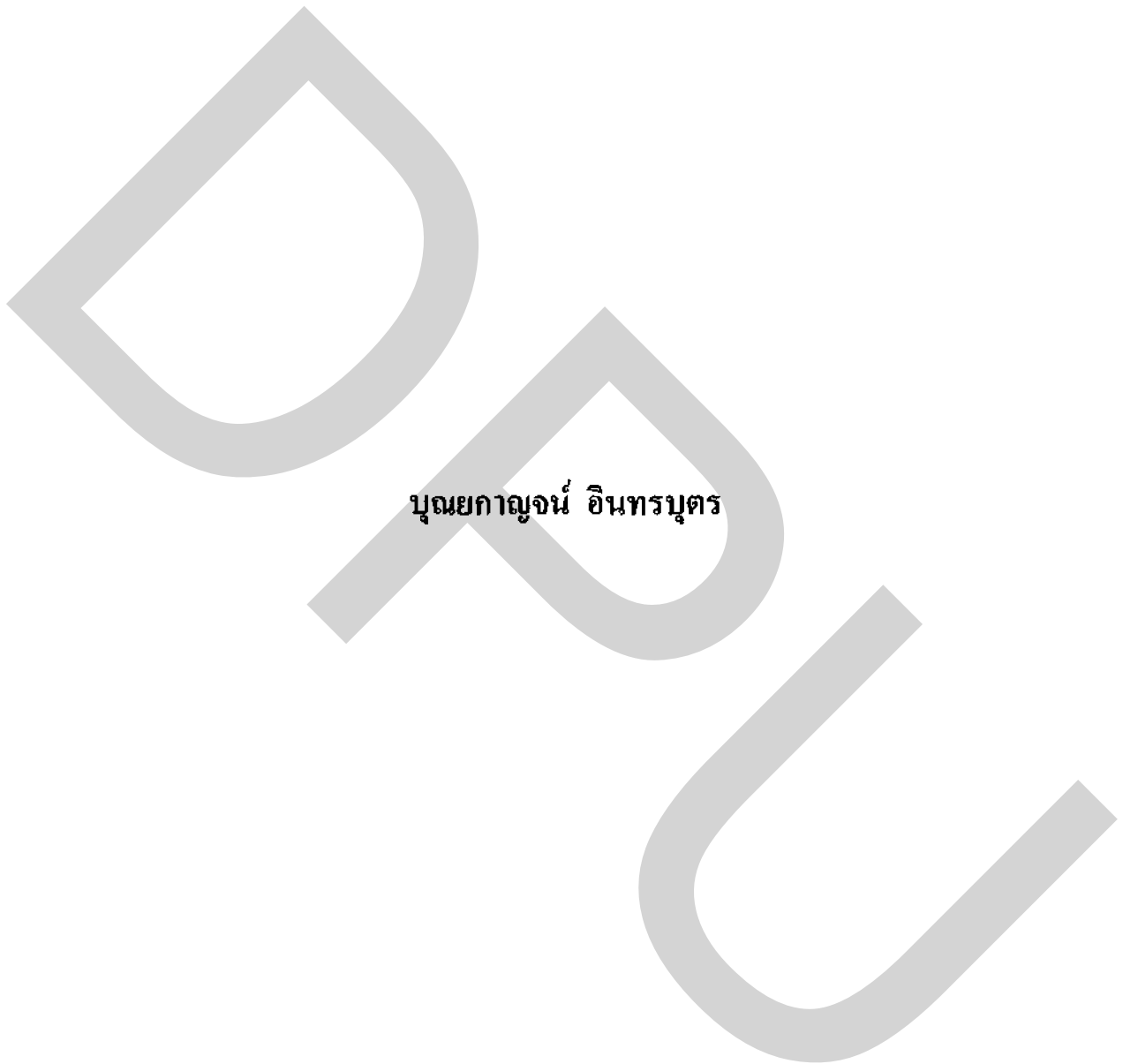




การระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชน



บุญกาญจน์ อินทรบุตร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2551

Criminal Dispute Resolution by Community

Boonyakan Intarabutr

| | |
|----------------------|---------------|
| เลขทะเบียน..... | 0198891 |
| วันลงทะเบียน..... | 10 เม.ย. 2551 |
| เลขวิชาเอกพิเศษ..... | กน |
| เลขวิชาเอกพิเศษ..... | 847.09 |
| | ว 623 ๗ |
| | [2551] |
| | ๑๑ |

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2008





ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์


ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต


หัวข้อวิทยานิพนธ์ การระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชน
เสนอโดย บุญกานต์ อินทรบุตร
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม รศ.ดร.เดชา สังขวรรณ
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(ศ.ดร.คณิต ฒ นกร)

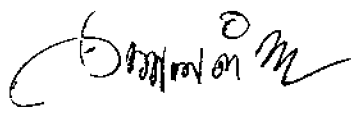

..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(รศ.ดร.เดชา สังขวรรณ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.อุทัย อาทิวา)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศ.ดร. สมศักดิ์ คำริชอบ)

วันที่ 23 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงก็ด้วยคุณูปการของ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ประธานกรรมการ ท่านอาจารย์ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และ อาจารย์ ดร.อุทัย อาทิวะ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ทุกท่านได้กรุณาอบรมสั่งสอนให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ตลอดจน โดยเฉพาะ รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต ผู้ซึ่งเป็นกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.เดชา สังขวรรณ ผู้ซึ่งเป็นกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมของผู้ศึกษา ที่ท่านสละเวลาอันมีค่าของท่านให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ให้แนวคิด และหลักการที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ศึกษาด้วยดีตลอดมา

ขอกราบขอบพระคุณพ่อมรรदनที่ให้อุปการะให้ความช่วยเหลือ ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคน ที่คอยเป็นกำลังใจให้ โดยเฉพาะคุณจิตติมา ที่คอยตามตลอดเวลาเสมือนเป็นวิทยานิพนธ์ของตนเอง อีกทั้งพี่หนูเล็กและพี่เอกที่ขาดไม่ได้คือ Patgirl... รวมทั้งเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้องที่ศาลล้มละลายกลาง อาทิ ท่านอ้อ ไหมมูนะ ที่คอยถามกอดกันอยู่ตลอดเวลา(มีความชอบ) เพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ กลุ่มกลางสวน อาทิ พี่ตาล พี่พีท และขอกราบขอบพระคุณแม่ๆ พี่จิมมี่ น้องริชชี พี่อเล็ก น้องนุกและคุณฟลอรเรนซ์ ที่คอยให้กำลังใจตลอดมา บุคคลที่จะขาดไม่ได้อีกท่านคือ พี่ทิพย์ ที่ช่วยกรุณาหาเวลาให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอด อีกทั้งเจ้าหน้าที่ทุกคนที่ธุรกิจบัณฑิตย์ที่คอยช่วยเหลือ และทุก ๆ คนที่หวังดีคอยช่วยเหลือให้กำลังใจตลอดเวลาอีกมากมายถ้าเขียนคงมีกิตติกรรมประกาศที่ยาวที่สุดก็อาจเป็นได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากจะเป็นประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ผู้ศึกษาขออุทิศบุญกุศลนั้น ให้แก่ บิดาและคุณยายของผู้ศึกษาที่ล่วงลับไปแล้ว ท่านเหล็ก ไทรวิจิตร และท่านอาจารย์ที่คอยให้แนวคิดในการดำเนินชีวิตเพื่อทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่น คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สุธีร์ สุภนิตย์ ขอให้ท่านเหล่านี้จงมีแต่ความสุขตลอดไป

สุดท้ายขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่ พี่สาว ด้วยความซาบซึ้งในพระคุณของท่านที่ได้สนับสนุนให้ได้ศึกษาเล่าเรียนจนจบจนกระทั่งปัจจุบัน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

