

## บทที่ 2

### นิยามความหมายของชุมชน และแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ทางเลือก

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือทางเลือกของความยุติธรรมที่ถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งหมายถึง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้มีความเป็นธรรมในทางกฎหมาย หรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งแก่บุคคล โดยใช้รูปแบบวิธีการที่แตกต่างจากระบบยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นระหว่างขั้นตอนการพิจารณาคดีในศาลหรือก่อนหน้านั้นก็ได้ กระบวนการดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องต้นทุนทั้งในแง่ค่าใช้จ่าย และเวลาในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมแบบฟ้องร้องต่อศาล นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นการให้ความสำคัญต่อคู่กรณี ด้วยการเปลี่ยนจากการเผชิญหน้ามาเป็นการพูดคุยหารือ รวมถึงมุ่งฟื้นฟูตัวบุคคลทั้งฝ่ายผู้กระทำและผู้เสียหาย ดังนั้น กระบวนการดังกล่าวจึงกลายเป็นทางเลือกของความยุติธรรมสำหรับผู้คนจำนวนมาก โดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั้น ก็มีส่วนให้ภาคประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดปัญหาความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง เป็นการเสริมพลังอำนาจให้แก่ประชาชน/กลุ่มองค์กรชุมชนให้สามารถระดมขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากร การตัดสินใจ และการควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับ สามารถกำหนดการดำรงชีวิตได้ด้วยตนเอง ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามความจำเป็นอย่างมีศักดิ์ศรี และสามารถพัฒนาศักยภาพของประชาชน/ชุมชนในด้านภูมิปัญญา ทักษะ ความรู้ ความสามารถ และการจัดการและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ และประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างมีอิสระ การทำงานต้องเน้นในรูปกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน เนื่องจากพลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานพัฒนาต่างๆ บรรลุสำเร็จตามความมุ่งหมายได้

#### 2.1 นิยามความหมายของชุมชน

ถ้าหากตีความความหมายของคำว่า “ชุมชน” (Community) ตามพจนานุกรม Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English ได้ให้ความหมายของชุมชนว่า หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ใน

พื้นที่แห่งหนึ่ง มีความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน มีศรัทธา ความเชื่อ เชื้อชาติ การงาน หรือมีความรู้สึกนึกคิดความสนใจที่คล้ายคลึงกัน มีการเกื้อกูลการเป็นอยู่ร่วมกัน ในภาษาไทยใช้อีกคำหนึ่งว่า “ประชาคม” แต่ไม่ได้รับความนิยมนเท่ากับคำว่า “ชุมชน” อาจจะสรุปความหมายหรือคำจำกัดความในหลายกรณีและหลายความหมาย ตามนักคิดบุคคลสำคัญได้พยายามให้นิยามความหมายเอาไว้ ดังนี้<sup>1</sup>

Mark S. Homan ให้ความหมายของชุมชนว่า “คนจำนวนหนึ่งที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แห่งหนึ่ง มีความเชื่อ ผลประโยชน์ กิจกรรม และมีคุณสมบัติอื่นที่คล้ายคลึงกัน คุณลักษณะเหล่านี้มีลักษณะเด่นเพียงพอที่จะทำให้สมาชิกนั้นตระหนักและเกื้อกูลกัน”

Lotquist ให้ความหมายว่า “ชุมชน คือ จิตวิญญาณ หรือความรู้สึก เกิดขึ้นเมื่อคนตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปมาทำงานร่วมกันเพื่อที่จะบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการร่วมกัน”

Peck ให้ความหมายว่า “ชุมชน คือ ปัจเจกชน ซึ่งเรียนรู้ถึงสื่อสัมพันธ์ด้วยความซื่อสัตย์ และเป็นผู้มีความใกล้ชิดสนิทสนมกันอย่างแน่นแฟ้น และมีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างมีนัยสำคัญ ที่จะร่วมสุขร่วมทุกข์ และเกื้อกูลกัน โดยมองว่าชุมชนที่ดีนั้น ไม่ใช่จะเกิดขึ้นได้อย่างง่ายดายหรือไม่ได้เกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างง่ายๆ เพราะชุมชนนั้นจะต้องมีเป้าหมาย และการที่จะไปสู่เป้าหมายนั้น จะต้องหาหนทางด้วยการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกัน ด้วยความรักและสันติสุข เพื่อชุมชนนั้น จะสร้างความ เป็นชุมชนได้สำเร็จ ความรู้สึกของสมาชิกในชุมชนนั้นรู้สึกว่าจะอบอุ่นและปลอดภัย”

Baker Brownell ได้ให้ความหมายของชุมชนไว้หลายประการ ซึ่งสรุปได้ว่า “ชุมชน คือ การกระทำที่เต็มเปี่ยมไปด้วยความร่วมมือ ร่วมใจ ความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นสังคมที่ตนรู้จักกัน อย่างใกล้ชิดและสนิทสนม”

Olsen ให้ความหมายไว้ว่า “ชุมชน” หมายถึง องค์การทางสังคมประเภทหนึ่ง ประกอบด้วยพื้นที่บริเวณหนึ่งที่บรรดาสมาชิกตอบสนองความต้องการพื้นฐานส่วนใหญ่ และแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่ ในชุมชนของตนเองได้

Sanders ให้ความหมายไว้ว่า “ชุมชน” เป็นกลุ่มบุคคลหลายๆ กลุ่มมารวมกันในบริเวณเดียวกัน ภายใต้กฎหมายหรือข้อบังคับอันเดียวกันมีการสังสรรค์กัน มีความสนใจร่วมกัน มีวัฒนธรรมเดียวกัน และมีพฤติกรรมเหมือนๆ กัน

<sup>1</sup> ปารีชาติ วัลย์เสถียร และคณะ. (2543). กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 25-26.

Poplin ให้ความหมายไว้ว่า “ชุมชน” หมายถึง กลุ่มคนที่มีการร่วมมือกัน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน มีการสมาคมแบบเผชิญหน้ากัน มีความสนิทสนมรู้จักกันเป็นอย่างดี

ประเวศ วะสี ให้ความหมายไว้ว่า “ชุมชน” ความเป็นชุมชนอาจหมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งเท่าใดก็ได้ มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารหรือรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีการเรียนรู้ร่วมกัน ในการกระทำ มีการจัดการ เพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน ตามที่กล่าวมานี้ความเป็นชุมชนจึงหมายถึง การที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำ<sup>2</sup>

กาญจนา แก้วเทพ กล่าวถึงชุมชนว่า “ชุมชน” หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีฐานะและอาชีพที่คล้ายคลึงกัน มีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตั้งแต่ระดับครอบครัวไปสู่ระดับเครือข่าย จนถึงระดับหมู่บ้านและระดับเกินหมู่บ้าน และผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชน มีความรู้สึกว่าเป็นคนชุมชนเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการดำรงรักษาคุณค่า และมรดกทางวัฒนธรรมและศาสนา ถ่ายทอดไปยังลูกหลานอีกด้วย

อัจฉรา สโรบล กล่าวว่า กลุ่มคนหรือชาวบ้านที่มีความตั้งใจ ร่วมใจกับปฏิบัติการกิจเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน โดยเน้นการนำทรัพยากรท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งองค์ความรู้จากภายนอกชุมชน และอาศัยแนวทางการพึ่งตนเอง ความเป็นตัวตน รวมถึงการสร้างเครือข่ายความรู้ เพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งและยั่งยืน<sup>3</sup>

จากนิยามความหมายต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สรุปเกี่ยวกับนิยามความหมายของชุมชนได้ว่า หมายถึง “กลุ่มทางสังคมที่อยู่อาศัยร่วมกันในอาณาบริเวณเดียวกัน เช่น ครอบครัว ละแวกบ้าน หมู่บ้าน ตำบล หรือเรียกเป็นอย่างอื่นมีความหมายเกี่ยวข้อสัมพันธ์กันมีการติดต่อสื่อสารและเรียนรู้ร่วมกัน มีความผูกพันเอื้ออาทรกันภายใต้บรรทัดฐานและวัฒนธรรมเดียวกัน ร่วมมือและพึ่งพาอาศัยกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน” สามารถจำแนกชุมชนออกได้เป็น 2 นัย<sup>4</sup> คือ

1) นิยามความหมายโดยสามัญสำนึก หมายถึง ครอบครัวหลายๆ ครอบครัวมาอยู่รวมในบริเวณเดียวกัน มีลักษณะเป็นเพื่อนบ้านกัน ซึ่งอาจเป็นญาติพี่น้องกันหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น คนที่อยู่

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 21.

<sup>3</sup> ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 1. หน้า 19-20.

<sup>4</sup> ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 1. หน้า 20.

ร่วมในบ้านเรือนหรือครอบครัวเดียวกัน จึงไม่ใช่ชุมชนในความหมายนี้ เพราะโดยสามัญสำนึกหรือความรู้สึกแล้วคนที่อยู่ร่วมกันในบ้านหลังเดียวกัน ถึงจะมีอาณาบริเวณเป็นภูมิสำเนาเหมือนกันก็เรียกว่าเป็น “ครอบครัว” หรือ “ครัวเรือน” ไม่เป็น “ชุมชน” เพราะความรู้สึกที่ว่า “ชุมชน” ต้องประกอบด้วยหลายๆ ครัวเรือนที่อยู่ใกล้เคียงกันซึ่งทุกคนยอมรับว่าอยู่ร่วมในบริเวณเดียวกันนั่นเอง ซึ่งแตกต่างไปจากความหมายโดยรูปศัพท์ และความหมายทางวิชาการ

2) นิยามความหมายโดยรูปศัพท์ คำว่า “ชุมชน” เป็นคำที่มาจากภาษาอังกฤษว่า “Community” และเพิ่มเป็นคำที่บัญญัติใช้ในภาษาไทยอย่างเป็นทางการเมื่อไม่นานมานี้เอง จะเห็นได้จากไม่ได้บัญญัติไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2493 แต่ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 โดยให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง หมู่ชน กลุ่มคนที่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 ได้อธิบายไว้ว่า “ชุมชน” เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ประชาคม” หมายถึงกลุ่มย่อยที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะสังคม แต่มีขนาดเล็กกว่า และมีความสนใจร่วมที่ประสานกันในวงแคบกว่า ชุมชนในเขตพื้นที่อาจมีเฉพาะบางประการที่ผูกพันเอกภาพ เช่น เชื้อชาติ ต้นกำเนิดเดิมของชาติ หรือศาสนา ซึ่งความรู้สึกและทัศนคติทั้งหมดที่ผูกพันปัจเจกบุคคลให้ร่วมเข้าเป็นกลุ่มบุคคล

### 2.1.1 องค์ประกอบของชุมชน

องค์ประกอบของชุมชนสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประการ<sup>5</sup> ได้แก่

2.1.1.1 องค์ประกอบด้านมนุษย์ (Human Component) องค์ประกอบที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในชุมชน จากวิวัฒนาการของมนุษย์ในอดีตจนถึงปัจจุบัน มนุษย์ชอบอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มจะเห็นได้ว่าในทุกชุมชนไม่มีใครถูกทอดทิ้งอยู่คนเดียว โดยไม่มีการไปมาหาสู่กัน การอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มมีหลากหลายลักษณะและหลายรูปแบบ เช่น ครอบครัว กลุ่มพ่อค้า กลุ่มองค์กร กลุ่มเครือข่ายที่อยู่ในชุมชน เป็นต้น คือมีทั้งกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการตลอดจนกลุ่มที่เรียกว่า กลุ่มปฐมภูมิและกลุ่มทุติยภูมิความจำเป็นที่มนุษย์ต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม หรือต้องมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นหรือ

<sup>5</sup> พิศพัฒน์ พนศิริ. (2559). เอกสารประกอบการสอน รายวิชาการพัฒนาองค์กรชุมชน. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม. หน้า 4-5.

กลุ่มอื่น ก็เนื่องจากกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน และคนที่เป็สมาชิกของกลุ่มใด ๆ ก็ตามย่อมมีความสัมพันธ์ต่อสมาชิกในกลุ่มเดียวกันหรือกับกลุ่มอื่นๆ อีกเป็นลูกโซ่เกี่ยวพันกันไปสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญขององค์ประกอบด้านมนุษย์

2.1.1.2 องค์ประกอบด้านที่สิ่งมนุษย์ประดิษฐ์ขึ้น (Man-Made Component) สิ่งที่มีมนุษย์คิดค้นประดิษฐ์ขึ้นมีหลากหลายลักษณะ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม และได้นำไปใช้ในชุมชนไม่ว่าจะเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกหรือสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย เครื่องทุนแรง รถยนต์วิทยุ โทรทัศน์ตู้เย็น พัดลม นอกจากสิ่งที่เป็นวัตถุแล้ว มนุษย์ยังสร้างแนวความคิด ปรัชญา ค่านิยม ความเชื่อ ความรู้ต่างๆเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งนี้ องค์ประกอบเหล่านี้แตกต่างกันไปในแต่ละชุมชน ซึ่งมีสภาพและระดับต่างกัน การประดิษฐ์คิดค้นของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุด และสืบต่อกันไปตลอดเวลา สิ่งทั้งหลายที่มนุษย์คิดค้นขึ้นมาจะมี ความสัมพันธ์กันต่อกันในแต่ละชนิดของมันเองความสัมพันธ์เหล่านี้คล้ายๆ กับลูกโซ่ที่ต่อกันเป็นช่วงๆ อันเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ภายในองค์ประกอบของสิ่งที่มนุษย์คิดค้นขึ้น เช่น สร้างรถยนต์ขึ้นมาก็นำไปวิ่งบนถนนที่สร้างขึ้นมา และอาจจะทำให้เกิดฝุ่นปลิวไปสร้างความเดือดร้อนให้กับชาวบ้านหรือ สามารถที่จะชนผลผลิตพวกพืชผัก ผลไม้ไปขายในตลาดได้เร็วขึ้น เป็นต้น

2.1.1.3 องค์ประกอบด้านสิ่งธรรมชาติสร้างขึ้น (Natural Component) สิ่งธรรมชาติสร้างขึ้นมาหมายรวมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับพืช สัตว์ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย ซึ่งทุกชุมชนจะมีสิ่งธรรมชาติสร้างขึ้นเป็นส่วนประกอบอยู่ทั้งนั้น สิ่งต่างๆ แต่ละชนิดในชุมชนที่ธรรมชาติสร้างขึ้นจะมีความสัมพันธ์ต่อกันเหมือนองค์ประกอบที่กล่าวมาแล้วทั้ง 2 ประเภท เช่น สภาพอากาศที่แห้งแล้งจะทำให้ดินแตกกระแหวงและไม่มีน้ำเพียงพอสำหรับการเจริญเติบโตของพืชผลทั้งหลาย เป็นต้น

องค์ประกอบของชุมชนทั้ง 3 ประการจะมีความสัมพันธ์และมีการปฏิบัติต่อกันองค์ประกอบที่อยู่ภายในชุมชนหนึ่งๆ เริ่มจากองค์ประกอบด้านมนุษย์ นอกจากจะมีความสัมพันธ์และปฏิบัติต่อกันแล้ว ยังจะต้องไปมีความสัมพันธ์ต่อสิ่งธรรมชาติสร้างขึ้นด้วย เช่น มนุษย์ร่วมมือกันไปช่วยกันตัดไม้ในป่าแล้วนำมาสร้างบ้านเรือนที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้จะความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่ตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ตามองค์ประกอบดังกล่าวนี้ จะมีความเจริญที่ไม่เท่าเทียมกัน เพราะว่ามีตัวบงการ (Control Point) หรือกลไกที่มีบทบาทในการควบคุม สนับสนุน หรือส่งเสริม

องค์ประกอบทั้ง 3 ของชุมชนให้เจริญก้าวหน้า หยุคอยู่กับที่หรือมีการเปลี่ยนแปลงไป ตัวบ่งการสำคัญนี้คือระบบต่างๆในชุมชนนั่นเอง ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

1) ระบบการปกครอง การบริหารประเทศย่อมขึ้นอยู่กับการจัดรูปการปกครองอาจเป็นแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) หรือเป็นรูปแบบรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง (Centralization) และรูปแบบการปกครองย่อมมีอิทธิพลในการกำหนดหรือบ่งการองค์ประกอบของชุมชนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การปกครองแบบคอมมิวนิสต์ แบบเสรีประชาธิปไตย ชุมชนที่มีระบบการปกครองต่างกันย่อม มีเสรีภาพ อิสรภาพ แสดงออกต่างกันและย่อมส่งผลสะท้อนมาถึงวิถีชีวิตของบุคคลที่อยู่ในชุมชนนั้น และความสัมพันธ์และปฏิบัติต่อกันกับองค์ประกอบอื่นๆ ย่อมผิดแผกแตกต่างกันไป

2) ระบบเศรษฐกิจ ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อระบบของชุมชน สังคม การที่ชุมชนใดชุมชนหนึ่งหรือประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรมนั้น ระบบเศรษฐกิจถือเป็นตัวกำหนดเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ดังประเทศไทยมักกล่าวกันอยู่เสมอว่าเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรม ผลผลิตและรายได้ประชาชาติส่วนใหญ่ได้จากผลผลิตทางการเกษตร เครื่องมือที่ใช้ในชุมชนจึงเป็นเครื่องมือเพื่อการเกษตรเสียเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาเรื่องการตลาด การผลิต จึงเป็นปัญหาของการเกษตร แต่หากเป็นชุมชนที่ระบบเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมมากกว่าการเกษตร ชุมชนนั้นก็จะมีเครื่องมือที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรมมากกว่าการเกษตรกรรม

3) ระบบการศึกษา ระบบการศึกษามีอิทธิพลต่อความเจริญและความล้ำหลังของชุมชน สมาชิกในชุมชนใดมีการศึกษาสูง ย่อมเกิดการถ่ายทอดวิชาความรู้และการคิดค้นประดิษฐ์สิ่งใหม่ๆ มากขึ้นกว่าชุมชนที่สมาชิกในชุมชนนั้นไม่มีการศึกษา และที่สำคัญปัจจุบันการขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชน สังคม ประเทศชาติ ย่อมมีพื้นฐานสำคัญที่การศึกษา ดังนั้นหากระบบการศึกษามีความเข้มแข็ง สามารถสร้างคนให้มีประสิทธิภาพได้ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนให้มีความยั่งยืน

4) ศาสนา ตัวกำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบภายในชุมชนหนึ่งๆ ที่มีความสำคัญไม่น้อย โดยเฉพาะในชุมชนที่ยังอยู่ในขั้นพัฒนา (Developing Community) คือศาสนา โดยศาสนาในที่นี้ย่อมหมายถึงความรวมถึงความเชื่อในสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์ และการกระทำต่างๆ ทางศาสนา ซึ่งนักมานุษยวิทยา พบว่า อิทธิพลเรื่องความเชื่อศาสนาหรือลัทธิศาสนาของชุมชนนั้น มีอิทธิพลมากที่จะสร้างความสัมพันธ์ หรือเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของชุมชนหนึ่งๆ เช่น ชุมชนที่เอามนุษย์มาฆ่าเพื่อบูชาขัณฑ์โดยเชื่อว่าพระเจ้าจะบันดาลประโยชน์ให้หากได้มีการบูชาขัณฑ์แล้ว

<sup>6</sup> ไพรัตน์ เดชะรินทร์. (2524). การบริหารการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช. หน้า 19-20.

