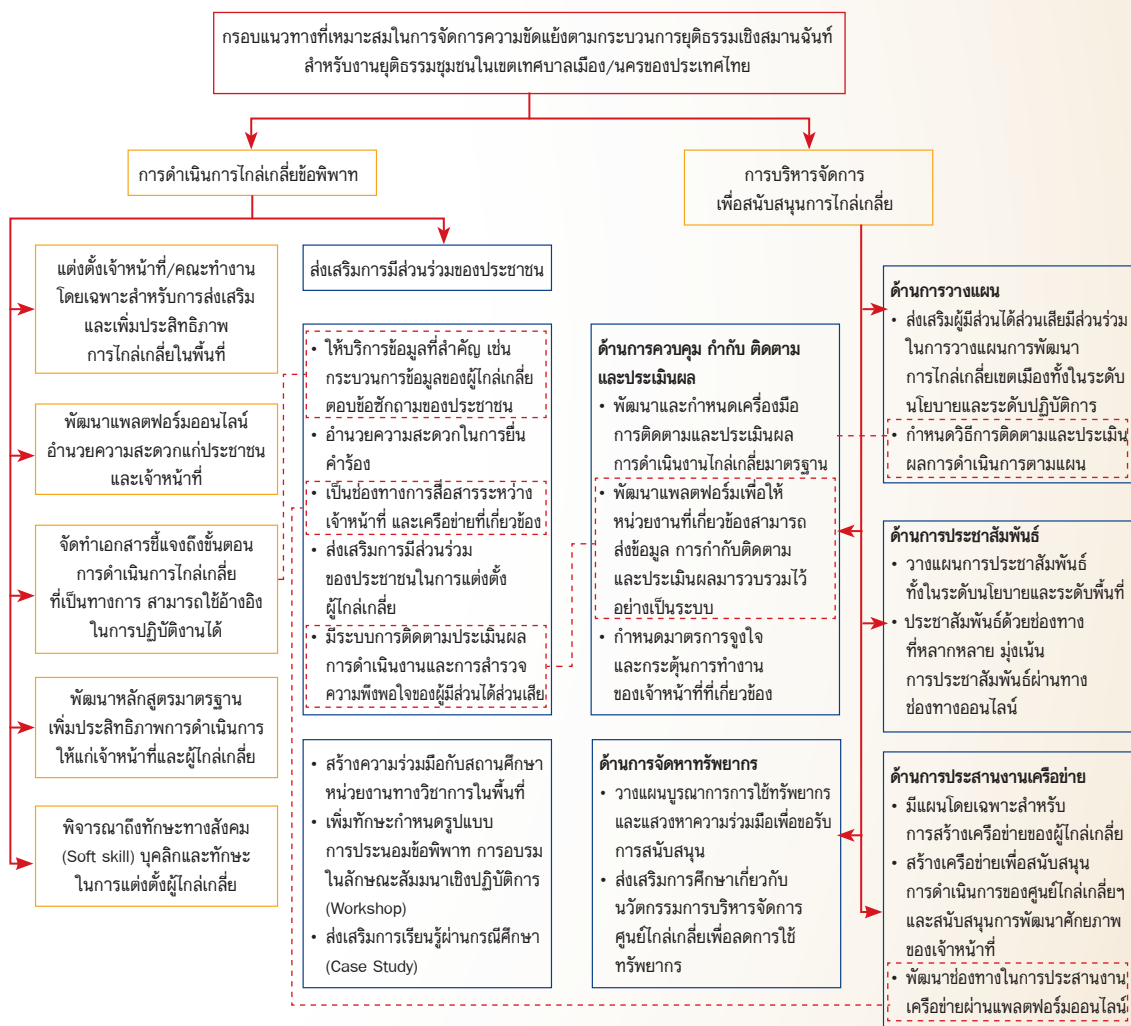
■ ข้อเสนอแนะอื่น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการ ควรมีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ

ที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการทำงาน ลดระยะเวลาการดำเนินการ และภาระงานด้านเอกสาร ควรมุ่งเน้นการพัฒนา ระบบสารสนเทศเพื่อยกระดับการรับรู้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้สามารถ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้ โดยง่าย ควรมีการจัดทำบันทึกข้อตกลง ความร่วมมือกับหน่วยงานด้านปกครองในพื้นที่ ซึ่งมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนการดำเนินการ ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สำหรับ งานยุติธรรมชุมชนในเขตชุมชนเทศบาลเมือง/ นคร

ข้อเสนอเชิงเทคนิคและการปฏิบัติการ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพควรมีการดำเนินการปรับปรุงเนื้อหาการฝึกอบรมผู้ไกล่เกลี่ย โดยมุ่งเน้นการฝึกปฏิบัติจริงในสถานการณ์ เสมือนจริง ควรมีการกำหนดมาตรฐาน ในการคัดเลือกผู้ไกล่เกลี่ยและปรับปรุงคู่มือ มาตรฐานการปฏิบัติงาน (SOP) ให้มีความชัดเจน เข้าใจง่าย และสามารถนำไปใช้ได้จริง เป็นมาตรฐานที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกหน่วยงาน สามารถใช้อ้างอิงในการดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ตลอดจนมุ่งเน้นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับ ผู้ไกล่เกลี่ย สำหรับการพัฒนา ระบบแพลตฟอร์ม สารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทควรต้องพิจารณาถึง (1) ความเป็นมิตร ต่อผู้ใช้งาน (2) การอำนวยความสะดวกแก่ เจ้าหน้าที่ เช่น การใช้ e-Signature เพื่อมุ่งเน้น ความสะดวก ลดการใช้งบประมาณ และย่นระยะเวลาในการดำเนินการ (3) ส่งเสริมการฝึกอบรม ในขณะปฏิบัติงาน (On-the-job training) และ (4) เป็นแหล่งเก็บรวบรวมข้อมูลสำคัญสนับสนุน การปฏิบัติงานของผู้ไกล่เกลี่ย

ภาพที่ 4 กรอบแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สำหรับงานยุติธรรมชุมชนในเขตเทศบาลเมือง/นครของประเทศไทย



หมายเหตุ. จากคณะผู้วิจัย

■ กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยเรื่องแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการความขัดแย้งตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สำหรับงานยุติธรรมชุมชนในเขตชุมชนเทศบาลเมือง/นครของประเทศไทยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยและนวัตกรรมจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สทว.)

■ บรรณานุกรม

Arpasiri Srisrattakarn. (2015). *The methods for promoting reconciliation under the conflict context in Thai society*. Thailand's National Reconciliation Commission.

Braithwaite, J. (1998). *Restorative justice*. In M. Tonry (ed.), *The Handbook of Crime & Punishment*. Oxford University Press.

Nittaya Ponok, Thawilwadee Bureekul, & Walaiporn Losussachan. (2022). Community Justice System in The Republic of The Philippines. *Suan Sunandha Academic & Research Review*, 16(2), 112-142.

Office of the Royal Society. (2003). *Royal society dictionary B.E. 2542*. Nanmeebooks.

Right and Liberties Protection Department. (2019). *Operation document guideline according to the laws regarding mediation of public sector disputes (For the Public Sector Dispute Mediation Center (Pilot))*. Right and Liberties Protection Department, Ministry Of Justice.

Seksan Khruakham. (2015). *Crime, criminology and criminal justice*. Phetkasem Printing Group.

UNODC. (2005). *Handbooks of restorative justice programmes*. Criminal Justice Handbook Series. United Nations Publication.

Van Ness, D. W., & Strong, K. H. (2002). *Restoring justice* (2nd Ed.). Anderson.