บุญกัญญา อินทรบุตร

สารบัญ

| | หน้า |
|---|----------|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ๗ |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | ๖ |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ๗ |
| บทที่ | |
| 1. บทนำ..... | 1 |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... | 3 |
| 1.3 สมมติฐานของการศึกษา..... | 3 |
| 1.4 ขอบเขตของการศึกษา..... | 4 |
| 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา..... | 4 |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... | 4 |
| 2. แนวความคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน..... | 5 |
| 2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวกับทางเลือกในการระงับข้อพิพาท..... | 5 |
| 2.1.1 แนวความคิดว่าด้วยความยุติธรรม..... | 5 |
| 2.1.2 แนวความคิดพื้นฐานทางกฎหมาย..... | 7 |
| 2.1.3 แนวความคิดพื้นฐานทางสังคมวิทยา..... | 8 |
| 2.1.4 แนวคิดเรื่องทฤษฎีการลงโทษ..... | 10 |
| 2.1.5 แนวคิดในการแบ่งประเภทความผิดและเจตจำนงของผู้เสียหาย..... | 12 |
| 2.1.6 แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์..... | 20 |
| 2.1.7 แนวคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชน..... | 34 |
| 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนที่เอื้อต่อการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน..... | 40 |
| 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนที่เป็นปัจจัยในการระงับข้อพิพาท..... | 41 |
| 2.2.1.1 ความหมายและลักษณะของชุมชน..... | 41 |
| 2.2.1.2 แนวคิดกระบวนการพัฒนาชุมชน..... | 45 |
| 2.2.1.3 แนวคิดเรื่องประชาคมและการมีส่วนร่วม..... | 50 |
| 2.2.1.4 แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง..... | 56 |
| 2.2.1.5 แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน..... | 58 |
| 2.2.2 ที่มา และความหมายของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน..... | 60 |

| | | |
|---------|--|------------|
| 2.2.2.1 | หลักการและแนวคิดของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน | 62 |
| 2.2.2.2 | คุณลักษณะพิเศษที่สำคัญของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน... | 64 |
| 2.2.2.3 | ทางเลือกในการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน | 65 |
| 3. | การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนในต่างประเทศและแนวทางในการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย | 71 |
| 3.1 | การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนในประเทศฟิลิปปินส์ | 71 |
| 3.1.1 | ประวัติความเป็นมาและสภาพสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน | 71 |
| 3.1.2 | กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน | 74 |
| 3.1.3 | วิธีการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน | 75 |
| 3.2 | การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว | 78 |
| 3.2.1 | ประวัติความเป็นมาและสภาพสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการระงับพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน | 78 |
| 3.2.2 | กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน | 82 |
| 3.2.3 | วิธีการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน | 84 |
| 3.3 | แนวคิดในการนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ในประเทศไทย..... | 87 |
| 3.3.1 | ประวัติความเป็นมาและลักษณะที่สำคัญของระบบยุติธรรมทางอาญา | 87 |
| 3.3.2 | วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา | 89 |
| 3.3.3 | การนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนเข้ามาปรับใช้กับการระงับข้อพิพาทเพื่อเป็นทางเลือกในกระบวนการยุติธรรมหลักของไทย | 90 |
| 3.3.4 | แนวทางปฏิบัติตามแนวกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชน ที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญารวมทั้งการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย | 92 |
| 3.3.4.1 | การระงับข้อพิพาทแบบเป็นทางการ | 93 |
| 3.3.4.2 | การระงับข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการ | 94 |
| 4. | ข้อพิจารณาการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย..... | 120 |
| 4.1 | การนำกระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนมาใช้ในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ | 120 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 4.1.1 | ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาในชุมชนมาใช้ในประเทศไทย | 120 |
| 4.1.1.1 | พื้นฐานทางสังคมในการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน | 120 |
| 4.1.1.2 | แนวความคิดที่เปลี่ยนไปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการยุติธรรม | 127 |
| 4.1.2 | ความผิดอาญาที่สามารถนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ | 128 |
| 4.1.2.1 | ประเภทความผิดอาญา | 128 |
| 4.1.2.2 | เหตุอันเกี่ยวข้องกับความผิดอันยอมความได้ที่เป็นเงื่อนไขให้คดีอาญาระงับ | 131 |
| 4.1.2 | ข้อจำกัดในการนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนมาใช้ | 133 |
| 4.1.2.1 | ข้อจำกัดด้านกฎหมาย | 133 |
| 4.1.2.2 | ข้อจำกัดด้านปฏิบัติ | 135 |
| 4.2 | ปัญหาในการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย | 135 |
| 4.2.1 | สภาพปัญหาในระบบที่มีคดีมาก | 135 |
| 4.2.1.1 | ข้อจำกัดด้านค่าวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม | 138 |
| 4.2.1.2 | ปัญหาความมีประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม | 139 |
| 4.2.1.3 | การบรรลุเป้าหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา | 142 |
| 4.2.2 | การนำมาตรการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในระบบที่หลากหลาย | 143 |
| 4.2.3 | การนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนมาใช้ตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์โดยนำยุติธรรมชุมชนมาใช้แก้ปัญหา | 144 |
| 4.2.3.1 | ความสำคัญของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชน | 148 |
| 4.2.3.2 | ความเป็นไปได้และแนวทางที่ควรพัฒนาของการนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนมาใช้ตามแนวสมานฉันท์โดยยุติธรรมชุมชน | 153 |
| 5. | บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 160 |
| 5.1 | บทสรุป | 160 |
| 5.2 | ข้อเสนอแนะ | 175 |
| | บรรณานุกรม | 177 |
| | ประวัติผู้เขียน | 187 |

| | |
|----------------------|---------------------------------|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | การระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชน |
| ชื่อผู้เขียน | บุญกัญญา อินทรบุตร |
| อาจารย์ที่ปรึกษา | รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต |
| อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม | รองศาสตราจารย์ ดร.เมธา สังขวรรณ |
| สาขาวิชา | นิติศาสตร์ |
| ปีการศึกษา | 2550 |

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการระงับข้อพิพาทในคดีอาญา โดยชุมชนตามแนวคิด “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” และ “ยุติธรรมชุมชน” ว่ามีความเป็นไปได้และมีประสิทธิภาพเพียงใด เนื่องด้วยการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในปัจจุบันจึงทำให้มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง ส่งผลให้หลักการดำเนินคดีอาญาที่มีอยู่เดิมและที่ใช้เป็นปกติเพื่อควบคุมสังคมให้อยู่กันอย่างสงบสุขไม่เพียงพออีกต่อไป รวมทั้งการมองปัญหาหรือวัตถุประสงค์ในการที่จะแก้ไขปัญหาเปลี่ยนแปลงไป อาทิ วัตถุประสงค์ในการลงโทษเดิมจากการแก้แค้นทดแทน เปลี่ยนเป็นการฟื้นฟูและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม กระบวนการยุติธรรมของไทยเจอปัญหาปัญหาตัดสินศาล คนล้นคุก ทำให้การบริหารจัดการคดี (Case Management) เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้จำต้องหาวิธีการทางเลือกอื่นเข้ามาช่วยเสริมให้กระบวนการยุติธรรมเข้มแข็งขึ้น จากระบบกระบวนการยุติธรรมแบบเดิมที่ไม่เพียงพอ จึงได้มีการนำแนวคิดอื่นเข้ามาใช้แก้ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมของไทย ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายในต่างประเทศอย่างกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) โดยนำมาปรับใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทั้งในแง่การป้องกันการเกิดอาชญากรรม การเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม รวมทั้งในการระงับข้อพิพาทก่อนชั้นพิจารณาตัดสินของศาล

จากการศึกษาพบว่า การระงับข้อพิพาททางอาญาในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ แม้จะได้มีการแสวงหาทางเลือกอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ประสบอยู่ แต่ปริมาณคดีก็ยังคงเพิ่มมากขึ้นมิได้ลดลงแต่อย่างใด แม้หลายหน่วยงานจะได้นำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ก็ตาม แต่ส่วนใหญ่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาเฉพาะแต่ในขั้นตอนของหน่วยงานนั้น ๆ มิใช่การแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ จึงได้มีการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาช่วยเป็นกลยุทธิ์ในการช่วยแก้ไขปัญหาเพื่อสร้างความสมานฉันท์อย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้น โดยเชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนว่ามีความสามารถในการจัดการกับปัญหาต่างในชุมชนได้ทั้งนี้โดยมีภาครัฐได้เข้าไปช่วยเหลือให้ความรู้ พัฒนาให้มีขีดความ

สามารถในการบริหารจัดการในชุมชนเองได้ อย่างไรก็ตาม แม้หน่วยงานต่าง ๆ จะคำนึงถึงชุมชนในจุดนี้ แต่ก็นำไปใช้ปรับกระบวนการทัศนคติเฉพาะองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้ประสานเป็นภาพรวม การแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบจึงไม่เกิดขึ้น ทั้งที่จริงแล้วในประเทศไทยยังมีปัจจัยที่เอื้อต่อการเกิดพฤติกรรมชุมชนอยู่มาก โดยเฉพาะชุมชนในมิติทางภูมิศาสตร์ในบางท้องถิ่นที่มีการระงับข้อพิพาทที่ใช้กับคนในชุมชนของตนอยู่แล้ว ทั้งกลไกทางกฎหมายก็ได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม อาทิ ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวน พ.ศ. ฯลฯ แต่ก็เป็นการเริ่มเปิดพื้นที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนของตน ยังไม่ได้ให้ชุมชนมีบทบาทหลักในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพในการเพิ่มทางเลือกอย่างที่ดีควร