5) ตัวบ่งการอื่นๆ นอกจากตัวบ่งการใหญ่ทั้งสี่ประการดังกล่าวมาแล้วยังอาจมีตัวบ่งการอื่นๆอีกคือตัวบ่งการที่ธรรมชาติสร้างสรรค์ให้ เช่น การเกิดอุทกภัยหรือมีอากาศหนาวจัด ร้อนจัด มีภูเขาไฟ สิ่งเหล่านี้ล้วนมีอิทธิพลต่อองค์ประกอบของชุมชนอยู่มาก

### 2.1.2 โครงสร้างของชุมชน

โครงสร้างชุมชนเปรียบเสมือนกับต้นไม้ ซึ่งประกอบไปด้วยราก ใบ ลำต้น และส่วนประกอบอื่นๆ หรือถ้าเปรียบกับบ้าน ได้แก่ พื้น เสา ช่อ คาน เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ประกอบเข้าด้วยกันอย่างเป็นระเบียบ ส่วนโครงสร้างของชุมชนบทที่สำคัญนั้น<sup>7</sup> ได้แก่

1) บุคคล หมายถึง คนหนึ่งๆ ที่มีคุณลักษณะหรือบุคลิกแตกต่างกันไป เนื่องจากพันธุกรรมและสิ่งแวดล้อมเป็นตัวกำหนด

2) กลุ่มคน หมายถึง บุคคลตั้งแต่ 2 คนที่มีความสัมพันธ์ทางสังคมด้วยการกระทำต่อกัน คือ มีปฏิริยาโต้ตอบกันและเข้าใจกัน

3) สถานภาพและบทบาท ได้แก่ ตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลซึ่งผูกพันกันอยู่ในสังคมบุคคลแต่ละคนจะมีสถานภาพและบทบาทหลายอย่างตามกลุ่มที่สังกัดอยู่

4) ระบบสังคม เป็นเครื่องมือซึ่งกำหนดและเป็นแนวทางให้สมาชิกของสังคมยึดถือปฏิบัติเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสงบสุขของสังคม

5) สถาบันทางสังคม หมายถึง คุณธรรมและกิจกรรมบางอย่างที่มีความสำคัญต่อสังคมมนุษย์ เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันทางการเมืองการปกครอง สถาบัน นันทนาการ เป็นต้น

6) การแบ่งชนชั้นทางสังคม ได้แก่

(1) การแบ่งชั้นในสังคมเมือง คือ ตระกูล เจ้านาย ขุนนาง ขุนหลวง พระ พระยา ความสำเร็จทางราชการ อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองชนิดของอาชีพ

(2) การแบ่งชนชั้นในสังคมชนบท คือ ชนชั้นผู้นำท้องถิ่นกับชนชั้นชาวบ้านทั่วไป

### 2.1.3 หน้าที่ของชุมชน

หน่วยทางสังคมทุกหน่วยล้วนมีหน้าที่ของตนเองเพื่อสรรค์สร้างจรจรโลงสังคมให้ดำรงอยู่ได้ ชุมชนก็เช่นเดียวกันย่อมมีหน้าที่ของตนเอง ตามแนวคิดของนักสังคมวิทยาชนบทและนักสังคมมานุษยวิทยาชุมชน<sup>8</sup> มีดังต่อไปนี้

<sup>7</sup> พีรพัฒน์ พนศิริ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5 . หน้า 8.

1) ให้บริการขั้นต้นแก่สมาชิก บริการขั้นต้น หมายถึง สิ่งที่สมาชิกของชุมชนทุกเพศวัย ต้องได้รับ และเป็นสิ่งที่ทำให้สมาชิกในชุมชนมีความสุข สามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความเข้าใจซึ่งกัน และกัน สามารถถ่ายทอดวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และประเพณีของท้องถิ่นสืบทอดต่อไป ตัวอย่าง บริการขั้นต้นที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ สถานพยาบาล หรือสถานอนามัย เมื่อสมาชิกเจ็บป่วยต้องอาศัย สถานอนามัย ต่อมาคือ โรงเรียนให้การศึกษอบรมสั่งสอนวิชาความรู้ และลำดับถัดมา คือ สถาบัน ศาสนา ซึ่งรวมถึงความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งควบคุมพฤติกรรมให้คนอยู่ร่วมกัน อย่างสงบสุขภายในชุมชน

2) จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้นสำหรับสมาชิก สิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้น ย่อมแล้วแต่ประเภทของชุมชน และความเจริญมากน้อยของชุมชน แต่โดยสรุปแล้วควรจะต้องมี สิ่งต่อไปนี้คือ ถนนในชุมชน ถนนติดต่อชุมชนภายนอก น้ำกินน้ำใช้ ไฟฟ้า สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และ สนามกีฬา อย่างไรก็ตามในปัจจุบันหมู่บ้านในชนบทไทยบางพื้นที่ยังมีปัญหาในเรื่องน้ำกิน น้ำใช้ ที่มีไม่เพียงพอทุกฤดูกาล ถนนติดต่อทั้งภายในและภายนอกหมู่บ้าน รวมถึงในพื้นที่ห่างไกลบ้างแห่ง ยังไม่มีไฟฟ้า ซึ่งในแง่ของการพัฒนาชุมชนและการทำหน้าที่ของชุมชนแล้ว ชุมชนที่มีผู้นำเข้มแข็ง ควรต้องให้ความสำคัญกับ โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวเป็นลำดับแรก

3) จัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้จัดระเบียบชุมชนเป็นตัวแทนของ สมาชิกชุมชนที่จะตัดสินใจในการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ของชุมชน ซึ่งในชุมชนดั้งเดิมหน้าที่ดังกล่าวเป็นของหัวหน้าเผ่าหรือหัวหน้าหมู่บ้านให้การ เคารพ นับถือ ปัจจุบันหน่วยการปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศจัดทำในรูปแบบต่างๆกันไป บางแห่ง ใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน บางแห่งใช้การแต่งตั้งจากทางราชการ และบางแห่งก็ผสมกัน แม้ว่าประชาชนเลือกตั้งแล้วก็ยังคงให้ราชการเห็นชอบด้วย จึงแต่งตั้งให้เป็นได้หรือมิฉะนั้นก็ส่งคน ของทางราชการมาควบคุมการบริหาร

4) จัดให้มีการรักษาคุ้มครองรักษาสวัสดิภาพของสมาชิก ทั้งทรัพย์สินและร่างกาย ความสงบ สุขของชุมชน ซึ่งในชุมชนที่เจริญมากก็คือ ตำรวจเป็นผู้ให้การคุ้มครอง แต่ในหมู่บ้านชนบทไทย ผู้ให้การคุ้มครองอาจเป็นชาวบ้านในหมู่บ้านเอง โดยจัดให้มีเวรยามคอยป้องกันวัว ควาย สัตว์เลี้ยง ในหมู่บ้าน บางแห่งใช้ชายฉกรรจ์ในหมู่บ้าน บางแห่งเป็นผู้ช่วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากการปกป้อง รักษา ทรัพย์สินของชาวบ้านแล้ว ส่วนจะทำได้เพียงไรนั้นอยู่ที่ความเข้มแข็งของผู้นำในหมู่บ้าน

<sup>8</sup> ไพรัตน์ เศษรินทร์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 6 . หน้า 24-30.



5) ดำรงไว้ซึ่งภาระหน้าที่ทางสรีรวิทยาของสมาชิกภายในชุมชน สมาชิกภายในชุมชนที่เกิดมาแทนสมาชิกที่ตายจากไปจะต้องได้รับการเลี้ยงดูเอาใจใส่ ในเรื่องปัจจัยทั้ง 4 คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม การรักษาโรคภัยไข้เจ็บ และที่อยู่อาศัย นอกจากนี้เป็นภาระหน้าที่ของครอบครัวแล้ว ชุมชนต้องทำหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเรื่องบริการเหล่านี้แก่สมาชิกในชุมชน นักการศึกษาได้อธิบายต่อไปว่าการจัดบริการในด้านนี้รวมไปถึงการรักษาคุ้มครองสวัสดิภาพของสมาชิก และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในรูปวัสดุสิ่งก่อสร้างที่จะนำมาเพื่อสนับสนุนปัจจัย 4 ดังกล่าวด้วย พิจารณาให้ดีกว่าคือ การรวมบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกบางอย่างในชุมชนนั่นเอง

6) จัดให้มีการบริการทางเศรษฐกิจและบริการอื่นๆ เพื่อสมาชิกในชุมชนซึ่งในด้านการตลาดได้แก่ การให้ความรู้ในรูปของการฝึกอบรมให้สมาชิกมีความสามารถในการประกอบอาชีพที่ตนถนัด โดยภายในชุมชนควรจะต้องให้มีการแบ่งผลผลิตตามสัดส่วนความเสมอภาคระหว่างสมาชิกในชุมชน นอกจากนี้สมาชิกในชุมชนควรจะต้องมีการแบ่งการใช้แรงงานให้ถูกต้องตามวัยของสมาชิกในชุมชน และ แบ่งแยกตามความถนัดของแต่ละบุคคลเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพที่สุด

7) หน้าที่ในการผลิตสมาชิกใหม่ของชุมชน นักการศึกษาได้อธิบายถึงภาระหน้าที่ของชุมชนในเรื่องนี้ เป็นการเตือนให้ระวังว่าบางชุมชนไม่สนใจต่ออัตราการเกิดของคนในชุมชนไม่มีการวางแผนครอบครัว การเกิดเป็นเรื่องของธรรมชาติไม่ควรจะป้องกัน หากมีสมาชิกเกิดใหม่จนชุมชนไม่สามารถให้บริการและเลี้ยงดูให้เป็นผู้มีคุณภาพ ชุมชนย่อมประสบกับปัญหามากมาย ชุมชนเหล่านี้มักเป็นชุมชนที่อยู่ในประเทศกำลังพัฒนา

8) ให้ความสนใจเป็นพิเศษในการให้การศึกษา การปลูกฝังของสมาชิกของชุมชนให้อยู่ในแนวทางที่ชุมชนต้องการ ซึ่งโดยปกติแล้วทุกชุมชนย่อมตั้งความหวังในเรื่องความเจริญก้าวหน้า ขึ้นอยู่กับสมาชิกรุ่นใหม่ของชุมชน จะต้องระมัดระวังและมีการวางแผนในการศึกษา อบรมปลูกฝังชนรุ่นหลัง โดยเริ่มวางระบบตั้งแต่ครอบครัว เพื่อเล่นในโรงเรียน รวมถึงหน้าที่การงานของสมาชิกของชุมชนนั้นๆ ด้วย

9) รักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน และจัดสวัสดิการแก่สมาชิกในชุมชน นอกจากจะจัดในรูปแบบของขนบธรรมเนียมประเพณีแล้ว ยังหมายถึงข้อกำหนด กฎเกณฑ์ที่ใช้ในชุมชน ซึ่งหน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชนดังกล่าวชุมชนชนบทของไทยมีลักษณะที่เด่น กล่าวคือมีศาสนาเป็นสถาบันที่คอยกำกับควบคุมความเรียบร้อยดังกล่าว ตลอดจนความเชื่อและขนบธรรมเนียมประเพณีของหมู่บ้านที่มีส่วนช่วยควบคุมความประพฤติเพื่อให้เกิดความสงบสุขในชุมชน

10) หน้าที่สร้างสรรค์ กล่าวคือการปลูกฝังค่านิยมที่ดีแก่สมาชิกในชุมชน มีบริบทสภาพแวดล้อมที่ดีที่ก่อให้เกิดกำลังใจและความภาคภูมิใจแก่สมาชิกในชุมชน ก่อให้เกิดความผูกพันทางจิตใจแก่สมาชิกในชุมชน นอกจากนี้ชุมชนจะต้องแสดงออกถึงการเอาใจใส่ต่อคนทุกคน ทุกรุ่นทุกวัย ที่อยู่ในชุมชน รวมถึงสร้างสำนึกร่วมที่ดีในชุมชนที่ก่อให้เกิดทัศนคติและศรัทธาที่ดีต่อชุมชนของตนเอง ดังจะเห็นได้จากในหมู่บ้านไทยที่มีการจัดงานบุญต่างๆ ที่มีประโยชน์และเสริมสร้างคุณค่าชีวิตของคนในชุมชนและทำให้สมาชิกในชุมชนเกิดความภาคภูมิใจในชุมชน

กล่าวโดยสรุปการทำหน้าที่ของชุมชนอาจกล่าวได้ว่าเสมือนทำหน้าที่ของรัฐในภาพกว้าง คือต้องทำหน้าที่ในการให้การดูแลการบริการ เพื่อคนที่อยู่ในชุมชนนั้น ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมทั้งทางตรงและทางอ้อม คุ้มครองและให้การดูแล ให้การศึกษาแก่สมาชิกในชุมชนอย่างทั่วถึงและเสมอภาคอีกด้วย

## 2.2 ลักษณะข้อพิพาทโดยทั่วไป

เมื่อทราบถึงความหมายของชุมชนดังที่กล่าวมาแล้วนั้น โดยเมื่อประชาชนอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมากก็ย่อมก่อให้เกิดข้อพิพาทในชุมชนได้ ซึ่งคำว่า “ข้อพิพาท” หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีเป้าหมาย หรือความต้องการไม่ตรงกันในเรื่องหนึ่งๆ ซึ่งเป็นประเด็นที่สามารถต่อรองหรือประนีประนอมได้ไม่จำเป็นต้องแก้ไข โดยการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างนั้น มีกระบวนการออกแบบระบบเพื่อจัดการกับความขัดแย้งในองค์กร ประกอบไปด้วยกลไกที่หลากหลายในการรับมือกับข้อพิพาทแต่ละชนิดที่มีความแตกต่างกันไป โดยจะมีการประเมินข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและคัดเลือกกลไกที่เหมาะสมกับข้อพิพาทนั้นๆ เพื่อทำการแก้ไข รูปแบบ หรือลักษณะการจัดการกับความขัดแย้งหรือการยุติข้อพิพาท จึงเป็นกระบวนการการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไม่หยุดนิ่งหรือคงที่ทั้งประเด็นด้านเนื้อหาที่ขัดแย้งกัน ทัศนคติ อารมณ์ ความรู้สึก พฤติกรรมของแต่ละฝ่าย และความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้เรื่อยๆดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ปัจจัยทั้งหมดนี้จะส่งอิทธิพลต่อกันและกันตราบเท่าที่ความขัดแย้งยังไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของพลวัตนี้อาจส่งผลให้เกิดได้ทั้งการขยายตัวหรือการหดตัวของความขัดแย้ง สำหรับระดับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน ซึ่งเกิดจากบุคคลตั้งแต่สองคนหรือสองกลุ่มขึ้นไปมีความเห็นที่ไม่ตรงกัน อันนำไปสู่ปฏิบัติการต่อต้านและกลายเป็นความขัดแย้งในที่สุด

<sup>9</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556.