ดังนั้นเพื่อให้ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาการจัดการคดีในกระบวนการยุติธรรมอย่างยั่งยืนเป็นระบบที่มุ่งสร้างความสมานฉันท์ให้กับทุกฝ่ายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงควรนำการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนมาใช้ตามแนวคิดยุติธรรมชุมชนเพื่อให้ผลลัพธ์สอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำรูปแบบของคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน (community reparative boards) เข้ามาจัดการบริหารดูแลชุมชนของตนและมีบทบาทในการจัดการข้อพิพาททางอาญาที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเชื่อมโยงกับกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่อย่างเป็นระบบ โดยการร่วมมือของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นเครื่องมือในการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล แล้วจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น คณะกรรมการยุติธรรมชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อมิให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนในการจัดการของหน่วยงานต่าง ๆ โดยนำรูปแบบของประเทศฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นตัวอย่างให้เห็นภาพว่าได้มีการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นการศึกษารูปแบบของต่างประเทศก็เป็นเพียงตัวอย่างในการกำหนดกรอบกว้าง การเกิดการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนในประเทศไทยตามแนวยุติธรรมชุมชนเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ในที่สุดนั้น ต้องสอดคล้องกับความต้องการและปัจจัยที่มีอยู่ในแต่ละชุมชนของไทย โดยภาครัฐทุกหน่วยงานจำเป็นต้องปรับกระบวนการทัศนคติไปในทางเดียวกันเพื่อแสวงหามาใช้ในรูปแบบที่ยั่งยืน

| | |
|-------------------|--|
| Thesis Title | Criminal Dispute Resolution by Community |
| Author | Boonyakan Intarabutr |
| Thesis Advisor | Assoc. Prof. Udom Ratthaummarit |
| Thesis Co-Advisor | Assoc. Prof. Decha Sangkawan |
| Department | Law |
| Academic Year | 2007 |

ABSTRACT

The object of this research is to study how the Criminal Dispute Resolution by Community under the concept of "Restorative Justice" and "Community Justice" can be effectively used. Since the world is now rapidly changing, current effective criminal proceedings do not seem to be adequate to maintain a public order in each society. This also affects to a prospective of problems and objective of corrections, e.g., an objective of punishment has changed from "a purpose of revenge" to "a purpose of giving rehabilitation and remedy for a person who receives damages from a crime". In Thailand, criminal justice proceeding is now facing a problem in ineffective cases management causing by court cases overload and overwhelming prisoners in prisons. That is why an alternative method is necessary in order to strength and supports the criminal justice proceeding in Thailand. Therefore, other concepts such as Restorative Justice, which are widely accepted in many countries, is being applied and used to resolve a problem of criminal justice proceeding in Thailand. Such concept will be used in authorities relating to criminal justice in respect of crime protection, remedy a person affected by crime and dispute resolution prior to a court trial.

This research found that resolving a criminal dispute by way of ordinary criminal proceedings could not fulfill an objective of criminal justice. Although an alternative method has been brought to resolve the problem, amount of cases is still increasing. This is because most of relevant authorities used a concept of Restorative Justice only in a process relating to such authorities, not in a whole system. Thus the concept of community justice has been brought up to resolve a dispute and to create a long and lasting harmony, believing that a potential of community, together with government's support, could handle a problem occurred in the community. In fact, in Thailand there are many factors supporting a concept of community

justice. In some communities, criminal dispute resolution by community has been already used. Moreover, there will be statutes supporting use of Restorative Justice by way of community, e.g., draft of ... Act and draft of ... Act. However, under a concept of dispute resolution by community, community itself must be allowed to be a main function to resolve its own problems, otherwise this alternative method will not be fully effective.

In order to effectively resolve a problem of case management in criminal justice, criminal dispute resolution by community should be used under a concept of community justice which will be in accordance with a concept of Restorative Justice. In this process, community reparative boards will be a vital part to manage their communities and criminal disputes arose in such communities by using an existent legal mechanism, and cooperating with other authorities in criminal justice as well as other relevant authorities, especially local administrative authority. A responsible authority should also be held to avoid a problem of redundant of function or duty in each authority. By this way, amount of cases going to courts will decrease. There are concrete proofs showing that dispute resolution by way of community is success in Philippines and Laos. However, to apply and use this concept in another country, particularly in Thailand, we must concern about nature and variety of each community. In addition, government authorities should harmonically change their visions into the same direction in order to develop and strengthen the use of this concept in Thailand.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องด้วยการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในปัจจุบันทำให้มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง ส่งผลให้เครื่องมือที่ใช้เป็นกฎกติกาเพื่อควบคุมสังคมให้อยู่กันอย่างสงบสุขคงที่เคยใช้อาศัยอยู่โดยเชื่อว่าเป็นสิ่งที่สามารถนำมาควบคุมสังคมให้เกิดความยุติธรรมและสงบสุขย่อมไม่เพียงพออีกต่อไป โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกระบวนการที่ต้องนำกฎหมายไปรองรับเพื่อให้มีผลบังคับ เมื่อสิ่งที่ใช้ควบคุมมีจำนวนเท่าเดิม แต่ปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ต้องควบคุมยังมีการพัฒนาอยู่อย่างไม่หยุดยั้ง ทำให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ตามมา รวมทั้งการมองปัญหาหรือวัตถุประสงค์ในการที่จะแก้ไขปัญหาก็เปลี่ยนไป อาทิ วัตถุประสงค์ในการลงโทษเดิมจากการแก้แค้นทดแทนเปลี่ยนเป็นการฟื้นฟูและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม

จากประสบการณ์ที่ผ่านมาผู้ที่อยู่แวดวงในกระบวนการยุติธรรมของไทยย่อมทราบดีว่าสังคมไทยเจอปัญหาไต่บ้าง อาทิ ปัญหาคดีฉ้อโกง คนล้นคุก ทำให้การบริหารจัดการคดี (Case Management) เป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ ส่งผลให้จำต้องหาวิธีการทางเลือกอื่นเข้ามาช่วยเสริมให้กระบวนการยุติธรรมเข้มแข็งขึ้น จากระบบกระบวนการยุติธรรมแบบเดิมที่ไม่เพียงพอ จึงได้มีการนำแนวความคิดอื่นเข้ามาใช้แก้ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมของไทย ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายในต่างประเทศ อย่างเช่น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) โดยนำมาปรับใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทั้งในแง่การป้องกันการเกิดอาชญากรรม การเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม รวมทั้งในการระงับข้อพิพาทก่อนชั้นพิจารณาตัดสินของศาล

แนวคิดที่จะนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมในสถานการณ์ปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าเริ่มก่อร่างสร้างแนวทางที่ชัดเจนจากแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ต่อเนื่องกับแนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ที่เกิดขึ้นโดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาของสังคมโลกการใช้กระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่เดิมหรือกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเพียงรูปแบบเดียวปรับเปลี่ยนมาสู่กระบวนการยุติธรรมทางเลือกและการยุติข้อพิพาทในทางอาญาบางประเภทด้วยวิธีการนำสู่ผลลัพธ์แห่งความสันติสุขยุติธรรมในสังคม โดยใช้เป็นยุทธวิธีในการที่จะนำมาเยียวยาสร้างความสามัคคีระหว่างเหยื่อ ผู้กระทำความผิด และชุมชนขึ้นใหม่อีกครั้ง เปลี่ยนมิติการมองอาชญากรรมแบบเดิมว่า “อาชญากรรมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบกฎเกณฑ์ซึ่งรัฐกำหนดไว้ภายใต้อำนาจอันชอบธรรม” การมองในมิติเชิงซ้อนที่แตกต่าง

ออกไปว่า “อาชญากรรมเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างบุคคล” (interpersonal conflict) ทำให้ทั้งเหยื่ออาชญากรรม และผู้กระทำความผิด ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการขัดแย้งที่เกิดขึ้นสู่การเยียวยาประสานรอยร้าวทางอารมณ์ความรู้สึกของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมให้เข้ากันอีกครั้ง โดยมี “ผู้แทนชุมชน” เข้าร่วมเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยและบูรณาการรวมทั้งการที่จะเรียนรู้เพื่อป้องกันตนเองและสังคมจากอาชญากรรม รวมทั้งการให้ความสำคัญกับชุมชนในการบริหารจัดการการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างคนในสังคมของชุมชน

ในปัจจุบันหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของไทยได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทศน์ในแบบเดิม โดยเปิดโอกาสให้เหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำความผิด รวมทั้งสมาชิกในชุมชนร่วมกันแก้ไขเยียวยาปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและผลกระทบที่อาจจะตามมา ทั้งในส่วนของสำนักงานศาลยุติธรรม ในหน่วยงานของศูนย์ระงับข้อพิพาท กรมคุมประพฤติ กองระงับข้อพิพาทของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยมุ่งเน้นในการที่จะระงับข้อพิพาทก่อนที่จะเป็นคดีความมาสู่ชั้นศาล ทั้งการให้ความรู้แก่ประชาชน ทำเป็นชุมชนต้นแบบ โดยทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่างก็พยายามที่จะให้เกิดผลสำเร็จในการกำหนดรูปแบบหรือวิธีการที่จะนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทก่อนชั้นศาลอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด รวมทั้งการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน

แต่ในกระบวนการที่จะนำไปสู่แนวทางที่จะเป็นไปอย่างเดียวกันในการนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ทั้งในมิติของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และกระบวนการยุติธรรมชุมชนนั้น ทำให้ต้องมีการปรับแนวคิด วัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายในท้ายสุดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งในด้านความรู้ความเข้าใจของบุคลากร เหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำความผิด และสมาชิกในชุมชน จึงจำต้องศึกษาถึงยุทธวิธีต่าง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานนำมาใช้ ปัญหา และอุปสรรคและผลลัพธ์ของการนำยุทธวิธีนั้น ๆ มาใช้ในการพัฒนาเป็นรูปแบบเดียวกันต่อไป

ในรายงานนี้จะมุ่งศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคและปัจจัยที่เอื้อต่อการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนก่อนชั้นพิจารณาของศาลของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะ ศูนย์ระงับข้อพิพาทของสำนักงานศาลยุติธรรม กองระงับข้อพิพาทของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมคุมประพฤติ ในการช่วยแก้ปัญหาที่กำลังประสบอยู่ในการบริหารกระบวนการยุติธรรม โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะพึงพอใจมากที่สุด โดยเฉพาะผู้ที่มีฐานะด้อยในสังคมสามารถที่จะเข้าถึงความยุติธรรมดังกล่าวได้โดยง่ายไม่เป็นการในด้านค่าใช้จ่าย โดยเทียบเคียงกับแนวคิดและมาตรการที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบริหารกระบวนการยุติธรรมของไทยและหามาตรการที่จะพัฒนา กำหนดเป็นกฎหมายออกมารองรับเพื่อให้มีการใช้บังคับที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิจัยแนวความคิดความเป็นมาและหลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ในการนำมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีอาญาก่อนชั้นพิจารณาศาล เพื่อแก้ไขปัญหาในการบริหารกระบวนการยุติธรรม

1.2.2 เพื่อศึกษาวิจัยแนวความคิดความเป็นมาและหลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และกระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ในการนำมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนก่อนชั้นพิจารณาของศาลในต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อนำผลการวิจัยไปกำหนดมาตรการที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันของการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนในกระบวนการยุติธรรม ในฐานะที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในอีกรูปแบบหนึ่ง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ด้วยเหตุที่มีการนำแนวทางการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาในรูปแบบต่าง ๆ มาใช้แก้ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน อาทิ ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีจำนวนมากส่งผลให้การดำเนินการพิจารณาคดีในชั้นศาลขาดประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นยุติธรรมทางเลือก โดยเฉพาะการนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และแนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community Justice) มาปรับกระบวนการทศน์ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนจึงเป็นอีกแนวทางเลือกที่หน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความพยายามที่จะนำมาปรับใช้ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพโดยศึกษาจากแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และแนวคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ที่เน้นผลลัพธ์ในความพึงพอใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อนำมาปรับเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบในการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนในประเทศไทยให้สอดคล้องกับสภาพสังคมของประเทศไทย โดยมีชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญในการระงับข้อพิพาทและให้มีการกำหนดกฎหมายออกมารองรับ ซึ่งน่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) เชื่อมโยงกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice)

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาก่อนชั้นศาลโดยชุมชนในกระบวนการยุติธรรม ในการแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผลดี และผลเสีย หรืออุปสรรคในการนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมของไทยและหาแนวทางในการที่จะพัฒนา กำหนดให้มีกฎหมายหรือข้อระเบียบทางราชการออกมารับรองอย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ดำเนินการศึกษาโดยการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากหนังสือ บทความ เอกสารวิจัย เว็บไซต์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปปัญหาการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดความเป็นมาและหลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) แนวคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ในการนำมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนก่อนชั้นพิจารณาของศาลในกระบวนการยุติธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาในการบริหารกระบวนการยุติธรรม

1.6.2 ทำให้ทราบแนวคิดความเป็นมาและหลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) และกระบวนการยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ในการนำมาใช้ระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนก่อนชั้นพิจารณาของศาลในต่างประเทศ

1.6.3 สามารถนำผลการวิจัยไปกำหนดมาตรการที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันของการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และกระบวนการยุติธรรมชุมชนมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนก่อนชั้นพิจารณาของศาลในกระบวนการยุติธรรม

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน

จากการที่การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาถูกพัฒนาในแนวคิดมาตลอดจนกลายเป็นการดำเนินคดีโดยรัฐเป็นผู้ผูกขาดแต่ผู้เดียว ทุกขั้นตอนหากจะให้มีความผูกพันบังคับบุคคลทั่วไป ต้องมีหน่วยงานของรัฐเข้ามามีส่วนรับรู้ แต่การดำเนินการโดยรัฐดังกล่าวยังไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมได้เต็มที่ จึงมีแนวคิดใหม่ที่มุ่งพัฒนาและแก้ไขปัญหาของระบบยุติธรรม โดยเพิ่มทางเลือกในการระงับข้อพิพาท ลดขั้นตอน ความยุ่งยากตามระบบกระบวนการยุติธรรมที่เป็นทางการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมที่พวกเขาสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย การระงับข้อพิพาทโดยชุมชนจึงเป็นมาตรการที่เกิดขึ้นเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งรูปแบบและลักษณะของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนจะมีความแตกต่างกันออกไปตามบริบทของแต่ละสังคม ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการศึกษาจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิดต่าง ๆ ที่เป็นที่มาของการระงับข้อพิพาทในทางอาญาโดยชุมชนในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในการนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้กับความผิดอาญา

2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวกับทางเลือกในการระงับข้อพิพาท

แนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางเลือกในการระงับข้อพิพาท โดยเฉพาะในทางอาญามีอยู่มาก แต่ที่จะพูดถึงต่อไปจะกล่าวในส่วนที่เป็นแนวคิดที่เป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบของทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดว่าด้วยความยุติธรรม แนวความคิดพื้นฐานทางกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานทางสังคมวิทยา และแนวคิดเรื่องทฤษฎีการลงโทษ

2.1.1 แนวความคิดว่าด้วยความยุติธรรม

เมื่อกล่าวถึงความยุติธรรมว่าหมายถึงความหรือมีคำจำกัดความว่าอย่างไร ย่อมเป็นการยากที่จะให้คำจำกัดความที่แน่นอน เพราะความยุติธรรมเป็นนามธรรมที่จับต้องไม่ได้แม้จะมีผู้ที่พยายามให้คำจำกัดความ โดยเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมเรียกหาเพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข

อริสโตเติลนักปราชญ์ชาวกรีกจำแนกความยุติธรรมตามประเภทการให้หรือประสาทความยุติธรรมออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ความยุติธรรมในการแบ่งปันเป็นส่วนเป็นความยุติธรรมของกลุ่มชนแต่ละกลุ่มกันออกไป การให้ความยุติธรรมในลักษณะนี้คำนึงถึงสัดส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้กับผู้รับในแต่ละกลุ่ม

2. ความยุติธรรมในการชดเชย เป็นความยุติธรรมเฉพาะรายสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ความยุติธรรมประเภทนี้สามารถจะปรับได้ตามสภาพสังคมและสภาพความเป็นจริง ซึ่งความยุติธรรมนี้อริสโตเติลถือว่าเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า “Remedial Law”

3. ความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยน เป็นความยุติธรรมที่เกี่ยวข้องพันระหว่างเอกชนเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการแลกเปลี่ยนสิ่งใดสิ่งหนึ่ง¹

เซนต์ออกัสตินเห็นว่าความยุติธรรม คือ การไม่ทำร้ายผู้อื่นและการให้แก่ทุกคนตามส่วนที่เขาพึงจะได้²

ในประมวลกฎหมายของจักรพรรดิจัสติเนียนซึ่งรวบรวมไว้ตั้งแต่สมัยโรมันเมื่อ 1,500 ปีมาแล้ว ได้กล่าวเอาไว้ในบทแรกของมูลบทนิติศาสตร์ว่า “ความยุติธรรมคือเจตจำนงอันแน่วแน่ตลอดกาล ที่จะให้แก่ทุกคนในส่วนที่เขาพึงจะได้”³ซึ่งก็มีปัญหาต่อไปว่า การตั้งมั่นตามเจตจำนงเช่นนี้เป็นไปได้หรือไม่ ข้อนี้เราคงต้องตอบรับกันว่าคนเราอาจจะสามารถฝึกจิตใจให้มั่นคงได้มั่นคงแน่วแน่ต่างกันไป แต่แม้กระนั้นเราก็ยังไม่ปฏิเสธข้อเท็จจริงที่ว่า คนเราเกิดต่างจากสัตว์อยู่ตรงที่มีสติปัญญาสามารถคิดและวินิจฉัยถูกผิดได้

ตลอดเวลาหลายพันปีของวิชาซีพกฎหมายหรือวิชานิติศาสตร์ สิ่งทีดำรงอยู่มาตลอดก็คือเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะธำรงไว้ซึ่งหลักความยุติธรรม และเจตจำนงอันนี้ได้ปรากฏตัวออกมาในรูปของการปรุงแต่งกฎหมายให้สามารถทำหน้าที่ “ให้ทุกคนในส่วนที่เขาพึงจะได้” มาตลอด หลักการของนักวิชาซีพนักกฎหมายจึงไม่ได้อยู่ที่การยึดถือกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงความยุติธรรม แต่อยู่ที่การยึดหลักความยุติธรรมโดยมีกฎหมายเป็นพาหนะนำไปสู่ความยุติธรรม⁴ นักกฎหมายไทยรุ่นเก่าหลายท่านกล่าวถึงความยุติธรรมในทำนองว่า “ความยุติธรรมเป็นสิ่งที่ไม่ควรกล่าวถึง เราควรสนใจกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายเท่านั้น เพราะความยุติธรรมนั้นเป็นความเห็นของแต่ละคน จับเอาความแน่นอนไม่ได้ ส่งผลให้เข้าใจว่าความยุติธรรมนั้นมีแต่ยุติธรรมตามบทกฎหมาย พุคแต่ด้วยบทกฎหมายทั้งความยุติธรรมตามความเป็นจริงไป⁵

¹ สุภัทรา กรอุไร. (2543). การประนอมข้อพิพาททางอาญา. หน้า 30.