### 2.2.1 ประเภทของข้อพิพาท<sup>10</sup>

การจัดประเภทของข้อพิพาทไว้ 4 กรณีใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อพิพาทในเรื่องเป้าหมาย (Goal Conflict)
- 2) ข้อพิพาทในเรื่องแนวคิด (Cognitive Conflict)
- 3) ข้อพิพาทในเรื่องความรู้สึก (Affective Conflict)
- 4) ข้อพิพาทในเรื่องพฤติกรรม (Behavior Conflict)

สำหรับระดับของความขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นในคนๆ หนึ่งหรือมากกว่าสองคนขึ้นไป หรืออาจจะเป็นกลุ่มคนกลุ่มเล็กถึงใหญ่ก็ได้ และยังสามารถแบ่งออกตามระดับของความรุนแรงไว้ 4 ระดับ คือ

- 1) ความขัดแย้งภายในบุคคล (Intrapersonal Conflict)
- 2) ความขัดแย้งระหว่างบุคคล (Interpersonal Conflict)
- 3) ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม (Intergroup Conflict)
- 4) ความขัดแย้งระหว่างองค์การ (Interorganization Conflict)

ผลของความขัดแย้งและข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ความขัดแย้งในเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Conflict) กลับเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มและองค์การ

2) ความขัดแย้งในเชิงทำลาย (Destructive Conflict) ส่งผลเสียต่อการปฏิบัติงานขององค์การ โดยความขัดแย้งถือเป็นสถานการณ์ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องพึ่งพากัน (Interdependent) เชื่อว่าแต่ละฝ่ายมีเป้าหมาย หรือความต้องการที่ไปด้วยกันไม่ได้ แต่ละฝ่ายต่างรู้สึกไม่เป็นมิตรต่อกัน และเข้าขัดขวางอีกฝ่ายหนึ่งมิให้ได้สิ่งที่ต้องการ โดยการมองว่าการบรรลุเป้าหมายของฝ่ายหนึ่งเป็นการขัดขวางการบรรลุเป้าหมายของอีกฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะไม่สามารถได้สิ่งที่ต้องการด้วยตนเอง โดยไม่อาศัยการยินยอมหรือช่วยเหลือจากอีกฝ่าย ในแง่หนึ่งถือว่าคู่ขัดแย้งต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยพื้นฐานแล้วสามารถกล่าวได้ว่าคู่ขัดแย้งกำลังประสบความทุกข์ (Suffering) อันเนื่องมาจากการพาดพิงในสิ่งที่รักหรือประสบกับสิ่งที่ไม่รัก ความขัดแย้งนั้นประกอบไปด้วยองค์ประกอบด้านเนื้อหาสาระ (Substantive Element) เช่น ประเด็นความต้องการต่างๆ ของคู่ขัดแย้ง และองค์ประกอบด้านอัตวิสัย (Subjective Element) เช่น อารมณ์ ความรู้สึก ทัศนคติ ค่านิยม และ

<sup>10</sup> สอนธยา พลศรี.( 2543). ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. หน้า 20-22.

มุมมองต่อคู่แข่งต่อตัวเอง และต่อสถานการณ์ความขัดแย้ง รูปแบบหรือลักษณะของการจัดการกับความขัดแย้งของแต่ละบุคคลจึงแตกต่างกัน ซึ่งเกิดจากประสบการณ์ การเรียนรู้และวัฒนธรรมอันแตกต่างกันไป โดยอาจกระทำด้วยการหลีกเลี่ยงการแข่งขัน การประนีประนอม และการร่วมมือกัน แม้การยุติความขัดแย้งจะเป็นการจัดการกับความขัดแย้งที่เน้นการบรรลุข้อตกลงของคู่แข่งเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อที่จะยุติความรุนแรงและความขัดแย้ง แต่ก็มิได้เน้นที่จะแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหาและข้อยุติอาจจะไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อความต้องการหรือไม่จำเป็นต้องสร้างความพึงพอใจแก่คู่แข่ง

### 2.2.2 สาเหตุของความขัดแย้ง<sup>11</sup>

สำหรับสาเหตุของความขัดแย้ง อาจแบ่งได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

- 1) องค์ประกอบด้านบุคคลเป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล
- 2) ประเด็นปัญหาของการปฏิสัมพันธ์ เป็นสาเหตุความขัดแย้งที่เกิดจากกระบวนการสื่อสารระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคล
- 3) สภาพขององค์กรเป็นสาเหตุของความขัดแย้ง ที่เป็นแหล่งของการใช้คนหรือใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ส่วนแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งหรือการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เน้นการแก้ไขที่ต้นเหตุของปัญหาโดยพิจารณาว่าอะไรเป็นต้นเหตุหรือเป็นรากฐานของปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งอาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงที่โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ หรือการเมือง เพื่อที่กำจัดสาเหตุเบื้องต้นให้หมดไป จึงเป็นการบริหารความขัดแย้งทางหนึ่งที่กำลังคืบคลานหรือทำให้ระดับความขัดแย้งเบาบางลง มิให้เสียหายมากกว่าที่เป็นอยู่และควบคุมให้เป็นไปในทางสร้างสรรค์ขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้แก่

อรุณ รักธรรม<sup>12</sup> ให้ความหมายคำว่า ความขัดแย้ง หมายถึง การที่กิจกรรมหนึ่งเกิดขึ้นในลักษณะที่ขัดแย้ง ขัดขวาง กีดกัน หรือรบกวนต่อกิจกรรมหนึ่ง ทำให้กิจกรรมนั้นเสียหาย ดำเนินไปได้โดยยาก หรือมีผลน้อยลงในทางใดทางหนึ่ง ดังนั้นข้อเท็จจริงคือพวกสมาชิกของกลุ่มซึ่งมีความแตกต่างในสภาพเป้าหมาย ค่านิยม หรือการรับรู้ ทัศนคติ ความเชื่อที่แตกต่างกัน ต่างก็จะแสดงทัศนะของพวกเขาให้เด่นกว่าบุคคลอื่น หรือความต้องการของเขาไม่ได้รับการตอบสนอง

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 22.

<sup>12</sup> พรสุข หุ่นนิรันดร์ และคณะ. 2552. ความขัดแย้ง. กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์. หน้า 9-15.

Mc Gregory<sup>13</sup> มองว่าความขัดแย้งมีที่มาจากลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์ เพราะมนุษย์เป็นผู้ที่มีความต้องการหรือความอยาก โดยทั่วไปความต้องการระดับต่ำของคนเมื่อได้รับการตอบสนองและมีความพอใจแล้ว ความต้องการในระดับสูงขึ้นไปอีกจะมีความสำคัญขึ้นมาและจะเป็นเครื่องกระตุ้นพฤติกรรมของมนุษย์ต่อไป

Max Weber<sup>14</sup> กล่าวว่า ความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างบุคคลพบได้ทุกหนทุกแห่งในสังคม ความขัดแย้งเกิดจากการกระทำของบุคคลที่ต้องการจะดำเนินการให้บรรลุความปรารถนาของตน แต่เกิดปะทะกับการต่อต้านของอีกฝ่ายหนึ่งหรือหลายๆกลุ่ม ความขัดแย้งเป็นผลมาจากการมีทรัพยากรหรือรางวัลอย่างจำกัด โดยที่คนหนึ่งได้รับแต่อีกคนหนึ่งไม่ได้รับ การที่คนหนึ่งสามารถบรรลุความปรารถนาของตนเองในสภาพที่มีทรัพยากรอย่างจำกัด ทำให้ผู้นั้นมีอำนาจมากขึ้น ความขัดแย้งทั้งหลายไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การต่อสู้กัน Weber ถือว่าการแข่งขันเป็นรูปแบบหนึ่งของการขัดแย้ง ในการแข่งขันนั้นจะมีกฎหรือกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับ การชนะคือการได้รางวัลหรือประโยชน์ไม่ใช่การทำลายล้างคู่ต่อสู้ ความขัดแย้งถ้าหากเกิดขึ้นในระยะเวลายาวนาน จะทำให้เกิดการแบ่งอำนาจในสังคม

Lockwood<sup>15</sup> ยืนยันว่า มีกลไกบางอย่างในสังคมที่ทำให้การขัดแย้งเกิดขึ้นในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น เช่น

- การที่บุคคลมีอำนาจไม่เท่ากัน ทำให้คนมีอำนาจมากถือโอกาสเอารัดเอาเปรียบผู้มีอำนาจน้อยทำให้เป็นแหล่งที่มาของความตึงเครียดและขัดแย้งในสังคม
- การที่สังคมมักมีของหายากอยู่อย่างจำกัดเป็นเหตุให้ต้องมีการต่อสู้ดิ้นรน เพื่อให้ได้ส่วนแบ่งจากของที่มีอยู่จำกัด
- สังคมมักมีกลุ่มต่างๆ ที่มีเป้าหมายไม่เหมือนกัน จึงทำให้เกิดการแข่งขันช่วงชิงเป้าหมายขึ้น อันเป็นเหตุให้ต้องมีการกระทบกระทั่งระหว่างกลุ่มได้ การขัดแย้งจึงเป็นสิ่งธรรมดาหรือความจริงในชีวิตสังคมอย่างหนึ่ง

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 9.

<sup>14</sup> พรสุข หุ่นนิรันดร์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 10.

<sup>15</sup> พรสุข หุ่นนิรันดร์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 11-13.

นอกจากนี้ ยังมีนักทฤษฎีอีกสองท่านที่ได้ให้ทรรศนะและแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งไว้ คือ เกอร์คซิมเมล และราล์ฟ ดาห์เรนคอร์ฟ ได้เสนอแนวคิดที่ว่าความขัดแย้งที่เกิดจากคนกลุ่มต่างๆในสังคม ไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความรุนแรงหรือล้มล้างระบบสังคมเดิมเสมอไป ตรงกันข้ามหากมีความขัดแย้งในระดับต่ำจะช่วยให้ระบบสังคมมีความมั่นคงยิ่งขึ้น และถ้าหากความขัดแย้งเป็นไปในทางบวก จะมีผลดีต่อสังคมได้ อีกทั้งความขัดแย้งยังเป็นสาระของระบบสังคมที่เกิดขึ้นตลอดเวลาเพราะสังคมมีสองด้าน คือ ความขัดแย้ง และความสมานฉันท์ ปัจจัยพื้นฐานของความขัดแย้งขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ มิใช่เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน<sup>16</sup> ดังนั้นเมื่อเกิดกลุ่มสังคมขึ้น กลุ่มมีการจัดการอำนาจระหว่างหัวหน้า และลูกน้องหรือระหว่างผู้มีอิทธิพล และผู้ด้อยอิทธิพล เมื่อใดเกิดความตระหนักว่าผู้มีอำนาจมีการบังคับ เมื่อนั้นจะเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระหว่างชนชั้นที่มีอำนาจ และไม่มีอำนาจ ความขัดแย้งจะเกิดประโยชน์ได้เมื่อมีการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม ช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ เพื่อมุ่งไปสู่สังคมที่สมาชิกส่วนใหญ่ปรารถนาต่อไปได้

วิกฤติในชุมชนเมื่อเกิดข้อพิพาทและความขัดแย้งขึ้น อาจกลายเป็นปัญหาที่ยากและสลับซับซ้อนเพิ่มทวีความรุนแรงขึ้นมาอีก จากสาเหตุที่น่าสนใจอย่างน้อย 6 ประการใหญ่ๆ<sup>17</sup> ได้แก่

- 1) การขาดความยุติธรรมในสังคม จะมีความรุนแรงเพราะประเทศไทยขาดการจัดสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม โดยผู้มีอำนาจเอาเปรียบคนไม่มีอำนาจในรูปแบบต่างๆ
- 2) สังคมไทยมีวัฒนธรรมและโครงสร้างอำนาจ ซึ่งสัมพันธ์กับการขาดความยุติธรรมในสังคม เพราะเป็นสังคมที่ใช้โครงสร้างของผู้มีอำนาจ
- 3) การนำเอาแนวคิดที่ว่ากฎหมายคือเครื่องมือของรัฐมาใช้ ยังเป็นบ่อเกิดของความรุนแรงและขัดแย้ง เพราะสภาพสังคมไทยยังเป็นเผด็จการโดยรัฐ กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือของรัฐที่กระทำต่อประชาชน
- 4) การพัฒนาสมัยใหม่ที่ใช้เศรษฐกิจเป็นแกน ยังนำไปสู่การทำลายและแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง กลายเป็นความขัดแย้งและความรุนแรงเชิงโครงสร้าง

<sup>16</sup> พรสุข หุ่นนิรันดร์ และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 14-15.

<sup>17</sup> ประเวศ วะสี. (2541). ทำสันติวิธีให้เป็นนโยบายในสันติวิธี : ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความมั่นคง. สถาบันยุทธศาสตร์สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 10-11.

5) การขาดความรู้และทักษะในการแก้ปัญหาด้วยสันติวิธี ล้วนเป็นสาเหตุของความรุนแรงและยากที่จะคลี่คลายให้หายไประยะหนึ่ง เมื่อวัด สถาบันทางศาสนา มหาวิทยาลัยรวมทั้งสถาบันการศึกษาต่างๆ ก็ไม่มีทักษะในการเข้าไปช่วยแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธี

6) ความรุนแรงเกิดจากวิธีคิด วัฒนธรรมกำหนดวิธีคิด เมื่อเป็นวัฒนธรรมติดขัดกับอำนาจก็กำหนดให้คนคิดเชิงอำนาจ และการคิดเชิงอำนาจนั้นแหละทำให้เกิดความรุนแรง

### 2.3 วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท<sup>18</sup>

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแท้จริงแล้ว ก็คือวิธีการหนึ่งของการระงับข้อพิพาทหรือความขัดแย้ง เพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นสามารถกระทำได้ด้วยหลายวิธีการ ได้แก่

- 1) การใช้อำนาจและการระงับ (Dominance and Suppression)
- 2) การประนีประนอม (Compromise)
- 3) การแก้ปัญหาร่วมกัน (Integrative Problem Solving)

สันติภาพและความขัดแย้งเป็นสิ่งผกผันปฏิสัมพันธ์ของชุมชนอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้นหรือน้อยลง โดยมีวิธีการจัดการความขัดแย้งในกรณีดังนี้

- 1) ทำให้เหตุแห่งความขัดแย้งหมดไป คือ การนำเอาคู่ขัดแย้งออกจากกัน
- 2) ทำให้ฝ่ายหนึ่งชนะ คือ การเปลี่ยนจากการต่อสู้เป็นสันติภาพ
- 3) การประนีประนอม

การมองในเชิงกระบวนการจัดการกับความขัดแย้ง สามารถกำหนดเป็นขั้นตอนได้ ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดปัญหา โดยจะต้องแยกให้ออกว่าอะไรคือปัญหา และอะไร

ไม่ใช่ปัญหา อะไรเป็นสาเหตุของความขัดแย้ง และความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างใครกันใครในระดับใด

ขั้นตอนที่ 2 ตัดสินใจเลือกวิธีการที่จะใช้แก้ปัญหา โดยจะต้องพิจารณาองค์ประกอบ

เกี่ยวกับ ขอบเขตของความขัดแย้ง ระดับความรุนแรงและความเร่งด่วนที่จะต้องแก้ปัญหาคือความขัดแย้ง

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดทางเลือก เพื่อให้มีหลายทางเลือก แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสีย

เป็นทางเลือกก่อนตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 4 การทดสอบความเป็นไปได้ของทางเลือกต่างๆว่าได้รับความร่วมมือ

เหมาะสมกับสถานการณ์ ไม่ขัดกับกฎระเบียบต่างๆและมีความเป็นไปได้ในระดับสูง

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 27-30.

ขั้นตอนที่ 5 การตัดสินใจเลือกทางเลือก

ขั้นตอนที่ 6 การวางแผนเพื่อการปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 7 การปฏิบัติตามแผน

ขั้นตอนที่ 8 การประเมินผล และ

ขั้นสุดท้าย คือการติดตามผล

ธอร์สเตน เซลลิน (Thorsten Selling) ได้อธิบายทฤษฎีความขัดแย้งทางวัฒนธรรม (Cultural Conflict) ไว้ว่า “ความขัดแย้งทางด้านบรรทัดฐานความประพฤตินอกคนอาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะต่างๆ เพราะบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่มีความสลับซับซ้อนและความแตกต่างในแบบแผนการดำเนินชีวิตและค่านิยมในสังคมของแต่ละชุมชนแต่ละกลุ่ม ซึ่งจะเห็นได้ชัดเมื่อบุคคลในชุมชนหนึ่งอพยพไปสัมผัสกับวัฒนธรรมของอีกชุมชนหนึ่ง ทำให้ความขัดแย้งระหว่างบรรทัดฐานต่างๆ อาจเกิดจากหลักเกณฑ์ความแตกต่างทางวัฒนธรรมใน 3 กรณี<sup>19</sup> คือ

1) เมื่อหลักเกณฑ์ต่างๆ ทางวัฒนธรรมในขอบเขตที่อยู่ร่วมกันหรือติดต่อกันปะทะกัน

2) เมื่อบรรทัดฐานทางกฎหมายหรือนัยหนึ่งของกลุ่มวัฒนธรรมหนึ่งขยายไปครอบคลุมยังอีกชุมชนหนึ่ง

3) เมื่อสมาชิกของชุมชนกลุ่มวัฒนธรรมหนึ่งอพยพไปยังอีกชุมชนหนึ่ง

พิจารณาจากระดับข้อพิพาทที่ขึ้นอยู่กับลักษณะความขัดแย้งภายในชุมชน ซึ่งแต่ละชุมชนย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชน อาจทำให้กระบวนการและรูปแบบการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทมีความแตกต่างกันไปตามบุคคลที่ไกล่เกลี่ย ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดการความขัดแย้งในระดับบุคคล ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระดับบุคคลกับบุคคล คู่กรณีตกลงเจรจากันเองเพื่อยุติความขัดแย้งกันเองเป็นลำดับแรก

(2) การจัดการความขัดแย้งในระดับครอบครัว เครือญาติ เพื่อนบ้าน มีบทบาทในการไกล่เกลี่ยระหว่างคนในครอบครัว เพื่อนบ้านให้ยอมความกันหากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันเองได้ในเบื้องต้น แต่การไกล่เกลี่ยจะไม่ไปก้าวข้ามครอบครัวอื่น แต่ในบางครั้งอาจจะกระทำในกรณีที่เพื่อนบ้านที่สนิทชิดเชื้อกัน โดยที่ผู้อาวุโสมากกว่าจะมีบทบาทสำคัญในระดับนี้

<sup>19</sup> Thorsten Sellin, “Conflicting Norms”, in Crime and Justice, Vol. 1., อ้างถึงใน ประเวศ วะสี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 17. หน้า 32.