² ปรีดี เกษมทรัพย์. (2543). นิติปรัชญา. หน้า 144.

³ แหล่งเดิม. หน้า 319-320.

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 320-329.

⁵ วิษณุ รัตโนโมรานนท์. (2536). ความยุติธรรมอยู่ไหน. หน้า 24.

ส่วนความยุติธรรมของชุมชน (Communitarian Justice) เป็นความยุติธรรมที่เกิดขึ้นจากผลของการระงับข้อพิพาทในรูปของ อนุญาโตตุลาการ หรือการไกล่เกลี่ยประนีประนอม โดยผู้คนในชุมชนที่มีระบบความสัมพันธ์ของชีวิตแบบชนบท ที่เห็นว่าการแก้ปัญหาโดยใช้กฎหมายมีแต่จะสร้างปัญหาสังคมที่ตามมา ผลของการตัดสินใจขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยชุมชนหรือการยอมรับข้อยุติที่เกิดขึ้นเท่านั้น คือ ความยุติธรรม ดังนั้นความยุติธรรมตามทฤษฎีนี้จึงปราศจากกฎหมายที่เป็นทางการ⁶

ความยุติธรรมทางสังคมเชิงเสรีนิยม เป็นความยุติธรรมในฐานะเป็นความเที่ยงตรงซึ่งเป็นผลลัพธ์จากขั้นตอนกระบวนการที่หาข้อยุติของปัญหาที่เที่ยงธรรมโดยปราศจากการอคติของมนุษย์ เนื่องจากมนุษย์มีผลประโยชน์ที่คล้ายกันและรู้ถึงภาวะที่อาจมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน มนุษย์รู้ถึงความจำกัดในศีลธรรม และสติปัญญาของตน หากให้มนุษย์อยู่ในสังคมที่ยังมีปัญหาในเรื่องความยุติธรรม มนุษย์ย่อมจะเป็นผู้ให้คำตอบเกี่ยวกับความยุติธรรมได้ หากให้มนุษย์มาตกลงทำสัญญาประชาคมร่วมกัน กำหนดหลักความยุติธรรมทางสังคม พวกเขาที่จะสร้างหลักความยุติธรรมอย่างรอบคอบหรือยุติธรรมอย่างแท้จริง⁷

จากการที่แนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมที่แตกต่างกันตามแต่สภาวะ เหตุผลที่แตกต่างกัน การระงับข้อพิพาท โดยชุมชนก็เป็นทางเลือกหนึ่งในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของคนในชุมชนเอง โดยการระงับข้อพิพาทนั้นก็มักเป็นการหุ้ดคุยตกลงระงับข้อพิพาทโดยผู้ที่มีผลกระทบจากการกระทำ ความผิดโดยสมัครใจ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการยอมรับผลแห่งการระงับข้อพิพาทนั้นว่ามีความยุติธรรมอย่างแท้จริง

2.1.2 แนวความคิดพื้นฐานทางกฎหมาย

เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น เครื่องมือในการจัดระเบียบสังคมที่สำคัญ คือกฎหมายอาญา โดยรัฐมีอำนาจและหน้าที่ใช้เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งอาจกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นในสังคมด้วย⁸ โดยวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกฎหมายอาญานอกจากจะเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมแล้วต้องคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยควบคู่ไปด้วย ดังนั้นการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเพียงอย่างเดียวอาจไม่ใช่คำตอบที่ถูกต้องที่สุด ต้องคำนึงถึงระเบียบแบบแผนของคนในสังคมในแต่ละชุมชนที่แตกต่างกันอาจเริ่มด้วยการเจรจาต่อ

⁶ Jerold S. Auerbach. (1983). *Justice without Law ?* p. 4. ดูใน ฅภัทร กตเวทีเสถียร. (2547). การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ศึกษาเฉพาะความผิดที่มีผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา. หน้า 10.

⁷ John Rawls. *Theory of Justice*. ดูใน ฅภัทร กตเวทีเสถียร. แหล่งเดิม. หน้า 10-11.

⁸ ฅภัทร กตเวทีเสถียร. แหล่งเดิม. หน้า 13.

ร่องระหว่างคู่กรณี การไถ่ถอนประนีประนอมข้อพิพาทกันเองในสังคมเพื่อให้ผลเป็นที่พึงพอใจแก่คู่กรณีทุกฝ่าย จึงบัญญัติกฎหมายที่จะนำมาสู่การระงับข้อพิพาททางอาญาที่ต่างไปจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไปซึ่งเรียกว่า “ความผิดอันยอมความได้”⁹ เป็นพื้นฐานในการพิจารณาว่าความผิดประเภทใดที่สามารถนำมาระงับข้อพิพาท โดยความพอใจของคู่กรณีแทนที่จะต้องเข้ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดำเนินการ โดยรัฐ ได้โดยไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญา¹⁰

ในความผิดอาญาแต่ละฐานล้วนแต่มีสิ่งทีเรียกว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” (Rechtsgut)¹¹ หากคุณธรรมทางกฎหมายของความผิดใดมุ่งคุ้มครองถึงสังคมส่วนรวม ต้องเป็นรัฐเท่านั้นที่จะเข้ามาดำเนินการตามกระบวนการตัดสินข้อพิพาทซึ่งก็จะเป็นความผิดประเภทที่ไม่สามารถยอมความได้ แต่หากสิ่งทีกฎหมายประสงค์จะคุ้มครองคือเอกชนเป็นหลักแล้วโดยซึ่งนำหน้ากว่าระหว่างสังคมส่วนรวมหรือเอกชนสิ่งใดได้รับผลกระทบมากกว่า หากเป็นเอกชนมากกว่า รัฐต้องยอมให้ผู้เสียหายพิจารณาว่าจะเอาโทษหรือไม่ โดยผู้เสียหายอาจสละคุณธรรมทางกฎหมายได้ด้วยความยินยอม หากให้ความยินยอมก่อนเกิดการกระทำมีผลให้การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแต่หากให้ความยินยอมภายหลังที่ความผิดได้เกิดแล้วก็ควรให้ความผิดนั้นระงับไปเพราะถือว่าผู้เสียหายได้สละประโยชน์ที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองโดยไม่ตั้งใจเอาความกับผู้กระทำความผิดอีกต่อไป¹² เป็นผลให้คดียุติลง เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนแนวคิดในการนำการระงับข้อพิพาทมาที่เป็นทางเลือกอื่นนอกจากการดำเนินตามกระบวนการยุติธรรมธรรมดามาใช้เพื่อพัฒนาและแก้ไขระบบยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ

2.1.3 แนวความคิดพื้นฐานทางสังคมวิทยา

เป็นที่ยอมรับของนักกฎหมายว่า กฎหมายและสังคมจะต้องควบคู่กัน กล่าวคือทุกสังคมย่อมต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการเพื่อความสงบเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกัน

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นประเด็นข้อพิพาททางกฎหมาย 3 ลักษณะที่สำคัญ คือ ข้อพิพาททางอาญา ข้อพิพาททางแพ่ง และข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา¹³ เมื่อมีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้น นักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองจะวิเคราะห์ว่าการกระทำผิดดังกล่าว เกี่ยวข้องกับกฎหมายเรื่องใด

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 14.

¹⁰ เจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาถือว่าความผิดอาญาเป็นกฎหมายมหาชนที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย

¹¹ คณิต ณ นคร. (2521, มกราคม). “ผู้เสียหายในคดีอาญา.” วารสารอัยการ, 1, 1. หน้า 48-49.

¹² สุภัทรา กรอุไร. เล่มเดิม. หน้า 10.

¹³ สนทรรศ สึงหพัศ. (2544). ทักษะคดีของประชาชนต่อการระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมข้อพิพาท : ศึกษากรณี เขตอำเภอตาลชุม จังหวัดอุบลราชธานี. หน้า 24.

แพ่ง อาญา หรือทั้งแพ่งและอาญา ซึ่งในคดีอาญากฎหมายได้วางหลักเกณฑ์การสืบสวนสอบสวนฟ้องร้องคดีอย่างไร แต่นักสังคมวิทยาจะมองปัญหาข้อพิพาทกว้างกว่านักกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินชีวิตของมนุษย์นั้น ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ตลอดจนค่านิยมของท้องถิ่น สภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลต่อความประพฤติปฏิบัติทางมนุษย์ สังคมมนุษย์จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคมที่มีอยู่ตามธรรมชาติ รวมทั้งความคิดความเชื่ออันเป็นวัฒนธรรมของกลุ่มหรือของชุมชนหรือสังคม ซึ่งอาจจะเหมือนหรือแตกต่างจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดและควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมได้¹⁴

ดังนั้นเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น กระบวนการในการระงับข้อพิพาทที่คู่พิพาทมักนำมาใช้จึงเป็นกระบวนการที่ปฏิบัติตามที่มีความคุ้นเคยและสะดวกในท้องถิ่นที่ตนเองอยู่โดยเฉพาะในชุมชนชนบทแทนที่จะไปสู่กระบวนการยุติธรรมธรรมดาที่กฎหมายบัญญัติ

โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาในลักษณะที่สังคมเกษตรกรรมปะปนกับสังคมอุตสาหกรรม อาทิ ประเทศไทย กฎหมายแบบตะวันตกกับวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นจะเข้ามามีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในชุมชน หากอิทธิพลและวัฒนธรรมจากส่วนกลางยังไม่ถึงชุมชนชนบท วิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของสังคมเกษตรกรรมก็ยังคงดำเนินต่อไป เพราะกฎหมายที่ส่วนใหญ่ลอกเลียนแบบมาจากตะวันตกนั้นนำมาโดยมีเหตุผลพิเศษทางการเมืองการปกครองบางประการ ไม่ได้คำนึงถึงสภาพสังคมเป็นปัจจัยหลักในการบัญญัติกฎหมาย ทำให้กฎหมายนั้นย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในแต่ละท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้การระงับข้อพิพาทในรูปแบบของท้องถิ่น อาทิ การประนอมข้อพิพาทโดยผู้นำชุมชนถูกเพิกเฉย¹⁵ ซึ่งปัจจัยทางสังคมยังมีชนชั้นและสถานะที่ต่างกันน้อยเท่าใดก็ยิ่งให้การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมมากกว่านั้น เพราะสังคมที่ประชาชนมีความแตกต่างกันมากมีความสลับซับซ้อน โดยมักเป็นวิถีชีวิตของคนในเมืองใหญ่ผู้ที่ได้เปรียบทางเศรษฐกิจก็มักใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือคุ้มครองตน ไม่เหมือนกับคนชนบทที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เมื่อเกิดข้อพิพาทจึงมักผ่อนปรนไม่เคร่งครัดตามกฎหมายบ้านเมือง¹⁶ อย่างชนบทภาค

¹⁴ นฤพล มีเชื้อ, เกลิมชัย ดันติวงศ์, ประทีป จันทร์ยุค, ชวลิต เกริกชัยวัน, ชาญชัย ปัทมาสน์ และนิเทศน์ พลheim. (2542). โครงการประนอมข้อพิพาทโดยคณะกรรมการหมู่บ้านประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐบาลหรือไม่. หน้า 23.

¹⁵ Fred Riggs. (1964). *Administration in Developing countries : The Theory of Prismatic Society*. pp. 50-220. (ดูใน นฤพล มีเชื้อ และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 23.)

¹⁶ William Chambliss and Robert Seidman. (1971). *Law, Order and Power*. pp. 2-335. (ดูใน นฤพล มีเชื้อ และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 24.)

เหนือของไทยในเขตเชียงใหม่ยังมีค่านิยมในการระงับข้อพิพาทโดยการไถ่เกลี้ยประนีประนอม โดยผู้นำท้องถิ่นมาโดยตลอด¹⁷

สำหรับในต่างประเทศได้มีความนิยมในการระงับข้อพิพาทโดยใช้วิธีการเจรจาไถ่เกลี้ยมากขึ้น โดยมากริเริ่มจากการให้คนกลางเจรจาไถ่เกลี้ยระงับข้อพิพาทของเผ่าพันธุ์และข้อพิพาททางเศรษฐกิจภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มโดยวิธีพื้นบ้าน อาทิ กลุ่มผู้รักษาความสงบ นาวาโฮ กลุ่มคนกลางเผ่าลาสกาและอีกหลาย ๆ กลุ่มที่กระจายอยู่ในชนพื้นเมืองต่าง ๆ ในเกาะฮาวายที่เรียกว่า “โฮโฮโปโนโบโน” รวมทั้งในเมืองลอสแอนเจลิส และชิคาโก และเมืองใหญ่ต่าง ๆ ก็ได้มีโครงการที่จะลดปัญหาความตึงเครียดระหว่างวัฒนธรรมที่เข้มแข็งกว่าวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองกลุ่มน้อยและผู้อพยพจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹⁸

2.1.4 แนวคิดเรื่องทฤษฎีการลงโทษ

บทบาทที่สำคัญของนักอาชญาวิทยา นอกจากการศึกษาหาสาเหตุที่มาแห่งอาชญากรรม เพื่อนำมากำหนดเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการเกิดของอาชญากรรมดังกล่าวมาแล้ว นักอาชญาวิทยายังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายอาญา (Criminal Policy) และขบวนการตัดสินความยุติธรรม ในการนี้นักอาชญาวิทยาจะต้องมีความเข้าใจต่อพฤติกรรมทางอาชญากรรมที่ถูกกำหนดว่า เป็นการกระทำความผิดและ/หรือเป็นอันตรายต่อสังคม แล้วนำมาพิจารณาหามาตรการที่เหมาะสมในการที่จะปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด หรืออาชญากรนั้น ๆ อีกด้วย โดยนัยนี้ นักอาชญาวิทยาเปรียบเสมือนคนกลางที่จะทำการไถ่เกลี้ยระหว่างความต้องการของสังคม ที่จะตอบโต้พฤติกรรมของเหล่าอาชญากร กับคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่อาชญากรรมเป็นรายตัวบุคคล บทบาทของนักอาชญาวิทยาจึงมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดต่อการใช้กฎหมาย และการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายอาญา¹⁹ ที่ใช้ควบคุมดูแลสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย จึงได้กำหนดความผิดและโทษที่ควรลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้

โดยที่สังคมคาดหวังให้การลงโทษมีผลในการควบคุมสังคมและอาชญากรรม การกำหนดโทษตามคำพิพากษาเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการยุติธรรม และเป็นจุดเริ่มต้นในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในเรือนจำหรือการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในชุมชนอันเป็นทางเลือกแทนการลงโทษจำคุก โดยเฉพาะสำหรับผู้กระทำความผิดบางรายที่สมควรได้รับโอกาสแก้ไขปรับ

¹⁷ David M. Engel. (1978). Code and Custom in a Thai Province Court. pp. 55-96. (ดูใน นฤพล มีเชื้อ และคณะ. แหล่งเดิม. หน้า 24.)

¹⁸ สานทรศ สิงห์พัศ. เล่มเดิม. หน้า 27.

¹⁹ อรรถ สุวรรณบุบผา. (2518). หลักอาชญาวิทยา. หน้า 139-142.

ปรุ่ตนเอง หรือสมควรจะได้รับการให้อภัยสำหรับการกระทำความผิดที่ไม่เป็นอันตรายร้ายแรง จะได้เริ่มต้นชีวิตใหม่²⁰ ส่งผลต่อการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษหลายกรณี ดังนี้²¹

1. การทดแทนความผิดหรือการแก้แค้น (Retributive Justification) ผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษ เพราะเขาได้กระทำผิด และต้องรับผิดชอบการกระทำของตนเอง โทษต้องเหมาะสมกับความรับผิดชอบ แต่แนวคิดนี้ก็ยังมีขอมรับการทดแทนความผิดโดยมีขอบเขตจำกัดหรือตามความแตกต่างระหว่างบุคคล ตามสถานะ กฎหมายอาญาจึงบัญญัติโทษขั้นสูงสุด-ต่ำสุดทำให้มีความยืดหยุ่น และศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสม

2. การยับยั้งหรือข่มขู่ (Utilitarian or Reductive Justification) ตามทฤษฎีนี้ วัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดก็เพื่อประโยชน์สองประการ ประการแรก ก็เพื่อเป็นตัวอย่างให้คนทั่วไปเห็นว่า เมื่อกระทำผิดแล้วจะต้องได้รับโทษเช่นนี้เมื่อคนทั่วไปได้ทราบจะได้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด และอีกประการหนึ่ง เพื่อให้มีผลแก่ตัวผู้กระทำความผิดเอง คือทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งถูกลงโทษมีความเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดขึ้นอีก²² เป็นการลดจำนวนอาชญากรรม การลงโทษรุนแรงจะเป็นการยับยั้งการกระทำความผิด หรือมีผลป้องกันอาชญากรรม (Deterrence)