(3) การจัดการความขัดแย้งโดยใช้ผู้อาวุโสที่ชาวบ้านเคารพนับถือ มีบทบาทใกล้เคียง  
ในกรณีความขัดแย้งระหว่างครอบครัว เช่น การทะเลาะวิวาทกันในหมู่บ้าน

(4) การจัดการความขัดแย้งโดยใช้ระบบผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านสมาชิก  
องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ผู้นำทางศาสนา มีบทบาทในการดำเนินการใกล้เคียงประเพณี  
ข้อพิพาทของคู่กรณีที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน โดยใช้อำนาจในการเป็นผู้นำจัดการ เช่น การปรับเงินกองทุน  
พัฒนาหมู่บ้าน การขอขมา เป็นต้น หรือในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างหมู่บ้านก็อาจจะนำบุคคลของ  
คู่กรณีทั้งสองหมู่บ้าน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และผู้นำศาสนา เป็นต้น มาพูดคุย  
เจรจากันเพื่อหาข้อยุติร่วมกัน

(5) การจัดการความขัดแย้งโดยใช้เจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ นายอำเภอ  
ดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบที่แสดงนี้เป็นวิธีการในแต่ละระดับของการ  
จัดการความขัดแย้งในชุมชนชุมชนในชุมชนบ้านเชิงเขา โดยเริ่มจากวงในสุด คือหากมีความขัดแย้ง  
เกิดขึ้น โดยหลักแล้วจะมีการจัดการกันเองภายในก่อน หากยังไม่สามารถระงับความขัดแย้งได้  
จึงเลื่อนการจัดการออกไปสู่วงนอกขึ้นเรื่อยๆ

เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นในชุมชน ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2  
พ.ศ. 2556 ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึง การพูดเถียงกัน หรือโต้เถียงกันส่วนในพจนานุกรม  
กฎหมายนั้น ได้มีการให้คำนิยามคำว่า “ข้อพิพาท (Dispute)” หมายถึง ข้อขัดแย้ง ข้อโต้เถียง  
การขัดแย้งของการเรียกร้องสิทธิ การอ้างสิทธิ และการเรียกร้องของอีกฝ่ายหนึ่งโดยลักษณะพื้นฐานนี้  
จะต้องมีองค์ประกอบจากคู่กรณีสองฝ่ายขึ้นไปจึงจะเกิดข้อพิพาทขึ้นได้ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น  
สองประเภท ได้แก่ ประเภทแรก “ข้อพิพาททางแพ่ง” คือลักษณะข้อโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์ เกี่ยวกับเรื่องนิติกรรมสัญญา เอกเทศสัญญา หนี้ ละเมิด และครอบครัวมรดก เป็นต้น  
ส่วนอีกประเภทหนึ่งก็คือ “ข้อพิพาททางอาญา” อันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันสังคม  
เกี่ยวกับเรื่อง ความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือเกี่ยวข้องกับศีลธรรมอันดีของ  
ประชาชน ซึ่งนอกเหนือจากคู่กรณีเป็นคู่พิพาทที่ได้รับความเสียหายแล้ว ในข้อพิพาททางอาญา  
ผู้เสียหายอาจเป็นรัฐก็ได้ แสดงว่าคู่พิพาทอาจรวมถึงส่วนรวมมิใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ได้  
เพราะกฎหมายอาญามีจุดประสงค์ให้บุคคลอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐและกำหนดให้รัฐเป็นผู้เสียหาย  
หากมีผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมายกำหนดก็ถือว่าเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้ว

นอกจากที่ได้กล่าวข้างต้น ในเรื่องวิธีการจัดการความขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาทในชุมชน ยังมีรูปแบบและวิธีการระงับข้อพิพาทที่สามารถนำมาใช้ในชุมชนได้ตามแนวคิดการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ได้แก่

1) การระงับข้อพิพาทโดยวิธีไกล่เกลี่ย สำหรับการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ<sup>20</sup>

(1) Mediation เป็นการให้คนกลางหรือบุคคลที่สามเข้ามาแทรกเข้ามาเป็นตัวกลางระหว่างคู่กรณีซึ่งกำลังมีข้อพิพาทกันอยู่โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะชักนำให้คู่พิพาทหันหน้าเข้ามาปรับความเข้าใจกัน ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยนี้เรียกว่าผู้ไกล่เกลี่ยหรือ Mediator ผู้ไกล่เกลี่ยไม่เข้าไปตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแต่อาจจะเข้าร่วมเจรจาประนีประนอมด้วยหรืออาจจะเสนอวิธีการแนวทางหรือข้อตกลงใดๆ เพื่อให้คู่พิพาทพิจารณาตัดสินใจกันเอง ข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันที่คู่พิพาทจะต้องปฏิบัติตาม

(2) Conciliation เป็นการไกล่เกลี่ยอีกวิธีหนึ่งซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับวิธีแรก (Mediator) จะต่างกันตรงที่เป็นวิธีการที่เป็นทางการมากกว่า กล่าวคือจะมีการตั้งเป็นกรรมการหรืออาจจะมิระเบียบหรือกฎเกณฑ์หรือมีกฎหมายรองรับให้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Conciliator) หรือวิธีการนี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการประนอมข้อพิพาทที่มีกฎหมายรองรับกันมากกว่า<sup>21</sup>

วัตถุประสงค์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่สำคัญมี 2 ประการ<sup>22</sup> คือ

<sup>20</sup> Hensy Campbell Black, Black's Law Dictionary with Pronunciations, 5<sup>th</sup>ed. The Publisher's Editorial Staff, St. Paul Minn. West Publishing Co., 1979, page 885. อ้างถึงใน ประเวศ วะสี. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 17. หน้า 35.

<sup>21</sup> ศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้าเรียก conciliation ว่า “การประนอมข้อพิพาท” เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่คล้ายๆกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพียงแต่ความสำเร็จในการประนอมข้อพิพาทเกิดจากทั้งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและโดยบุคคลที่สามหรือคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการประนอมข้อพิพาทด้วยความเป็นกลางสอดคล้องกับปัญหาแห่งกฎหมายเพื่อมุ่งสู่วัตถุประสงค์ของความยุติธรรมอย่างแท้จริง, อ้างถึงในศูนย์สันติวิธีเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า โครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย (สกว.) และกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม.( 2544). การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ แนวทางการพัฒนาการยุติข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในประเทศไทย.

<sup>22</sup> วิชา มหาคุณ. (2537). ความรู้ทั่วไปในการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมคดีครอบครัว. วารสารตุลาการ, 41 . หน้า 111.

(1) เพื่อให้บรรลุถึงข้อตกลงในคดี โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของศีลธรรม (Moral) และด้วยหัวใจอันอบอุ่น (Warm Heart)

(2) เพื่อให้บรรลุถึงการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในคดีที่ตรงกันด้วยหลักของเหตุผลและด้วยความชื่นชมยินดีอย่างเต็มเปี่ยม โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมด้วยอย่างถูกต้องแท้จริง สำหรับหลักการพื้นฐานของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่สำคัญ 4 ประการ<sup>23</sup> คือ

(1) จงเจรจากบนพื้นฐานของความผูกพันทางสังคม (Social Obligation) และความรู้สึกของมนุษย์ (Human Feeling) ยิ่งกว่าการโต้แย้งตามหลักตรรกศาสตร์

(2) จงพยายามหลีกเลี่ยงการเจรจาด้วยภาษาอันเป็นทางการ (Formal Language) โดยโต้เถียงกันด้วยเรื่องของสิทธิและหน้าที่

(3) จงลืมเรื่องไร้สาระที่เกี่ยวกับข้อโต้แย้งในทางกฎหมายเสียให้หมด

(4) จงคำนึงถึงความพยายามให้บรรลุถึงข้อตกลง โดยไม่พูดว่าอะไรคือสี่คำและอะไรคือสี่ขา

2) การระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมยอมความ (Compromise) คือ การระงับข้อพิพาทโดยอาศัยความสมัครใจและความต้องการต่อรองหรือต่างฝ่ายต่างลดความต้องการลง เพื่อสู่หนทางยุติข้อพิพาทในคดีแพ่งและพาณิชย์ได้เสมอทุกที่ทุกเวลา เมื่อเกิดความรู้สึกนี้ขึ้นมาคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะทำการเจรจาทกลงกันเอง การตัดสินใจต่างๆอยู่กับคู่กรณี โดยไม่มีบุคคลที่สามมาชี้แนะชี้้นำในการตัดสินใจแต่เกิดจากความสมัครใจของคู่กรณีที่จะเจรจาทกลงระงับข้อพิพาทกันเอง ซึ่งการระงับข้อพิพาทโดยวิธีนี้จะทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถรักษาสัมพันธภาพที่มีต่อกันได้หากตกลงกันสำเร็จ

สำหรับการประนีประนอมยอมความในคดีอาญานั้น เป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางอาญา หมายถึง การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาซึ่งรัฐเห็นว่าการกระทำนั้นกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวมและรัฐออกกฎหมายเพื่อห้ามการกระทำความผิดดังกล่าวและกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนเอาไว้ ดังนั้นในกรณีที่มีการกระทำความผิดซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับโทษในทางอาญาอาจกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหรือในกฎหมายอื่นที่มีโทษในทางอาญา สามารถระงับข้อพิพาท โดยต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติเกี่ยวกับ

<sup>23</sup> Justice Alan Barblett. (1993). "The Family Court Experience: A Dream or Reality", paper [resented at the First World Congress on Family Law and Children's Rights. page. 495.

เรื่องนี้ไว้ในมาตรา 39 (2) ว่า “ในคดีความผิดต่อส่วนตัวเมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย สิทธินาคดีอาญาไม่ฟ้องย่อมระงับไป” ดังนั้นความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดยุติธรรมชุมชนกับการประนีประนอมยอมความอยู่ตรงที่เวลาใดก็ตามก่อนศาลมีคำพิพากษาคดีเมื่อมีการใช้แนวคิดยุติธรรมชุมชนในคดีที่ยอมความกันได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้และในคดีนั้นๆ มีการบรรลุข้อตกลงร่วมกันอันทำให้ข้อพิพาทระงับไป และสามารถถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมายได้ ทำให้หันเหคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ทางหนึ่ง

ดังนั้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็คือวิธีการระงับข้อพิพาททางอาญาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอีกวิธีการหนึ่ง และมักนำไปสู่ปัจจัยผลสำเร็จได้ก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งกำลังได้รับการยอมรับมีอยู่ 4 วิธีด้วยกัน คือ<sup>24</sup>

1) การระงับข้อพิพาทโดยวิธีประนีประนอมยอมความ (Compromise) คือ การระงับข้อพิพาทวิธีหนึ่งที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทำการเจรจาตกลงกันเองโดยสมัครใจ และการตัดสินใจขึ้นอยู่กับคู่กรณี โดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง การระงับโดยวิธีนี้จะทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถรักษาสัมพันธภาพที่มีต่อกันไว้ได้หากตกลงกันสำเร็จ ดังนั้นวิธีการนี้จึงเกิดผลดีต่อสังคม เพราะเกิดทั้งความภูมิใจและความสมัครสมานระหว่างคู่กรณีได้

2) การระงับข้อพิพาทโดยวิธีไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท (Conciliation)<sup>25</sup> คือ วิธีการหนึ่งของการระงับข้อพิพาทนอกศาลซึ่งกำลังเป็นที่นิยมกันมาก ซึ่งเป็นวิธีที่คู่กรณีพิพาทตกลงให้บุคคลที่สามที่เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” เข้าช่วยไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความกัน โดยคู่พิพาทต้องยอมผ่อนผันข้อเรียกร้องของตน แต่ละฝ่ายก็จะได้สิทธิตามที่ไกล่เกลี่ยหรือประนอมยอมความกันนั้นแทนขณะที่ผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทไม่มีอำนาจบังคับให้คู่พิพาทตกลงกัน และไม่มีอำนาจให้คำตัดสินหรือกำหนดผลลัพธ์แห่งการเจรจาให้แก่คู่ความ แต่จะช่วยลดความตึงเครียดและสร้างบรรยากาศที่ดีในการเจรจา โดยบางครั้งผู้ไกล่เกลี่ยหรือผู้ประนอมข้อพิพาทอาจเสนอแนวทางในการตกลงให้แก่คู่พิพาทได้

<sup>24</sup> เอกสารผลการศึกษา. แนวทางลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล. เอกสารกองนโยบายและแผนที่ 7/2544 เมษายน 2544 สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. หน้า 3-4.

<sup>25</sup> ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์. (2557). ยุติธรรมชุมชนในกระบวนการยุติธรรมไทย. ดุษฎีนิพนธ์ สาขานิติศาสตร์ หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 150.

3) การระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่คู่กรณีต้องตกลงกันตั้งบุคคลที่เป็นกลางคนเดียวหรือหลายคน เรียกว่า อนุญาโตตุลาการ เป็นผู้ตัดสินปัญหาข้อพิพาทให้โดยไม่ใช้การพิจารณาคดีในศาล การอนุญาโตตุลาการเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งคู่กรณีสามารถตกลงกันล่วงหน้าก่อนที่มีข้อพิพาทได้ว่า หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการตัดสินปัญหาก็ได้

4) การเปรียบเทียบปรับคดีอาญาลหุโทษ หมายถึง คดีที่แม้เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน แต่ก็มีโทษเล็กน้อย ซึ่งกฎหมายได้กำหนดโทษไว้เพียงจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เช่น ยิงปืนในหมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันสมควร เสพสุราจนเมาประพடுத்தนิ้ววายในสาธารณะ ทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะ หรือดูหมิ่นผู้อื่นซึ่งหน้า เป็นต้น ล้วนแต่เป็นความเสียหายที่ไม่ร้ายแรง แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ความผิดลหุโทษเป็นความผิดอันยอมความได้ ดังนั้น แม้ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ไม่ติดใจดำเนินคดีก็ไม่ทำให้คดีระงับไปได้ แต่ในความผิดลหุโทษเหล่านี้ เจ้าพนักงานสามารถเปรียบเทียบปรับได้ และเมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เจ้าพนักงานสอบสวนได้ทำการเปรียบเทียบปรับแล้วคดีก็เป็นอันเลิกกัน

## 2.4 กระบวนการยุติธรรมทางเลือก

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternatives to Justice) หมายถึง กระบวนการหรือมาตรการใดๆ ที่ใช้สำหรับแสวงหาความยุติธรรมที่มีรูปแบบการปฏิบัตินอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งหากมองในบริบทของคดีอาญาแล้ว กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญาจึงมิใช่วิธีการฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษตามระบบการดำเนินคดีอาญาอย่างเป็นทางการทั่วไปเพียงอย่างเดียว แต่อาจจะให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดโทษหรือมาตรการที่เหมาะสมอื่นๆ มาเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างความยุติธรรมตามทัศนคติของผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน โดยกระบวนการหรือมาตรการใดๆ เหล่านั้นจะต้องสามารถนำมาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนคู่ความและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เลือกใช้ปฏิบัติ กล่าวคือจะมีกระบวนการหลักที่ใช้สำหรับคดีโดยทั่วไป แต่หากคดีใดเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดก็สามารถนำเอากระบวนการหรือมาตรการอื่นๆ ที่เหมาะสมมาใช้ในการแสวงหาความยุติธรรมนั้น โดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ แนวคิดพื้นฐานด้านกฎหมายทั้งกฎหมายสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติ แนวคิดพื้นฐานด้านสังคมวิทยา กฎหมาย และแนวคิดพื้นฐานด้านการบริหารงานยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีกลุ่มทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

กลุ่มทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม กลุ่มทฤษฎีว่าด้วยยุติธรรมชุมชน กลุ่มแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐและการบริหารจัดการ และกลุ่มทฤษฎีการไถ่เกื้อของคู่ความ

สถานการณ์ข้อพิพาททางอาญาที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมไทยยังมีปริมาณที่มาก และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับในคดีอาญาจะมีลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งปริมาณของคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลก็มีจำนวนมาก ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีแนวคิดการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เป็นกลไกที่สำคัญในการส่งเสริมการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล สนับสนุนให้การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีความรวดเร็วขึ้น และสร้างความยุติธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

#### 2.4.1 ลักษณะสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

จากความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่กล่าวมาข้างต้น สามารถจำแนกองค์ประกอบซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้ ดังนี้<sup>26</sup>

2.4.1.1 องค์ประกอบด้านข้อพิพาทหรือความขัดแย้งเกิดขึ้น (Dispute) ต้องมีความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้น ซึ่งข้อพิพาทนั้นหมายถึงข้อพิพาททางแพ่งหรือทางอาญา

2.4.1.2 องค์ประกอบด้านความจำเป็น และความต้องใช้กระบวนการยุติธรรมรูปแบบเฉพาะ สำหรับข้อพิพาทและคดีความบางลักษณะเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมกว่าถ้าหากมีการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกรูปแบบเฉพาะ หรือมาตรการที่มีการออกแบบโดยเฉพาะสำหรับคดีประเภทนั้น เช่น กระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน กระบวนการยุติธรรมสำหรับกรณีความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น

2.4.1.3 องค์ประกอบด้านรูปแบบวิธีการจัดการความขัดแย้ง ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นต้องการมาตรการหรือกลไกวิธีการชุดหนึ่งหรือลักษณะใดลักษณะหนึ่งมาใช้จัดการยุติหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทนั้น ได้แก่

(1) ลักษณะที่เป็นทางการ (Formal) หรือไม่เป็นทางการ (Non-Formal)

(2) ลักษณะที่มุ่งแก้แค้นทดแทน (Retribution) ด้วยการลงโทษ (Punishment)

หรือมุ่งชดใช้เยียวยา (Restitution) ด้วยการฟื้นฟูสัมพันธภาพ (Restoration)

<sup>26</sup> จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2553). รายงานวิจัยการพัฒนารอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. หน้า 19.

(3) ลักษณะที่เป็นกระบวนการหันเหออกจากขั้นตอนต่างๆของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก หรือเป็นกระบวนการที่มีพื้นฐานมาจากการลงโทษโดยชุมชน (Community Sanction) รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบผสมผสานกัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนและชุมชนบรรลุเป้าหมายแห่งการเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างความสงบสุขของสังคมได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม

2.4.1.4 องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ผู้มีส่วนร่วมหรือผู้เกี่ยวข้องสำคัญในความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ได้แก่ คู่กรณีในกรณีข้อพิพาท ผู้กระทำผิด และเหยื่ออาชญากรรม ในกรณีความขัดแย้งหรือข้อพิพาททางอาญา และชุมชนหรือผู้แทนชุมชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมหรือผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญยิ่งไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ การมีส่วนร่วม (Participation) ระดับต่างๆหรือการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ก็ตามล้วนแล้วแต่เป็นองค์ประกอบส่วนที่สำคัญยิ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน โดยแก้ไขที่รากเหง้าอันเป็นทางแห่งปัญหาอย่างตรงจุดมากที่สุดทางหนึ่ง

#### 2.4.2 ความมุ่งหมายของการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้

การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้มีความมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อแก้ปัญหาบางประการของการดำเนินการอำนวยความยุติธรรมโดยรัฐและเพื่อแสวงหารูปแบบ กลไก ขั้นตอน และมาตรการของการอำนวยความยุติธรรมที่มีข้อบกพร่องน้อยที่สุด โดยมีรายละเอียด<sup>27</sup> ดังนี้

2.4.2.1 เพื่อลดข้อเสียและผลกระทบของการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก จากเดิมที่มีความเชื่อว่าการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้เป็นแบบอย่างกับสังคม จะทำให้เกิดการยับยั้งคนในสังคมไม่ให้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย โดยถือว่ารัฐเป็นศูนย์กลางของกระบวนการยุติธรรมมีอำนาจสามารถให้ความเสมอภาค สร้างความเป็นธรรม และสามารถทำให้เกิดความสงบสุขในสังคมได้ด้วยศักยภาพของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวรัฐจึงสร้างเครื่องมือสร้างมาตรการต่างๆ โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นรองรับ เพื่อที่จะใช้ควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม และกำหนดโทษทางอาญาที่มีความรุนแรงสำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืน แนวคิดนี้ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีเป้าหมายหลักในการสร้างกระบวนการและองค์กรขึ้นมาเพื่อการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ กระบวนการสร้างความเป็นธรรมที่มุ่งเน้นการลงโทษนี้ทำให้กฎหมายกำหนดโทษส่วนใหญ่เป็นโทษ

<sup>27</sup> กิติพงษ์ กิตยารักษ์.( 2545). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย. กรุงเทพฯ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 40.

จำคุก เพื่อแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคม ซึ่งมีได้มุ่งเน้นการสร้างกระบวนการแก้ไขฟื้นฟู ในผลกระทบที่เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย ไม่มีโอกาสสำหรับผู้กระทำความผิดด้วยความพลาดพลังได้กลับคืนสู่ สังคมอีกครั้ง ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดผลกระทบต่างๆ กับสังคมสร้างปัญหาอย่างมากมาย เช่น การกระทำ ความผิดซ้ำที่มีลักษณะร้ายแรงกว่าเดิมอันเป็นผลมาจากการหล່หลอมในระหว่างที่ถูกคุมขังอยู่ในคุก

ดังนั้น การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้จึงเป็นทางออกของปัญหาที่จะช่วย บรรเทาผลร้ายจากข้อเสียของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม โดยรัฐที่มุ่งเน้นแต่การลงโทษผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียว

2.4.2.2 เพื่อลดต้นทุนของความยุติธรรม อาชญากรรมทำให้เกิดความสูญเสีย อย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นความสูญเสียแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน ของเหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งผู้ที่กระทำความผิดเองด้วย ต่อรัฐที่ต้องสร้างมาตรการ กลไก และต้องจัดสรรทรัพยากรเพื่อ ขับเคลื่อนมาตรการ กลไกเหล่านั้นให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อชุมชนและสังคม ส่วนรวมที่ต้องอยู่ท่ามกลางความขัดแย้งและความรุนแรงในลักษณะต่างๆ นอกจากนี้เหยื่ออาชญากรรม ซึ่งเป็นผู้เสียหายต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดก่อให้เกิดความสูญเสียทางด้าน เศรษฐกิจ สิ้นเปลืองทั้งค่าใช้จ่ายและระยะเวลา ผู้กระทำความผิดเองก็มีค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี ตามมาอีกมากมายเช่นกัน เป็นเหตุให้การขอความยุติธรรมมีต้นทุนสูงกว่าที่ควรจะเป็นประชาชน ส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้

2.4.2.3 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานยุติธรรม การบริหารจัดการทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดคือหลักการทั่วไปในการ บริหารงานยุติธรรม คดีความที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีจำนวนที่มากเกินไปเกินกว่าความสามารถของ กระบวนการยุติธรรมที่มีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด ผลที่ตามมา คือความล่าช้าของการดำเนินคดี ซึ่งภาระ ต่างๆเหล่านี้ทำให้มาตรการกลไกที่มีอยู่ไม่สามารถรับมือกับอาชญากรรม และคดีความที่มีความ ซับซ้อนเพิ่มขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ การหาช่องทางเพื่อการ พัฒนากระบวนการยุติธรรมให้มีความสามารถในการจัดการกับปัญหาต่างๆจึงมีความสำคัญและจำเป็น

#### 2.4.3 กระบวนการยุติธรรมทางเลือกกับมาตรการที่หลากหลาย

การเผชิญกับความขัดแย้งที่เกิดหรือที่อาจจะเกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่วิธีการจัดการความขัดแย้งหรือ ป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องต้องมีกลไกการ



ดำเนินการที่เป็นระบบเพื่อที่จะเข้าใจสภาพปัญหาความขัดแย้งนั้นๆ ด้วยการเรียนรู้วิเคราะห์ปัญหาจากปัจจัยหลายๆด้าน จนนำไปสู่การเลือกช่องทางที่เหมาะสมสำหรับเยียวยาปัญหาของความขัดแย้ง<sup>28</sup> แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือกจึงเหมาะสมกับการจัดการกับปัญหาที่หลากหลายด้วยวิธีการที่เหมาะสม เช่น การเจรจา การต่อรอง การไกล่เกลี่ย เป็นต้น

แนวคิดของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้รับการพัฒนา และสร้างมาตรการที่มีชื่อเรียกต่างๆ กัน โดยผสมผสานระหว่างฐานคติที่สนับสนุนแนวคิด มาตรการที่ใช้ในขั้นตอนต่างๆ และสภาพบังคับทางแพ่งหรือทางอาญา อันได้แก่ การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolutions หรือ ADRs) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด โดยชุมชน (Community-Base Correction) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (Noncustodial Treatment of Offender) การหันเหผู้กระทำผิดออกจากระบบเรือนจำ (Diversion From Custodial) การใช้ทางเลือกอื่นแทนการกักขัง (Alternatives to Incarceration) การใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษจำคุก (Alternatives to Prison) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้ระบบที่เป็นทางการ (Non-Institutional Treatment of Offender) และการดำเนินคดีอาญาอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Justice) ซึ่งต่อมามีแนวคิดใหม่เกิดขึ้นและได้รับการจัดเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเช่นกัน ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ยุติธรรมชุมชน (Community Justice) และมาตรการลงโทษระดับกลาง (Intermediate Sanction)

#### 2.4.4 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกวิธีหนึ่งซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการโดยตรงและปัจจุบันได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เนื่องจากสามารถนำไปปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาคดีอาญาในหลายลักษณะทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทเล็กๆน้อยๆในชุมชน ซึ่งนอกจากจะมีส่วนช่วยลดปริมาณคดีในศาลแล้ว ยังมีข้อดีอีกหลายประการ อาทิเช่น สะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่าย รักษาสัมพันธภาพ ชื่อเสียง และความลับของคู่พิพาท อีกทั้งยังช่วยสร้างความสงบสุข สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมอีกด้วย กล่าวเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทางอาญานั้น นักอาชญาวิทยาพยากรณ์ไว้ว่า “ระบบยุติธรรมชุมชน” หรือที่เรียกกันว่า

<sup>28</sup> สุทธิพล ทวีชัยการ. (2548). ทางเลือกในการเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งกรณีผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย : การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ย หรือกระบวนการผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย. วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์, 5 ( 2). หน้า 32.

“ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)” จะเป็นระบบยุติธรรมของสังคมโลกในยุคศตวรรษที่ 21 ระบบดังกล่าวมีประโยชน์และเข้ามาเสริมข้อค่อยต่างๆที่เกิดจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้ดีที่สุด

#### 2.4.5 การประนอมข้อพิพาทคดีอาญา

ลักษณะของการประนีประนอมในปัจจุบันมีข้อพิพาททางอาญาที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนคดีรับใหม่ของศาลชั้นต้น จึงมีแนวคิดการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นกลไกที่สำคัญในการส่งเสริมการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาล และสนับสนุนให้การระงับปัญหาอาชญากรรมและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีความรวดเร็ว และเป็นธรรม ประกอบกับกระแสสังคมโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่ตื่นตัวและมีแนวโน้มในการที่จะพัฒนาเยียวยาเหยื่ออาชญากรรมให้มากขึ้น ประเทศไทยซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับประเทศต่างๆในสังคมโลกผ่านทางความสัมพันธ์ระหว่างองค์การสหประชาชาติในฐานะสมาชิก ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมและกฎบัตรต่างๆที่องค์การสหประชาชาติกำหนดขึ้น ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญของศักดิ์ศรีแห่งมวลมนุษยชาติในสังคมโลก เมื่อองค์การสหประชาชาติได้ให้ความสนใจเรื่องเหยื่ออาชญากรรม และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยได้มีการจัดให้มีเวทีการประชุมระดับโลกหลายครั้งและกำหนดกฎบัตรปฏิญญาสากลและมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติงานด้านกระบวนการยุติธรรมต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายการยุติธรรมของไทยในประชาคมโลก อันเป็นที่มาของการเรียกร้องสิทธิมนุษยชน หรือเรียกร้องสิทธิเหยื่ออาชญากรรม การไม่ใช้ความรุนแรงและต่อสู้แนวสันติวิธีทุกรูปแบบ โดยความช่วยเหลือขององค์กรประชาชนระหว่างประเทศที่ได้พยายามผลักดันให้เรื่องดังกล่าวเข้ามาสู่เป็นนโยบายของรัฐ

บทบาทของประชาสังคมและองค์กรภาคเอกชนเหล่านี้มีความสำคัญต่อสังคมไทย โดยเฉพาะในส่วนของกระบวนการยุติธรรม มีแนวทางปฏิบัติในงานยุติธรรมที่เข้าข่ายกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์รูปแบบต่างๆ เกิดขึ้นมากมายรวมทั้งการประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิด ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายเพื่อผลักดันนโยบายและกิจกรรมของรัฐ เรื่องการดูแลสิทธิของเหยื่ออาชญากรรมและการนำวิธีการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มาใช้ในฐานะกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ซึ่งการประนอมข้อพิพาททางอาญาระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำผิดเป็นรูปแบบหนึ่งของการบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่สอดคล้องกับวิถีชาวพุทธและวัฒนธรรมประเพณีที่ผ่านมา จึงได้รับความสนใจจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมภาครัฐในการที่จะนำมาใช้ให้เกิดประสบ

ผลสำเร็จในการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการกำหนดแนวทางพัฒนาระบบงานยุติธรรมที่สำคัญของประเทศ โดยปรากฏอยู่ในแผนนโยบายและกฎหมายที่สำคัญ<sup>29</sup> ดังนี้

#### 2.4.5.1 นโยบายและแผนการดำเนินงานโดยภาพรวมของฝ่ายบริหาร

1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีความปลอดภัยน่าอยู่และสงบสุขบนพื้นฐานของความยุติธรรมในสังคม สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างมีความสุขและได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ อย่างเป็นธรรม โดยเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการและบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งส่งเสริมการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างจริงจังในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส เด็กและสตรี ป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) ได้กำหนดเป้าหมายระดับยุทธศาสตร์ ได้แก่ ลดคดีอาชญากรรมลงร้อยละ 10

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 14 ได้ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 61/1 มาตรา 61/2 และมาตรา 61/3 โดยให้นายอำเภอมีอำนาจไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมภายในเขตอำเภอโดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น มีการกำหนดว่า

“บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใด หากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนงให้นายอำเภอของอำเภอนั้น หรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมาย เป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม เป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอม ตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดี ต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญา ให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท”

<sup>29</sup> แผนประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (พ.ศ. 2560-2564). สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. พฤษภาคม 2551.