3. การลงโทษเพื่อเป็นการแก้ไขปรับปรุง (Reformation and Rehabilitation) ทฤษฎีนี้ความมุ่งหมายแคบกว่าการยับยั้งหรือข่มขู่ คือมีความมุ่งหมายเพียงจะป้องกันไม่ให้บุคคลที่ได้กระทำผิดมาแล้วกลับไปกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก ไม่ได้มุ่งหมายจะให้ผลถึงบุคคลอื่นโดยตรง นอกจากนี้ให้ผู้ที่ได้กระทำผิดมาแล้วประสงค์ที่จะยับยั้งไม่กระทำความผิดซ้ำแล้วยังต้องให้ผู้นั้นเกิดความสามารถที่จะยับยั้งเช่นนั้นด้วย เพราะจากทฤษฎียับยั้งข่มขู่อาจทำให้ผู้กระทำความผิดประสงค์กลับตัวไม่กระทำความผิดซ้ำได้บ้าง แต่ไม่ได้หาทางที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดมีความสามารถที่จะกลับตัวได้ เมื่อบุคคลมีแต่ความประสงค์จะกลับตัวแต่ไม่มีความสามารถ โอกาสที่เขาจะกระทำความผิดยังเหลืออยู่อีกมาก²³ โดยทั่วไปจะเป็นการแก้ไขผู้กระทำความผิดในเรื่องจำมักจะเรียกว่า Rehabilitation เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างบุคคลที่อยู่ในและนอกเรือนจำ หรือถูกลงโทษและใช้วิธีหลีกเลี่ยงการลงโทษ การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในที่นี้หมายถึง การแก้ไขฟื้นฟูและบำบัดรักษาทั้งทางร่างกายและจิตใจหรือรวมทั้งการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบุคลิกภาพเพื่อส่งเสริมให้ผู้ต้องโทษเป็นพลเมืองที่เคารพกฎหมายเมื่อพ้นโทษ

²⁰ ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา. หน้า 360.

²¹ ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2541, ธันวาคม). "การปฏิรูประบบการลงโทษแนวทางสหวิทยาโดยเน้นทางอาชญาวิทยา." บพัณฑิตย์, 54, 4. หน้า 15-19.

²² อุททิศ แสนโกสิค. (2546). "วัตถุประสงค์ของการลงโทษ." บพัณฑิตย์. หน้า 276.

²³ แหล่งเดิม. หน้า 286-287.

หรือมีทัศนคติที่ติดต่อดังคม การแก้ไขฟื้นฟูจะประสบผลสำเร็จอย่างน้อยที่สุดต้องมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้นหรือเป็นครั้งคราว

4. การลงโทษที่มีจุดหมายรวม (Inclusive Theory) เป็นการรวมเอาทฤษฎีลงโทษอื่น ๆ เข้ามาผสมกันแล้วนำไปปรับใช้ลงโทษผู้กระทำผิด โดยเชื่อว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดสามารถกระทำความผิดได้หลายรูปแบบเนื่องจากมีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล การลงโทษจึงไม่ควรกำหนดตายตัว เพราะจุดหมายสุดท้ายคือ ความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของสังคม²⁴

โดยเฉพาะในส่วนคดีที่เป็นความผิดเล็กน้อย (Petty Offense) ที่มักเป็นโทษปรับหรือกักขังระยะสั้น²⁵ การบังคับดำเนินคดีรวมถึงการลงโทษจำคุกกับผู้กระทำความผิดประเภทนี้มักไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ “คดีเฟ้อ” (Over Criminalization) ทำให้เกิดแนวคิดในการลดคดี (Decriminalization) และการจำคุกระยะสั้นส่งผลให้เป็นตราบาปติดตัว ทั้งในแง่เกียรติยศชื่อเสียง และในการกลับเข้าสู่สังคม รวมทั้งอาจเกิดพฤติกรรมเลียนแบบซึมซับจากการเรียนรู้พฤติกรรมที่ชั่วร้ายของผู้ที่กระทำผิดโดยนิตยในเรือนจำ

ในเยอรมันก็ได้มีการแยกความผิดเล็กน้อยออกจากความผิดอาญาโดยพิจารณาลักษณะเฉพาะตัวที่มีอยู่ในเนื้อหาของความผิดเล็กน้อยหรือการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบจนเห็นความแตกต่างจากความผิดอาญาและได้แยกออกไปจากระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในที่สุด²⁶ และในปัจจุบันแนวคิดในการประกอบอาชญากรรมได้เปลี่ยนไปโดยไม่ถือเป็นการกระทำผิดต่อรัฐเหมือนเช่นแต่ก่อน การกระทำความผิดอาญากระทบผู้เสียหาย ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งชุมชน ทำให้วัตถุประสงค์ในการลงโทษเปลี่ยนไปจากเดิมที่เน้นลงโทษผู้กระทำความผิด กัดกลับมาให้ความสำคัญต่อการชดเชยผู้เสียหายในลักษณะให้กลับคืนสภาพก่อนเกิดการกระทำความผิดให้มากที่สุด โดยถือเป็นปัญหาสังคม ทุกคนในสังคมจึงควรมีส่วนร่วมป้องกันและแก้ไขปัญหามากกว่าการจำกัดเพียงการลงโทษเพียงอย่างเดียว ส่งผลให้ทางเลือกในการระงับข้อพิพาทต้องตระหนักถึงแนวคิดทฤษฎีการลงโทษเป็นปัจจัยประกอบด้วย

2.1.5 แนวคิดในการแบ่งประเภทความผิดและจุดจำนองของผู้เสียหาย

การแบ่งประเภทความผิดของการบัญญัติกฎหมายที่ใช้เป็นกติกาของสังคม โดยทั่วไปอาจแบ่งเป็น “ความผิดที่เป็นความผิดในตัวเอง” (mala in se) และ “ความผิดที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม” (mala prohibita) แต่การแบ่งดังกล่าวได้ผลในทางทฤษฎีน้อย เพราะศีลธรรมอาจไม่ใช่ปัจจัยเดียวในการบัญญัติความผิดอาญา นักกฎหมายจึงได้แบ่งประเภทความผิด ตามลักษณะของ

²⁴ อรรถพร ชูบำรุง. (2527). ทฤษฎีอาชญาวิทยา. หน้า 141.

²⁵ Henry Campbell Black. (1979). Black' Law Dictionary.

²⁶ อธิธิ มุสิกะพงษ์. (2534). การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย. หน้า 16-17.

ความคิด ที่พบกันอยู่ทั่วไปตามประมวลกฎหมายที่ใช้ ได้แก่ ความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอาญาอันยอมความได้ ซึ่งความคิดใดที่จะเป็น “ความคิดอันยอมความได้” นั้น กฎหมายจะระบุไว้เฉพาะ จึงทำให้ทราบว่า การกระทำผิดใดเป็นความผิดอาญาแผ่นดินหรือความผิดอันยอมความได้ แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปถึงลักษณะของความคิดทั้งสองประเภทนี้อาจมองเห็นว่า บทบัญญัติของความผิดอาญานต่าง ๆ นั้น มีสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองเป็นส่วนที่แฝงอยู่ไม่ใช่สิ่งที่ระบุปรากฏหรือวัตถุหรือบุคคล²⁷ ดังนั้นบทบัญญัติของความผิดทั้งสองประเภทจึงมีจุดประสงค์แตกต่างกันออกไปในการบัญญัติ แต่เหนือสิ่งอื่นใดยอมบัญญัติขึ้นมาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ แต่บางกรณีรัฐอาจเห็นว่าการก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล โดยเฉพาะจึงให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการแสดงเจตจำนงคัดค้านการกระบวนกรยุติธรรมทางอาญาว่าจะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดหรือไม่ โดยพิจารณาถึงประโยชน์ของผู้เสียหายเป็นหลักสำคัญ อันมีผลให้มีลักษณะเฉพาะตามกฎหมายอาญาสารบัญญัติ คือ การร้องทุกข์ การถอนคำร้อง การฟ้องคดีอาญา การถอนฟ้อง การยอมความ อันเป็นเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีต่อพนักงานของรัฐ

การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวมจัดได้ว่าเป็นภาระหน้าที่สำคัญของรัฐ โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายอาญาเป็นกลไกที่จะควบคุมสมาชิกในสังคมให้สันติปลอดภัยจากอาชญากรรม ซึ่งขอบเขตของความสงบเรียบร้อยหรือความสงบสุขของสังคมนั้น จะวางหลักเกณฑ์ลงไปนั้นย่อมเป็นการยาก จึงจะต้องพิจารณาบทบัญญัติเป็นกรณี ๆ ไป ว่ามีผลกระทบกระเทือนไปถึงผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไปหรือไม่ ถ้ามีผลกระทบหรือเกี่ยวไปถึงผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป มิได้เกี่ยวข้องกับบุคคลโดยตรงแล้ว ก็เรียกว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยส่วนรวม

แนวคิดในเรื่องการบัญญัติกฎหมายเพื่อความสงบเรียบร้อย การที่จะถือเอาความคิดใดเป็นความผิดอันยอมความได้หรือความผิดอาญาแผ่นดิน ต้องแล้วแต่ความคิดนั้นจะกระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยส่วนใหญ่หรือไม่ ถ้าความคิดนั้นกระทบกระเทือนต่อบุคคลโดยเฉพาะหรือบทบัญญัติของความผิดที่มุ่งประสงค์จะคุ้มครองผู้เสียหายอย่างแท้จริง อาทิ ความผิดฐานฉ้อโกง ทำให้เสียหาย รั้งออก ฯลฯ ก็อาจถือเอาความคิดลักษณะเช่นนี้ เป็นความผิดอันยอมความได้ แต่ถ้าความคิดใดที่สังคมได้รับความกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงแล้ว ก็จะไม่สามารถยอมความกันได้ เพราะเป็นการสร้างความไม่สงบสุขในสังคม อาทิ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ความผิดฐานปลอมแปลง ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน รัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดี

²⁷ สุภัทรา กรอุไร. เล่มเดิม. หน้า 48-49.