2.4.5.2 การนำมาตราการประนอมข้อพิพาทมาใช้โดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ปัจจุบันนี้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งหน่วยงานหลัก คือ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ กับหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมการบริหารงานยุติธรรม ต่างได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนและพัฒนากระบวนการประนอมข้อพิพาททางอาญาโดยนำกระบวนการดังกล่าวมาปฏิบัติจริงเท่าที่กฎหมายเปิดช่องให้กระทำได้ เป้าหมายของการนำกระบวนการประนอมข้อพิพาททางอาญามาใช้นั้น แต่เดิมมุ่งหวังแต่เพียงความต้องการลดปริมาณคดีในศาลและลดการแออัดของนักโทษในเรือนจำเป็นสำคัญ โดยไม่ได้คำนึงถึงการเยียวยาเหยื่ออาชญากรรมสักเท่าใดนัก เนื่องจากทัศนคติเดิมยังคงมองว่าการกระทำ ความผิดอาญานั้น เป็นการกระทำความผิดต่อรัฐ ดังนั้นรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจในการจัดการกับผู้กระทำความผิด เมื่อรัฐมีปัญหาในการจัดการบริหารกระบวนการยุติธรรมด้วยกระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่จึงพยายามหาวิธีการบริหารจัดการคดีให้ยุติลงอย่างรวดเร็วเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักให้สามารถเอื้ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และพัฒนาเครือข่ายภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการลดข้อพิพาทในระดับพื้นที่ และระดับการดำเนินงานของภาครัฐตามภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงาน โดยสามารถแบ่งแยกการดำเนินการขององค์กรต่างๆ ออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

2.4.5.3 ขั้นตอนก่อนการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อมีข้อพิพาททางอาญาระหว่างบุคคลหรือมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นแล้ว ในขั้นตอนก่อนการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก คือ ก่อนที่จะมีการพบการกระทำความผิดโดยเจ้าพนักงานการแจ้งความร้องทุกข์ของผู้เสียหาย หรือการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเอง จะมีวิธีการระงับข้อพิพาทใน 2 รูปแบบ ได้แก่ การเสริมสร้างและ พัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชนและการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ซึ่งก็คือการใช้กระบวนการประนอมข้อพิพาทความผิดอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้โดยบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนหรือผู้นำชุมชนที่ได้รับการฝึกและอบรมโดยหน่วยงานต่างๆ ซึ่งได้ปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงาน หน่วยงานหลักที่ใช้มาตรการ ดังกล่าวนี้นี้มีหลายหน่วยงาน พอจะสรุปบทบาทภาระหน้าที่หลักสำคัญๆ ของแต่ละหน่วยงานได้ ดังนี้

1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แผนพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554 ได้กำหนดพันธกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในด้านการส่งเสริมให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมโดยดำเนินงาน ชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ทั่วประเทศ เพื่อสร้างความร่วมมือที่ีระหว่าง

ประชาชนกับตำรวจ รวมทั้งทำให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในชุมชนเพื่อป้องกันปัญหาในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงการแก้ไข ปัญหาการก่ออาชญากรรม โดยการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ในคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ด้วย

2) สำนักงานอัยการสูงสุด แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ 4 ปี สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.2551-2554 ได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดทำหน้าที่พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพ อาสาสมัครประนอมข้อพิพาทในชุมชนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาท ในการประนีประนอมข้อพิพาทและป้องกันเฝ้าระวังอาชญากรรมเพื่อลดปริมาณคดี และเพิ่มศักยภาพ ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและระงับข้อพิพาทของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย และประนอม ข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนด โดยแผนดังกล่าวได้กำหนดแนวทางและมาตรการในการดำเนินงาน โดยให้อัยการเป็นฝ่ายคุ้มครองสิทธิ และช่วยเหลือประชาชนได้ดำเนินการประสานการพัฒนา คณะกรรมการหมู่บ้าน ในการประนอมข้อพิพาทในระดับตำบลหรือหมู่บ้าน เพื่อทำหน้าที่ประนอม ข้อพิพาทแก่ประชาชน โดยประสานงานกับอำเภอในการคัดเลือกหมู่บ้านที่มีความพร้อม จัดทำคู่มือ เพื่อเป็นแนวทางการให้ความรู้และแนวทางกฎหมายแก่คณะกรรมการหมู่บ้าน ฝึกอบรมคณะกรรมการ หมู่บ้าน ให้มีความรู้ ตลอดจนทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่คณะกรรมการหมู่บ้านในการประนอมข้อพิพาท

2.4.5.4 ขั้นตอนระหว่างการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในส่วนของการใช้ มาตรการประนอมข้อพิพาททางอาญาระหว่างผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิด ในปัจจุบันองค์กร ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีการนำกระบวนการ ดังกล่าวนี้นี้มาใช้อย่างเป็นทางการมีเพียง องค์กรศาลแต่เพียงองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีการออกระเบียบที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางในการประนอม ข้อพิพาททางอาญา ในขณะที่องค์กรอื่นไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรืออัยการกำลังอยู่ใน ระหว่างการนำเสนอแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่จะนำมาใช้รองรับการนำมาตรการประนอมข้อพิพาท ทางอาญามาใช้ในกระบวนการยุติธรรมส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ก่อน การฟ้องคดีโดยสามารถแบ่งออกตามลำดับ ได้ดังนี้

1) การนำกระบวนการประนอมข้อพิพาททางอาญามาใช้ในศาลอาญา การประนอมข้อพิพาททางอาญาระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดเป็นกระบวนการหนึ่ง ที่มีแนวคิด ในการที่จะนำมาใช้ตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หากดูตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ายังไม่มีกำหนดถึงกระบวนการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากตามแนวคิดเดิมนั้น เห็นว่ากระบวนการประนอมข้อพิพาทคือการไกล่เกลี่ยให้ผู้เสียหายและ

ผู้กระทำความผิดได้เจรจาและทำความตกลงกันเองในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ จะใช้วิธีการอย่างไร ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและพึงพอใจของคู่กรณีและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการเจรจามีสำคัญ ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะเกิดความเป็นธรรมได้ก็ต่อเมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะทางด้านสถานะทางสังคม ฐานะอิทธิพล แต่หากคู่กรณีมีความแตกต่างกันแล้วยากที่จะทำให้การเจรจานั้นเกิดความ เป็นธรรมขึ้นมาได้

2) ความพยายามนำมาตราการประนอมข้อพิพาทมาใช้ในชั้นตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ได้ร่วมกันจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ใกล้เคียงข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. ....<sup>30</sup> เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งแต่สมัย รัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี แต่ไม่ผ่านการพิจารณาทำให้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ตกไป ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการนำแนวคิดเรื่องการประนอมข้อพิพาท ระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดมาใช้ในชั้นตำรวจ

## 2.5 แนวคิดพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีแนวความคิดพื้นฐาน และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ หลายประการที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก มีรายละเอียด ดังนี้

### 2.5.1 แนวคิดพื้นฐานด้านกฎหมาย

มาตรการทางเลือกในคดีอาญามีทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติ กล่าวคือกฎหมายสารบัญญัติ แนวความคิดพื้นฐานตามกฎหมายสารบัญญัติที่จะนำมาสู่มาตรการ ทางเลือกสำหรับระงับข้อพิพาท คือพื้นฐานการแบ่งแยกประเภทความผิดทางอาญาออกเป็นความผิด อันยอมความได้หรือที่เรียกว่าความผิดต่อส่วนตัวและความผิดอาญาแผ่นดินอันเป็นความผิด อันยอมความไม่ได้ พื้นฐานของการแบ่งแยกประเภทความผิดเช่นนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณา ว่าความผิดประเภทใดที่จะสามารถนำเข้ามาสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาททางอาญาอันเป็น

<sup>30</sup> ร่างพระราชบัญญัติใกล้เคียงข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. .... จัดทำโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

มาตรการทางเลือกได้ ปัจจัยและเหตุผลที่มีส่วนในการกำหนดให้ความผิดอาญาบางประเภท เป็นความผิดประเภทขอมความได้ มาจากปัจจัยและเหตุผลดังต่อไปนี้<sup>31</sup> คือ

1) ลักษณะของความผิดในแต่ละฐานความผิดจะต้องมีสิ่งทีกฎหมายประสงค์ จะคุ้มครองเป็นส่วนที่แฝงอยู่ สิ่งทีกฎหมายประสงค์จะคุ้มครองนี้ เรียกว่า คุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut) การพิจารณาและแบ่งแยกประเภทความผิดอาญาจะต้องพิจารณาถึงส่วนที่เป็นคุณธรรม ทางกฎหมายในมาตรานั้นๆ ด้วย ถ้าหากคุณธรรมทางกฎหมายของความผิดใดเป็นคุณธรรมที่มุ่ง คุ้มครองถึงประโยชน์ที่เป็นส่วนรวม (Universal Rechtsgut) ต้องถือว่าสังคมส่วนรวมเสียหายจาก การกระทำผิดนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะเข้าดำเนินการใดๆ เพื่อระงับข้อพิพาทและแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยลักษณะเช่นนี้ความผิดประเภทดังกล่าวจะเป็นความผิดประเภทที่ไม่สามารถ ขอมความได้ หากมีการขอมความกัน โดยคู่กรณีทีพิพาทตกลงขอมความกันเอง การตกลงดังกล่าวจะไม่ มีผลเป็นการระงับข้อพิพาทอันจะมีผลให้ข้อพิพาทระงับลงตามกฎหมาย

สำหรับคุณธรรมทางกฎหมายของความผิดลักษณะนั้นเป็นคุณธรรมที่มุ่งจะคุ้มครอง ประโยชน์ของเอกชน (Individual Rechtsgut) จะต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าผลของการกระทำผิดนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือสังคมส่วนรวมมากกว่ากัน ถ้าสังคมส่วนรวมได้รับความเสียหาย มากกว่าก็ต้องถือว่ามีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่หากผลจากการกระทำผิด กระทบกระเทือนต่อเอกชนผู้เสียหายโดยตรงมากกว่าความเสียหายที่สังคมได้รับ รัฐก็ต้องปล่อยให้ เป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะตัดสินใจเองว่าสมควรจะเอาโทษผู้กระทำผิดหรือไม่ รัฐมีหน้าที่เพียงแต่คอย ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก เพื่อให้ความประสงค์ของผู้เสียหายสำเร็จไปเท่านั้น ความผิด ในลักษณะเช่นนี้ก็จะถูกแบ่งแยกออกมาเป็นความผิดประเภทที่ขอมความได้

2) ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัว ครอบครัวเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดของ สังคม แต่ก็พื้นฐานที่สำคัญของสังคม บุคคลในครอบครัวเดียวกันบางครั้งอาจมีการกระทำผิด อาญาระหว่างกันเองบ้าง ซึ่งหากการกระทำและผลของการกระทำใดไม่มีพฤติการณ์ร้ายแรงถึงขนาด แล้ว กฎหมายก็จะไม่ถือเป็นการผิดและในบางกรณีก็บัญญัติให้สามารถที่จะขอมความกันได้ เนื่องจาก บุคคลทีมีความสัมพันธ์กันนั้น อย่างไรเสียก็มีความสัมพันธ์และภาระหน้าที่ทีจะดูแล

<sup>31</sup> จุฑารัตน์ เอื้ออานวย และคณะ. (2553). รายงานวิจัยการพัฒนารอบแนวทางการวิจัยชุดโครงการกระบวนการ ยุติธรรมทางเลือกในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. หน้า 21-23.

อุปการะกันอยู่ และย่อมจะให้อภัยกันได้อยู่เสมอ หากกฎหมายไม่มีการผ่อนปรนเสียเลยก็อาจทำให้ความสัมพันธ์ในสถาบันครอบครัวเสียไปได้ ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วหากการกระทำผิดของบุคคลในครอบครัวดังกล่าวไม่ได้สร้างความเสียหายให้กับส่วนรวมก็จะเป็นความผิดที่ยอมความได้

กฎหมายวิธีสบัญญัติ เป็นแนวความคิดพื้นฐานตามกฎหมายวิธีสบัญญัติที่นำมาสู่การใช้มาตรการประណอมข้อพิพาทจะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องมาจากการที่กฎหมายสารบัญญัติที่บัญญัติให้ความผิดบางประเภทเป็นความผิดที่ยอมความได้ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เรียกว่า ความผิดต่อส่วนตัว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ ความผิดอันยอมความได้ในประมวลกฎหมายอาญา ก็คือ ความผิดต่อส่วนตัวในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ความผิดประเภทนี้จะมีขั้นตอนและกระบวนการที่แตกต่างไปจากกระบวนการทั่วไป กล่าวคือ การที่ข้อพิพาทจะเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายได้จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการใช้อำนาจดำเนินการตามกฎหมายของผู้เสียหายก่อน คือ จะต้องมีการร้องทุกข์ มิเช่นนั้นรัฐจะไม่มีอำนาจในการที่จะเข้าไปดำเนินการใดๆ

ความผิดอันยอมความได้หรือความผิดต่อส่วนตัวนี้ผู้เสียหาย และผู้กระทำผิดสามารถที่จะเจรจาและยอมความกันได้ตลอด แม้จะได้มีการร้องทุกข์การฟ้องคดีต่อศาลแล้วก็สามารถที่จะถอนคำร้องทุกข์และถอนฟ้องได้เสมอจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด ส่งผลให้ผลสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามกฎหมาย ความผิดประเภทนี้จึงสามารถที่จะเข้ามาสู่ระบบการประណอมข้อพิพาททางอาญาได้โดยไม่มีข้อจำกัดมากนัก

### 2.5.2 แนวคิดพื้นฐานด้านสังคมวิทยากฎหมาย

หมายความถึง การอาศัยกฎหมายเพื่อเสริมสร้างและจัดระเบียบภายในสังคม ที่เป็ความจำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายจะต้องมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพของสังคมนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามของสมาชิกในสังคมอันจะเป็นการนำมาซึ่งความสุขสงบอย่างแท้จริง

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าทางแพ่งหรืออาญา เจ้าหน้าที่บ้านเมืองผู้รับผิดชอบจะวิเคราะห์ถึงตัวบทกฎหมายว่าการกระทำผิดนั้นๆ ผิดกฎหมายเรื่องอะไรและจะต้องดำเนินกระบวนการฟ้องร้องอย่างไร หากเป็นคดีอาญากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องคดีไว้ อย่างไรก็ตามส่วนนักสังคมวิทยาจะมองปัญหาข้อพิพาทในสังคมกว้างกว่านั้น เนื่องจากเห็นว่าการดำรงชีวิตของมนุษย์ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม



ตลอดจนค่านิยมของท้องถิ่น สภาพแวดล้อมต่างๆเหล่านี้มีอิทธิพลต่อความประพฤติของมนุษย์ การดำรงชีวิตอยู่ในสังคมของมนุษย์จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคมที่มีอยู่โดยธรรมชาติ รวมกับ ความคิด ความเชื่ออันเป็นวัฒนธรรมของกลุ่มหรือของชุมชนหรือสังคม ซึ่งอาจจะเหมือนหรือแตกต่าง จากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดและควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมได้ โดยเหตุนี้เมื่อมี ข้อพิพาทขัดแย้งในชุมชนชนบท คู่พิพาทหรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทมีแนวโน้มน ที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาทตามวิธีการและกระบวนการปฏิบัติตามที่ตนมีความคุ้นเคย และสะดวก ในท้องถิ่น ได้แก่ การประนอมข้อพิพาทมากกว่าจะดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้

### 2.5.3 แนวคิดพื้นฐานด้านการบริหารงานยุติธรรม<sup>32</sup>

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ในกรอบแนวคิดทางการบริหารงานยุติธรรม สามารถแบ่งออก ได้ดังต่อไปนี้

2.5.3.1 แนวคิดการบริหารงานยุติธรรมเชิงระบบ การบริหารงานยุติธรรมในภาพรวมทั้งระบบ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานย่อยสำคัญๆ อาทิเช่น ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ และทนายความ มีจุดมุ่งหมายเพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดร่วมกัน (Ultimate Goal) ในการป้องกันสังคมให้มีความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน (Social Security) ซึ่งบางครั้งมีการเพิ่มเติมเป้าหมายในการแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู ผู้กระทำผิดและธำรงรักษาเสรีภาพส่วนบุคคลเข้าไว้ด้วย กรอบแนวความคิดนี้จึงมองว่ากระบวนการ ยุติธรรมทางเลือกมีแนวคิดพื้นฐานที่นำไปสู่การลดคดีเข้าสู่ระบบ หมายความว่าระบบนี้มีคดีจำนวน มากอยู่แล้ว ถ้ามีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไม่ว่าจะในขั้นตอนใดของกระบวนการยุติธรรมก็ตาม ย่อมจะช่วยลดคดีความที่เข้าสู่ระบบให้น้อยลงได้ ซึ่งขณะนี้มี การดำเนินการอยู่หลายส่วนที่ชัดเจนที่สุด คือการดำเนินการที่ได้ผลอย่างคึกคักของศาลยุติธรรมที่จะลดปริมาณคดีสู่ศาล โดยให้มีการประนอม ข้อพิพาทในศาล

2.5.3.2 แนวคิดที่มุ่งสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพมาเสริมการจัดการความขัดแย้ง ในสังคมที่มีรูปแบบเฉพาะ กรอบแนวคิดนี้มุ่งมองถึงประสิทธิภาพใน “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” ว่าถ้ามีการใช้แต่กระบวนการยุติธรรมหลักมักจะไม่ ได้ผล ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แต่ถ้ามี กระบวนการทางเลือกที่เหมาะสมเฉพาะกรณี จะทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น เรื่อง

<sup>32</sup> กิติพงษ์ กิตยารักษ์.( 2545). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 43-45.

อนุญาตตุลาการทางการค้า เรื่องการแก้ไขความขัดแย้งเชิงนโยบาย หรือการจัดการปัญหาในเรื่องความขัดแย้งเชิงนโยบาย (Policy Conflict) เป็นต้น และถ้าสร้างกลไกใหม่ๆ ขึ้นมา ย่อมจะช่วยให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.5.3.3 แนวคิดที่มุ่งขยายช่องทาง “การเข้าถึงความยุติธรรม” (Access to Justice) กรอบแนวความคิดกระบวนการยุติธรรมในทัศนะนี้เป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดสำหรับการมีอยู่ของกระบวนการยุติธรรมในสังคม เนื่องจากในสังคมหนึ่งๆมีกระบวนการยุติธรรมเพื่อทำหน้าที่ให้บริการด้านความยุติธรรมแก่ประชาชน ซึ่งหากประชาชนในสังคมไม่สามารถเข้าถึงเพื่อใช้บริการด้านความยุติธรรมตามระบบหลักได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรมแล้ว ย่อมเกิดความจำเป็นในการแสวงหา “ทางเลือก” เพื่อเป็นทางออกที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน

#### 2.5.4 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีอาญา

สุภาภรณ์ งามสูงเนิน ศึกษาเรื่องบทบาทของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจในการมีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ศึกษาเฉพาะกรณีกองบังคับการตำรวจนครบาล 5 พบว่าประชาชนที่ดำรงตำแหน่ง กต.ตร.สน. มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของตนเอง ในการดำเนินการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นอย่างดี ซึ่งส่วนใหญ่มีความเห็นว่าทัศนะในทางลบของประชาชนต่อตำรวจมีผลต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นปัญหาสำคัญที่สุด<sup>33</sup>

พงษ์ธร ธัญญศิริ ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ พบว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีรูปแบบการมีส่วนร่วมแบบเป็นคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการนโยบาย และตรวจสอบติดตามประเมินผลการบริหารงานตำรวจ โดยมีกลไกของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ แบ่งเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับสถานีตำรวจ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับต่างๆ 4 ประการ<sup>34</sup> คือ

<sup>33</sup> เรียวรุ่ง บุญเกิด. (2557). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : กรณีศึกษาสำนักงานยุติธรรมจังหวัดมหาสารคาม. วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริการการพัฒนาสังคม), คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 8.

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 9-10.

- 1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ (คน งบประมาณ วัสดุ วิธีการปฏิบัติงาน) ขององค์กรตำรวจ
- 2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการบริหารการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความมั่นคงภายในขององค์กรตำรวจ
- 3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบติดตามประเมินผลในการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ (คน งบประมาณ วัสดุ วิธีการปฏิบัติงาน) ขององค์กรตำรวจ
- 4) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบติดตามประเมินผลในการบริหารการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความมั่นคงภายในขององค์กรตำรวจ

อดิเรก รุ่งเรือง ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ : ศึกษากรณีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจจังหวัดนครราชสีมา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจจังหวัดนครราชสีมา เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐเป็นผู้ริเริ่มนโยบายที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ และเครื่องมือระดับปฏิบัติในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ.2542 ซึ่งประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าประชาชนควรจะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจจังหวัดนครราชสีมา แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีกรดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่างๆ เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจจังหวัดนครราชสีมา ส่วนการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจจังหวัดนครราชสีมา เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจในระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจอย่างแท้จริง และในส่วนของคณะกรรมการที่มาจากประชาชน ก็ยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ<sup>35</sup>

อดิเรก จินทรานันท์ ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจนครบาลยานนาวาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีกรแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานข้าราชการตำรวจ(กต.ตร.) สถานีตำรวจยานนาวา และที่ทราบก็จะทราบจากหัวหน้าชุมชน ประชาชนเห็นว่าคุณสมบัติของผู้ที่มาเป็น กต.ตร.

<sup>35</sup> เรือวรุ้ง บุญเกิด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 33. หน้า 11.

สถานีตำรวจนครบาลยานนาวา มีความคิดเห็นว่า ต้องเป็นผู้ไม่มีความประพฤติเสื่อมเสียเป็นสิ่งสำคัญที่สุด แต่ประชาชนที่เข้ามา กต.ตร. สถานีตำรวจนครบาลยานนาวา เป็นผู้ที่ได้รับเชิญมาจากผู้กำกับการ สถานีตำรวจนครบาลยานนาวา ทั้งหมด โดยผู้ที่ถูกคัดเลือกมีความเห็นตรงกับประชาชน ข้าราชการ ตำรวจที่เป็นคณะกรรมการและข้าราชการอื่น ในเรื่องการถูกเลือกมาเป็น กต.ตร. เพราะเห็นว่าเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง ไม่มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย และมีฐานะในการช่วยตั้งกองทุน ส่วนบทบาทในการดำเนินการ การให้คำปรึกษา การประสานงานของประชาชน และข้าราชการตำรวจที่เป็น กต.ตร.อยู่ในระดับกลาง ส่วนข้าราชการอื่น อยู่ในระดับน้อยถึงปานกลาง ส่วนประโยชน์ที่จะได้รับจากการมี กต.ตร. สถานีตำรวจนครบาลยานนาวา ทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าจะสามารถทำให้แก้ปัญหาได้ตรงจุด ทำให้การทำงานของตำรวจโปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนเอง<sup>36</sup>

พนม เรืองภู ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิกแจ้งข่าวอาชญากรรมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ได้แก่ อายุ รายได้ของครอบครัวต่อเดือน ตำแหน่งทางสังคม และความคาดหวังในผลประโยชน์ที่ได้รับต่อการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสมาชิกแจ้งข่าวอาชญากรรมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ได้แก่ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ ระยะเวลาการเป็นสมาชิกแจ้งข่าวอาชญากรรม<sup>37</sup>

รณน สุระวิทย์ ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม ในพื้นที่เขตรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมือง จังหวัดยะลา พบว่าปัจจัยด้านความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมในประเด็นการให้ความสำคัญต่อปัญหาอาชญากรรมเป็นเพียงปัจจัยเดียวที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมส่วนปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ลักษณะที่อยู่อาศัย ประสบการณ์ในคดีอาชญากรรม ส่วนความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมในประเด็นความศรัทธาของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมในพื้นที่เขตรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมือง จังหวัดยะลา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ<sup>38</sup>

<sup>36</sup> เรียวรุ่ง บุญเกิด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 33. หน้า 11.

<sup>37</sup> เรียวรุ่ง บุญเกิด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 33. หน้า 12.

<sup>38</sup> เรียวรุ่ง บุญเกิด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 33. หน้า 12.

ศักดิ์ดา ทองพิทักษ์ ศึกษาเรื่องการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม : กรณีศึกษาสถานีตำรวจนครบาลโชคชัย พบว่ารูปแบบการระดมการมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบในด้านบวก ได้แก่ การสมัครใจเข้าร่วมในการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างจิตสำนึกในการที่จะร่วมกันในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมของชุมชน เป้าหมายของผู้ระดมการมีส่วนร่วม (ตำรวจ) ร่วมให้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมในการตัดสินใจ และร่วมกำหนดนโยบาย เป้าหมายของผู้ระดมการมีส่วนร่วม (ประชาชนหรือชุมชน) มีเป้าหมายลำดับแรก คือ การร่วมแนวคิดเป็นแนวคิดที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนของตนเอง และลำดับต่อมาร่วมในตัวบุคคลกลุ่มประชาชนที่เป็นเป้าหมายมีการรวมกันอยู่อย่างเข้มแข็งแล้ว ทำให้ขั้นตอนการระดมการมีส่วนร่วมทำได้รวดเร็วขึ้น ระดับการระดมการมีส่วนร่วม ในระดับร่วมติดตามประเมินผลมีจำนวนน้อย กลุ่มแกนนำในการระดมการมีส่วนร่วม ได้แก่ ประธานชุมชน คณะกรรมการชุมชน/หมู่บ้าน และคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับหมู่บ้าน คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ การระดมการมีส่วนร่วมจะต้องเริ่มในส่วนที่เป็นแกนนำของกลุ่มหรือชุมชนก่อนแล้วจึงขยายไปยังประชาชนทั่วไป บทบาทและสถานภาพของผู้ระดมระดับสูงมีผลต่อการระดมการมีส่วนร่วม ทำให้เกิดการยอมรับได้ง่าย เกิดความเชื่อมั่น คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ เป็นกิจกรรมมีเป้าหมายสูงในระดับกำหนดนโยบาย ระดับทางวิชาการสูง สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม และยังสามารถสนับสนุนความพร้อมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการระดมการมีส่วนร่วมจากประชาชนส่วนอื่นๆ ได้เป็นอย่างดี ส่วนปัจจัยที่สำคัญต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และความสำเร็จของการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน วัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้รวมทั้งงบประมาณในการระดมการมีส่วนร่วมมีความขาดแคลน แต่ได้รับการสนับสนุนร่วมมือจากภาคเอกชน จัดหาเพิ่มเติมให้โดยผ่านทางคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ<sup>39</sup>

ชัยพร พานิชอัตรา ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในชนบทต่อการปฏิบัติงานตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ กรณีศึกษาหมู่บ้านหลุก ตำบลเหมืองง่า อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน พบว่าในการรับรู้การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ทั้ง 5 มิติ คือ การมีส่วนร่วมคิด การมีส่วนร่วมวางแผน การมีส่วนร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมประเมินผลในการปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ จากเดิมที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม แต่เมื่อมีการพัฒนา

<sup>39</sup> เรียวรุ่ง บุญเกิด. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 33. หน้า 14.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ โดยการวิจัยเชิงปฏิบัติการตามหลักการของ J. Lofland ใน 6 ด้าน (มีการกระทำ มีกิจกรรม มีแบบแผน มีความสัมพันธ์ในกลุ่มมีส่วนร่วม มีสภาพทางสังคม) และนำยุทธวิธีการเปลี่ยนแปลงมา 1 ลักษณะ คือ Persuasive Strategy (โดยการโน้มน้าวจิตใจ ซึ่งผิดถูกให้เกิดมีทัศนคติและสร้างค่านิยมที่ดีใหม่) พร้อมกับเทคนิค F.S.C. (Future Search Conference) มาดำเนินการพัฒนาการมีส่วนร่วมโดยการฝึกอบรม โดยมีผลการประเมินหลังจากพัฒนาแล้วพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นทั้ง 5 มิติ<sup>40</sup>

วิยะดา วัจวรรณรัตน์ ศึกษาเรื่องวิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการพบว่าปัญหาของกระบวนการยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายอาญา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเหมือนกันในทุกประเทศที่ใช้ระบบการดำเนินคดีอย่างประเทศที่เจริญแล้ว ทางออกอย่างหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อผ่อนคลายผลกระทบอันเกิดจากความเคร่งครัดของพิธีการ ดำเนินคดีอย่างเต็มรูปแบบ คือ “วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ” (Informal Justice) โดยมุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดและบรรเทาความทุกข์ทรมานอันเกิดจากผลการดำเนินคดีอย่างเต็มรูปแบบ และวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่มุ่งก่อให้เกิดผลร้ายแก่ผู้กระทำผิดอันนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการดำเนินคดี การได้รับการเยียวยาความเสียหาย และการระงับคดีโดยสมัครใจ นอกจากนี้แล้วปัญหาอาชญากรรม ยังได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัญหาของสังคม และเป็นภาระความรับผิดชอบร่วมกันของทุกคนในสังคม เพื่อสร้างสรรค์ให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ละเอียดอ่อนมากจนไม่สามารถบัญญัติกฎหมาย ให้ครอบคลุมได้หมดทุกกรณี จึงจำเป็นต้องให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นก่อนฟ้อง เพื่อลดผลกระทบอันเกิดจากการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการนำคดีเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรม และวิธีการดังกล่าวยังเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารกระบวนการยุติธรรม ที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมอย่างเต็มรูปแบบ เมื่อคำนึงถึงภาระความรับผิดชอบตามวิธีการที่กล่าวมาแล้ว หลายประเทศเห็นตรงกันว่า องค์กรที่มีความเหมาะสม และควรเข้ามารับบทบาทหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเป็นธรรม ในชั้นก่อนฟ้องคือ อัยการ และเพื่อไม่ให้เกิดการใช้ดุลพินิจกลายเป็นอำนาจอำเภอใจ จึงมีการพยายามวางมาตรการการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>41</sup>

<sup>40</sup> เรียวรุ่ง บุญเกิด. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 33. หน้า 15-16.

<sup>41</sup> กิติพงษ์ กิตยารักษ์. (2545). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 20.

ไพบุลย์ บุญรัตน์ ศึกษาเรื่องทักษะของพนักงานสอบสวนต่อการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญา ในชั้นสอบสวน กรณีศึกษากองบังคับการตำรวจนครบาล 7 พบว่าพนักงานสอบสวนมีความรู้ ความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย และการสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน ในระดับมาก เนื่องจากพนักงานสอบสวนเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานด้านการสอบสวนคดีอาญา และพนักงานสอบสวนส่วนใหญ่เห็นด้วยต่อการไต่ถามข้อพิพาทในคดีอาญาชั้นสอบสวน เนื่องจากเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถยุติข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวน โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยมีคนกลาง หรือ คณะกรรมการเข้ามาเป็นผู้ทำการไต่ถาม และมิผลดีมากกว่าผลเสีย คือลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ประหยัดเวลา และงบประมาณภาครัฐ ทำให้เหยื่อได้รับโอกาสในการเยียวยาโดยเร็ว และหากสามารถตกลงกันได้ ในชั้นสอบสวน ก็เป็นผลดีต่อตัวผู้กระทำผิดที่ไม่ต้องมีประวัติการต้องหากฎหมายติดตัว ทำให้ทุกฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน<sup>42</sup>

จิตติพงษ์ อนุพงศ์พิพัฒน์ ศึกษาเรื่องบทบาทของพนักงานสอบสวนสังกัดตำรวจภูธรจังหวัดขอนแก่น ในการไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญา พบว่าพนักงานสอบสวนมีความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายอาญาและกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติในการสอบสวนและรู้เกี่ยวกับกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในระดับปานกลาง ด้านคดีอาญาส่วนใหญ่พนักงานสอบสวนมักจะพบและต้องทำการไต่ถามข้อพิพาทอยู่เป็นประจำคือ คดีความผิดลหุโทษ สำหรับฐานความผิดที่พบมากที่สุดคือ ความผิดฐานข่มขืนประมาท อัตราโทษของคดีที่พบมากที่สุดคืออัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้กระทำผิดและผู้เสียหายจะมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไปมากที่สุด คดีที่พบจะเป็นคดีที่ผู้ต้องหากระทำโดยประมาทมากที่สุดและมักจะเป็นคดีที่มีเหตุยกเว้นโทษ การกระทำผิดส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่ไม่ใช่การพยายามกระทำความผิด มีผู้กระทำความผิดมักจะเพียงคนเดียวและจะเป็นการกระทำความผิดครั้งแรกมากที่สุด คู่กรณีส่วนใหญ่จะไม่รู้จักกันมาก่อน สำหรับคดีที่เป็นข้อพิพาทนั้นมักจะเป็นคดีที่เป็นความขัดแย้งที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ และคดีจะมีบุคคลภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องในลักษณะผู้มีอำนาจช่วยเหลือในการตัดสินใจมากที่สุดและมักจะเป็นคดีที่มีค่าเสียหายหรือค่าทดแทนมากที่สุด ส่วนพนักงานสอบสวนมีบทบาทที่สำคัญมากด้านไต่ถามข้อพิพาทคดีอาญาคือ สามารถทำให้คู่กรณีได้รับความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย นอกจากนี้พบว่าความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายอาญา ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการไต่ถามข้อพิพาท บังคับด้านคดีอาญาเกี่ยวกับลักษณะและประเภทคดีและลักษณะของบุคคลภายนอกมีความสำคัญอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับบทบาทของพนักงานสอบสวนในการ

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 20.

ใกล้เกี่ยวข้องกับคดีอาญา และพบว่าพนักงานสอบสวนมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานในระดับปานกลาง นอกจากนั้นยังมีปัญหาด้านโครงสร้างและระบบงานของตำรวจ เกี่ยวกับกฎหมายอาญาคำสั่ง ระเบียบหรือข้อบังคับในการสอบสวน เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เกี่ยวกับการสนับสนุนของผู้บังคับบัญชาหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และด้านการฝึกอบรม<sup>43</sup>

ชัยวิวัฒน์ หิรัญวัฒน์ ศึกษาเรื่องบทบาทพนักงานสอบสวนในการกักคดียุติธรรม ไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยศึกษารูปแบบและมาตรการในการกักคดียุติธรรมในชั้นพนักงานสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือประเทศญี่ปุ่น และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี คือ สหรัฐอเมริกา มีรูปแบบและมาตรการกักคดียุติธรรม ไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมชั้นอัยการและศาลได้ ดังนี้<sup>44</sup>

(1) รูปแบบและมาตรการในการกักคดียุติธรรมของญี่ปุ่น เป็นรูปแบบการมอบอำนาจจากอัยการสู่ตำรวจ เพื่อกักคดียุติธรรมบางประเภทให้ยุติได้ในชั้นพนักงานสอบสวน โดยไม่ต้องส่งคดีให้อัยการซึ่งในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประเทศญี่ปุ่น มาตรา 246 หมายถึง มาตรการคดีความผิดเล็กน้อยให้อัยการจังหวัดสั่งการต่อตำรวจดำเนินการแทน และตามเกณฑ์การสอบสวนคดีอาญา ข้อ 197 กำหนดหลักเกณฑ์ให้ตำรวจใช้ดุลพินิจดำเนินการจัดการคดีความผิดเล็กน้อย รวมถึงการออกประกาศอัยการสูงสุด ปีค.ศ. 1950 เรื่องวิธีการส่งคดีพิเศษให้ตำรวจบันทึกในเอกสารเรียกว่า การจัดการคดีความผิดเล็กน้อย ส่งให้อัยการทุกเดือนสำหรับคดีที่อัยการสั่งการหรือมอบอำนาจให้ตำรวจดำเนินการแทน เพื่อเป็นการตรวจสอบและควบคุมอำนาจการใช้ดุลพินิจของตำรวจที่ได้รับมอบอำนาจจากอัยการอีกครั้งหนึ่ง

(2) รูปแบบและมาตรการในการกักคดียุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นรูปแบบการใช้ดุลพินิจของตำรวจที่มีสูงมาก ศึกษาจากแนวทางปฏิบัติโดยกันผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม เข้าสู่โครงการทางสังคมหรือชุมชน เพื่อการบำบัดรักษาฟื้นฟู การศึกษา อบรม หรือแก้ไขผู้กระทำผิด ให้กลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติสุข ได้แก่ หลักสูตรโครงการกักคดียุติธรรมผู้มียาเสพติดไว้ในครอบครอง การลักขโมยเล็กน้อย การค้าประเวณี และการกันผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชนเข้าสู่โครงการทางสังคมหรือชุมชน แทนการสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนตามปกติ กล่าวคือ

<sup>43</sup> กิติพงษ์ กิตยารักษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 41. หน้า 23-24.

<sup>44</sup> กิติพงษ์ กิตยารักษ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 41. หน้า 26.



เมื่อจบหลักสูตรและปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของ โครงการ ข้อหา นั้นจะถูกยกเลิกและไม่มีประวัติบุคคล เป็นต้น

ผลการศึกษารูปแบบและมาตรการ ในการกั้นคัตของประเทศไทยที่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้ เป็นบทบาทพนักงานสอบสวนของไทยในการกั้นคัตไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ เนื่องจาก หลักการสอบสวนของประเทศไทยและไทยเช่นเดียวกัน คือ ตำรวจญี่ปุ่นและไทยต่างมีอำนาจ สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานในคดี และหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของไทยแทบเหมือนญี่ปุ่น คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยยังไม่เปิดโอกาสให้พนักงานสอบสวนมีบทบาทในการใช้ ดุลพินิจเพื่อยุติคดีได้ เว้นแต่อำนาจการเปรียบเทียบปรับ ดังเช่นพนักงานสอบสวนของญี่ปุ่นไม่มีอำนาจ ในการใช้ดุลพินิจ แต่ดุลพินิจที่ใช้อยู่ได้นั้น เป็นดุลพินิจที่อัยการมอบอำนาจให้ตำรวจดำเนินการแทน และสามารถยุติคดีได้ในชั้นพนักงานสอบสวน โดยไม่ต้องส่งคดีให้อัยการ เพียงทุกเดือนให้ทำบันทึก รายงาน การจัดการคดีความผิดเล็กน้อย ถึงอัยการเพื่อตรวจสอบเช่นเดียวกันนับเป็นรูปแบบและ มาตรการในการกั้นคัต ไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอีกรูปแบบหนึ่ง โดยสรุปเมื่อหลักการสอบสวน และหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของไทยและญี่ปุ่นมีลักษณะเช่นเดียวกัน การใช้รูปแบบและมาตรการ ก็ควรจะใช้เช่นเดียวกันได้โดยการโอนอำนาจจากอัยการมาได้บ้างและให้เพิ่มฐานความผิดเล็กน้อยหรือ ผลของการกระทำผิดที่เกิดขึ้นเล็กน้อยให้ตำรวจดำเนินการ โดยบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญาและออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ กำหนด หลักเกณฑ์การสอบสวนคดีอาญามอบอำนาจให้ตำรวจดำเนินการจัดการคดีความผิดเล็กน้อยและ ระบบการตรวจสอบเพื่อเป็นบทบาทพนักงานสอบสวนในการกั้นคัตไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

กล่าวโดยสรุปหัวใจสำคัญของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็คือ วิธีการระงับข้อพิพาททางอาญา ที่เกิดขึ้น โดยความพยายามยุติข้อขัดแย้งโดยพนักงานสอบสวนภายใต้ความยินยอมของคู่กรณี บนพื้นฐานจิตวิญญาณแห่งความปรองดอง (The Spirit of Harmony) อันมุ่งเน้นแนวทางความยุติธรรม ทางเลือกมากกว่ากระบวนการยุติธรรมหลัก หรือนอกจากการฟ้องคดีต่อศาล (Litigation) เพื่อให้ ข้อพิพาททางอาญายุติลงได้ จากการนำแนวทางสันติวิธีเข้ามาทำหน้าที่ระหว่างรอยต่อเชื่อมเพื่อให้เวลา ในการสำนึกผิด และปรับตัวหรือปรับกระบวนการทัศนคติเดิม จึงเห็นได้ว่า “การระงับข้อพิพาททางอาญา” ย่อมเป็นการกระทำหรือการใช้วิธีการใดๆ โดยคนกลางอาจเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบสำนวน มุ่งหวังเพื่อนำมาสู่การปรองดอง การไกล่เกลี่ย การเจรจาระหว่างคู่พิพาทเพื่อยังผลให้ข้อพิพาทระงับลง แต่หากเป็นข้อพิพาททางอาญาก็ต้องพิจารณาว่าเป็นข้อพิพาททางอาญาที่ยอมความได้หรือเป็น ข้อพิพาทอาญาแผ่นดินในกรณีที่เป็นข้อพิพาทอาญายอมความได้นั้นวิธีระงับข้อพิพาทก็ต้องเป็นไปตาม

วิธีการที่กฎหมายยินยอมให้ทำได้ เช่น การตกลงไม่เอาความกัน การไม่แจ้งความร้องทุกข์ หรือการถอนแจ้งความ รวมถึงการไม่ฟ้องคดี หรือการถอนฟ้องคดีก่อนศาลมีคำพิพากษา

### 2.5.5 แนวคิดพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของชุมชน<sup>45</sup>

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบท ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่มุ่งเน้นคนเป็นสำคัญมากกว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้พยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาจากระดับบนลงล่าง (Top-down) มาเป็นจากระดับล่างขึ้นบน (Bottom-Up) แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ โอคเลย์ (Oakley) ได้กล่าวว่า แนวทางจากระดับล่างขึ้นบนนี้ เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดหาย (Missing Ingredient) ในกระบวนการพัฒนา การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น มีนักวิชาการได้อธิบายและให้ความหมายปัจจัย ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน รูปแบบของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไว้มากมาย<sup>46</sup> ดังต่อไปนี้

โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่

- 1) การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร
- 2) การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ
- 3) การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

โดยสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา อย่างเสมอภาค องค์การสหประชาชาติ (United Nation) และรีเดอร์ (Reeder) ได้ให้ความหมายเจาะจงถึงการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วมเป็นการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่มคน

<sup>45</sup> สุธี วรประดิษฐ. (2555). การมีส่วนร่วมของชุมชน. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก [http://52011310474.blogspot.com/2012/04/blog-post\\_30.html](http://52011310474.blogspot.com/2012/04/blog-post_30.html) [2560, 30 เมษายน]

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน.

อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง ได้อธิบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการ และทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และความเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการ เพื่อปฏิบัติ กล่าวคือ จะต้องเป็นความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการ เพื่อการปฏิบัติการณ์นั้นๆ เหตุผลเบื้องต้นแรกของการที่มีคนมารวมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือ การกระทำทั้งหมดที่ทำโดยกลุ่มหรือทำในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์การ (Organization) ดังนั้น องค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลง

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า หมายถึง กระบวนการที่ รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน ให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

สุชาดา จักรพิสูทธิ์ ศึกษาเรื่องชุมชนกับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม ของชุมชน แบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1) ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านเหตุผล โดยการเปิดโอกาสให้ สังคมองค์กรต่างๆในชุมชน ประชาชนมีบทบาทหลักตามสิทธิ หน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินงาน ตั้งแต่การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ วางแผน การร่วมปฏิบัติและการรับผิดชอบ ในผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดผลประโยชน์ต่อชุมชน ตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดด้วยความสมัครใจ

2) ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ เป็นการมีส่วนร่วม ของชุมชน ที่การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ รวมทั้งค่านิยมของประชาชนเป็นเครื่องชี้นำตนเอง ให้เข้ามามีส่วนร่วม แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม เกิดความผูกพัน มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่ดำเนินงานด้วยความสมัครใจ

วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ การมีส่วนร่วม ของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ให้ประชาชน ไม่ว่าจะปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคนที่เห็นพ้อง ต้องกันเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงาน โดยการร่วมคิด ร่วมลงมือ ปฏิบัติ ร่วมแบ่งปัน ผลประโยชน์ และร่วมในการติดตามประเมินผล

ทวิทอง หงส์วิวัฒน์ ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงน่าจะหมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ และควบคุมการใช้และ กระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและ สังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกของสังคมและได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแบ่งออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองอย่างเป็นทางการ

จากแนวคิดและทัศนคติที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด สามารถแยกประเด็นสรุปได้ว่าการมี ส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นจากเป้าหมายที่ต้องการค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี ความผูกพัน การเสริมแรง โอกาส ความสามารถ การสนับสนุน ความคาดหวังในสิ่งที่ต้องการ โดยมีพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของเหตุผล
- 2) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของค่านิยม
- 3) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของประเพณี
- 4) การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของความผูกพัน ความเสนาหา

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นเกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใด กิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกลุ่มคนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตทางสังคม ซึ่งการรื้อ ให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้ดำเนินงานจะต้องมีความเข้าใจในวิธีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ประเพณี ทัศนคติของบุคคล เพื่อให้เกิดความสมัครใจเข้าร่วมกิจกรรม

## 2.6 ทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

การเผชิญกับความขัดแย้งที่เกิดหรือที่อาจจะเกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่วิธีการจัดการความขัดแย้งหรือ ป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องต้องมีกลไก การดำเนินการที่เป็นระบบเพื่อที่จะเข้าใจสภาพปัญหาความขัดแย้งนั้นๆ ด้วยการเรียนรู้วิเคราะห์ปัญหา จากปัจจัยหลายๆ ด้าน จนนำไปสู่การเลือกช่องทางที่เหมาะสมสำหรับเยียวยาปัญหาของความขัดแย้ง ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกจึงเหมาะสมกับการจัดการกับปัญหาที่หลากหลายด้วยวิธีการ ที่เหมาะสม สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

### 2.6.1 ทฤษฎีชุมชนสัมพันธ์ (Community relationship) <sup>47</sup>

นับแต่ปีค.ศ. 1920 แนวคิดนี้เริ่มมาจากรากฐานนักอาชญาวิทยากลุ่มชิคาโก โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญไปที่ชุมชนและการอยู่ร่วมกันจะเป็นการมองโดยรวมและสอดคล้องกับการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม กลุ่มแนวคิดนี้ได้สร้างความคิดที่เรียกว่า “หมู่บ้านในเมือง” (Urban Village) โดยเริ่มมองเห็นว่าความสามัคคีความสัมพันธ์ของคนในชุมชนจากแบบจำลองหมู่บ้าน การมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมต่อกันเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการรักษาความปลอดภัยอันจะมีผลต่อการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน<sup>48</sup> ต่อมานักบริหารงานตำรวจชาวอังกฤษในแขวงเวนท์รี (Coventry) ประเทศอังกฤษ ได้มีแนวคิดการจัดตั้งทีมงานตำรวจในระยะเริ่มแรกใช้ชื่อว่า “Unit Beat Policing” และเริ่มเป็นที่นิยมในสหรัฐอเมริกาอีกครั้งในตอนปลาย ค.ศ. 1960 ซึ่งทีมงานตำรวจเป็นที่รู้จักกันดีในชื่อ “Beat Policing” โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการจัดตั้งทีมงานตำรวจเพื่อเป็นการรักษาคุณภาพระหว่างความต้องการของผู้บริหารงานตำรวจที่มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพในกิจกรรมงานตำรวจกับความต้องการของชุมชนในหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้ตอบสนองต่อประชาชนในการพิทักษ์ชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน ซึ่งทีมนี้จัดเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่ต้องการทำงานเพื่อปกป้องคุ้มครองชุมชนให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมโดยตรงและต่อเนื่อง

เซอร์แมนและคณะ (Sherman) กล่าวว่า ในการประยุกต์ใช้ทีมงานตำรวจไม่ว่าในกิจการตำรวจของสังคมใด เห็นว่าทีมงานตำรวจจะมีประสิทธิภาพแค่ไหน เพียงใด ขึ้นอยู่กับคุณภาพของบุคลากรในทีมประกอบกับความร่วมมือของชุมชนที่ให้แก่วางเป็นสำคัญ และทีมงานตำรวจมักทำงานได้ผลดียิ่งถ้าชุมชนมีความต้องการและให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของตำรวจ Vocino & Rabin ได้ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกว่า การจัดทีมงานตามหลักมนุษยสัมพันธ์ว่า ถ้าผู้บริหารเพิ่มการใช้ดุลยพินิจแก่ข้าราชการระดับปฏิบัติการมากยิ่งขึ้น ผลเสียอาจปรากฏในแง่ของการลดขีดความสามารถการควบคุมข้าราชการประจำได้และอาจก่อให้เกิดปัญหาสองแง่สองมุมที่ยุ่งยาก สำหรับนักบริหารงานตำรวจได้ถือ

<sup>47</sup> ชศศศักดิ์ โกไศยกานนท์ อังแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 97-98.

<sup>48</sup> วิชามหาคุณ. 2537. ความรู้ทั่วไปในการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมคดีครอบครัว. วารสารดุลพินิจ 41. หน้า 285-288.

เป็นวัตถุประสงค์หลักพื้นฐานอย่างหนึ่งของแนวคิดยุทธวิธีชุมชนในด้านป้องกันอาชญากรรมในชุมชนนั่นเอง<sup>49</sup>

### 2.6.2 ทฤษฎีการซ่อมแซมหน้าต่างชำรุด (Theory of Broken Windows)

ทฤษฎีนี้อธิบายว่า ความไม่เป็นระเบียบของสังคมเล็กๆน้อยๆที่เกิดขึ้นมานั้น ถ้าไม่รีบจัดการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างจริงจังแต่เนิ่นๆ จะลุกลามต่อไปทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมทวีจำนวนและระดับเพิ่มมากขึ้น และความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนบ้านเสื่อมโทรมลงไป เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมอาชญากรรมพื้นฐานของตำรวจ การปฏิบัติงานของอัยการและศาลในชุมชน และก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญในชุมชน หรือที่เรียกกันว่า “คุณภาพชีวิตแบบเคชชินกับอาชญากรรม”<sup>50</sup> ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกในชุมชน หน่วยงานราชการหรือองค์กรใดๆ ก็ควรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกันกับชุมชนซ่อมแซมหน้าต่างส่วนที่ชำรุดในบ้านของตัวเอง อีกทั้งควรเปิดหน้าต่างต้อนรับการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหัวใจสำคัญของทฤษฎีนี้

### 2.6.3 ทฤษฎีการเสริมพลังและการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Empowerment and Participation)

กลายเป็นทฤษฎีพื้นฐานที่ได้รับการอ้างอิงบ่อยที่สุด โดยทฤษฎีตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า “การที่ชาวชุมชนร่วมกันมีส่วนในการป้องกันอาชญากรรมและแสดงความพยายามฟื้นฟูสัมพันธภาพที่ดีระหว่างเพื่อนบ้านของตนนั้นจะช่วยลดอาชญากรรมและความรู้สึกหวาดกลัวอาชญากรรมได้โดยตรงรวมทั้งเพิ่มปฏิสัมพันธ์ทางสังคมและการควบคุมสังคมทางอ้อมได้” ดังนั้นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการเสริมพลังชุมชน จึงควรทำงานกับกลุ่มผู้พักอาศัยและชุมชนในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม โดยควรมีการกำหนดเป้าหมายเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์กับชุมชนและเพื่อเพิ่มความพึงพอใจของสาธารณชนต่อการทำงานของหน่วยงาน เพราะในทางปฏิบัติหากผู้ปฏิบัติไม่มีทางเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทชุมชนแล้วจะเป็นการยากที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนขึ้นมา เพราะประชาชนทั่วไปมักจะมีโอกาสน้อยมากที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือ

<sup>49</sup> ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์. (2530). การบริหารงานตำรวจ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. หน้า 10-13.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 29.

ดำเนินการ ซึ่งตำรวจชุมชนและอัยการส่วนใหญ่มักจะใช้ชุมชนเพียง “เป็นหูเป็นตา” เป็นสัญลักษณ์ของ ผู้ให้สนับสนุนหรือเพื่อหาเงินทุนสนับสนุนเท่านั้น<sup>51</sup>

บนพื้นฐานของการตระหนักว่าอาชญากรรมเป็นการกระทำที่ผิดต่อความสัมพันธ์ของมนุษย์ ไม่ใช่กระทำผิดต่อรัฐเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่กระทำต่อชุมชนด้วยเช่นกัน ซึ่งรัฐมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาสังคมทั้งหลายทั้งปวงได้เพียงลำพัง รวมถึงข้อจำกัดของรัฐในเรื่องความรู้ความเข้าใจ ในวิถีชุมชนอย่างลึกซึ้งในแก่นแท้ของปัญหาด้วย ดังนั้นการระงับคดีอาญาโดยชุมชนจึงเป็นกิจกรรม ภายใต้ทฤษฎีต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วด้วยเช่นกัน หัวใจสำคัญคือความต้องการที่จะดึงประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมตามศักยภาพของชุมชน การระงับคดีอาญาโดยชุมชนจึงนับว่าเป็นการเสริมพลัง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงานจัดทำโครงการร่วมกันรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง เป็นรูปธรรม และ ด้วยเจตจำนงที่ชัดเจนอย่างผู้เป็นเจ้าของปัญหาโดยอาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในการระงับคดีอาญาที่เกิดขึ้น ร่วมกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอย่างเข้าใจหน้าที่สำคัญของชุมชนด้วย เพื่อความปลอดภัย และคุณภาพชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

<sup>51</sup> ประเวศ วะสี. (2541). ทำสันติวิธีให้เป็นนโยบายในสันติวิธี : ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความมั่นคง. สถาบันยุทธศาสตร์ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 51.