อาญา²⁸ ดังนั้น การที่รัฐจะเข้ามาดำเนินคดีอาญาแทนบุคคล รัฐจะเข้ามาได้ต่อเมื่อเห็นว่าความผิดอาญานั้นมีความเป็นอาชญากรรมสูงและกระทบกระเทือนต่อมหาชน ถ้าพฤติการณ์ใด ไม่เป็นการทำลายความสงบเรียบร้อยแล้ว รัฐมีหน้าที่เพียงแต่คอยช่วยเหลือให้ความประสงค์ของผู้เสียหายสำเร็จไป เพราะถือว่าความผิดอาญาประการนี้เป็นการกระทบต่อบุคคลผู้เสียหายโดยตรง

แนวคิดในการแบ่งประเภทความผิดนั้น ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เมื่อบุคคลได้กระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้นจะต้องถูกลงโทษ อย่างไรก็ตามการจะลงโทษผู้กระทำความผิดทุกฐานความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายย่อมทำให้สังคมเกิดสภาพเดือดขาดไม่มีการยึดหยุ่นในสภาพสังคมปัจจุบันที่เป็นจริงหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายมากขึ้น ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์และสอดคล้องกับสภาพสังคม จึงได้บัญญัติให้ความผิดทางอาญาบางชนิดที่กระทบกระเทือนต่อผู้เสียหายเป็นการส่วนตัวเป็นความผิดอันยอมความได้ และการดำเนินคดีก็มีลักษณะแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป การพิจารณาว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายอาญาเป็นความผิดอันยอมความได้ และบทบัญญัติใดยอมความกันไม่ได้ น่าจะพิจารณาได้จาก หลักการดำเนินคดีอาญาและคุณธรรมตามกฎหมาย

การดำเนินคดีอาญาโดยเนื้อหาของการดำเนินการก็เพื่อยืนยันความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา นอกจากนี้การดำเนินคดีอาญายังเป็นการกระทำเพื่อให้กฎหมายอาญาได้มีการบังคับใช้เพื่อทำให้เกิดความสงบสุขขึ้นในสังคม²⁹ ซึ่งมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามสังคม แต่เดิมการลงโทษมีลักษณะเป็นสิทธิของผู้เสียหายที่ดำเนินการเอาผิดแก่ผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย การดำเนินคดีจึงเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยบุคคลผู้เสียหายยังไม่ถือว่าเป็นหน้าที่ของสังคม รัฐจึงไม่เข้ายุ่งโดยเป็นหน้าที่ของบุคคลผู้เสียหายจะต้องจัดการหาพยานมาพิสูจน์ให้ศาลลงโทษผู้กระทำผิดเอง ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาจึงเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ถูกประทุษร้าย จึงมักก่อให้เกิดการทวีความรุนแรงในการแก้แค้น จนการกระทำความผิดทางอาญานั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ของสมาชิกในสังคม จึงพัฒนาเป็นหลักการดำเนินคดีโดยประชาชนซึ่งเป็นแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยมและพัฒนาไปเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจนถึงปัจจุบัน แม้ในประเทศไทยตามประวัติศาสตร์ แรกเริ่มวัฒนธรรมการควบคุมอาชญากรรมเป็นเรื่องของผู้เสียหาย เมื่อเกิดคดีอาญาขึ้น เป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะฟ้องร้องหาพยานมาให้ศาลตัดสินเอง ภาระจึงตกแก่ผู้เสียหาย อำนาจนี้ผู้เสียหายจึงยังหวงและสงวนอยู่ แม้ว่าในปัจจุบันการควบคุมอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของรัฐก็ตาม โดยวัฒนธรรมเกี่ยวกับการรักษา

²⁸ ชาตรี ศรีนวลนัต และวันชัย ศรีนวลนัต. (2528). คำอธิบายกฎหมายเรื่องความยินยอมในคดีอาญา : ความผิดอันยอมความได้. หน้า 79.

²⁹ คณิต ณ นคร. (2541, มิถุนายน). "วิธีพิจารณาความอาญากับความผิดตามหลักกฎหมายแพ่ง." วารสารอัยการ, 4, 42. หน้า 53.

ความสงบเรียบร้อยก็ยังเป็นของผู้เสียหายบางกรณี และยังคงผสมเป็นเอกลักษณ์เป็นมรดกตกทอดมาจนถึงปัจจุบันในกระบวนการดำเนินคดี ฟ้องคดี และดำเนินคดีอาญาเองได้จนถึงที่สุด³⁰

การเปิดโอกาสให้บุคคลผู้เสียหายเข้ามามีสิทธิเป็นเงื่อนไขให้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาอาจมีข้อเสียอยู่บ้าง อาทิ เรื่องค่าใช้จ่าย หรือการถูกข่มขู่ แต่เหนืออื่นใดบทบาทบัญญัติของกฎหมายมีการให้สิทธิแก่บุคคลผู้เสียหายฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญาบางกรณีอาจกระทบกระเทือนต่อการอยู่ร่วมกัน ส่วนข้อดีของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็คือ ทำให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องคดีอาญาเองได้ทำให้มีการถ่วงดุลอำนาจรัฐ และเป็นการป้องกันมิให้พนักงานของรัฐใช้อำนาจไปในทางมิชอบ สำหรับความผิชอบยอมความได้ การให้สิทธิแก่บุคคลผู้เสียหายเข้ามาเป็นเงื่อนไขของการให้อำนาจแก่พนักงานของรัฐนี้ก็เพื่อเป็นข้อดี เพราะความผิดประเภทนี้ บางกรณีไม่เป็นการกระทบต่อสังคม แต่เป็นการกระทบต่อบุคคลผู้เสียหายโดยเฉพาะเจาะจง จึงเป็นการประหัตบุคคลากรและเครื่องมือในการใช้บังคับกฎหมายอาญาลงไปได้มาก

อาจกล่าวได้ว่าการกระทำความผิดอาญาทั่วไปที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้เสียหายให้ได้รับผลร้ายจากการกระทำนั้นโดยตรง จึงน่าจะเป็นกรณีที่มีการบัญญัติให้เป็นความผิดต่อส่วนตัว เพราะการดำเนินคดีต่อไปไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางสังคม เนื่องจากความผิดมีเพียงผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายเท่านั้นที่รู้ข้อเท็จจริงของการกระทำผิด ถ้าหากมีการดำเนินคดีจำต้องเปิดเผยข้อเท็จจริง อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายมากขึ้น ส่วนความผิดที่ผู้เสียหายไม่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะเจาะจง การกระทำผิดย่อมก่อความเสียหายแก่สังคมโดยรวม จึงไม่อาจยอมความได้ เพราะจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาในความผิดอาญาแผ่นดินซึ่งส่วนรวมได้รับความเสียหาย

ในความผิชอบยอมความได้หากผู้เสียหายไม่ใส่ใจเอาความ อาทิ ไม่ยอมรับร้องทุกข์ ตำรวจก็จะสอบผู้กระทำความผิดไม่ได้หรือหากดำเนินคดีต่อไป ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์สิทธิในการนำคดีนั้นข่มต้องระงับไป ส่วนความผิดอาญาแผ่นดิน บุคคลผู้เสียหายไม่เป็นเงื่อนไขในการดำเนินคดีของรัฐ แม้บุคคลผู้เสียหายจะไม่เอาความก็ตาม รัฐจะต้องสอบสวนคดีฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษารวมทั้งคดีไปตามกฎหมาย เช่นนี้สิทธิในการเป็นเงื่อนไขให้อำนาจการเริ่มดำเนินคดีอาญาจึงต้องพิจารณาจากส่วนได้เสียที่ถูกกระทบจากการกระทำผิด ด้วยเหตุนี้ แม้จะมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อฟ้องคดีอาญาเอง ก็ไม่ทำให้การฟ้องคดีอาญาโดยเอกชนหมดความสำคัญลงไปได้ เมื่อเป็นกรณีเช่นนี้จึงสมควรพิจารณาให้ส่วนได้เสียของฝ่ายหนึ่งเป็นหลักในการพิจารณา โดยมีทางออกในการพิจารณาจากผู้ได้รับผลกระทบมากกว่ากันที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดนั้นเอง ซึ่งประเทศไทยในกฎหมายอาญาถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักส่วนการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นรอง

³⁰ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วิวัฒน์กุล. (2548). ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง. หน้า 29-32.

จากที่กล่าวมาแล้วว่าการแบ่งประเภทความผิดอาญานั้นต้องคำนึงถึงคุณธรรมทางกฎหมาย ซึ่งหมายถึงประโยชน์หรือคุณค่าของการอยู่ร่วมกันที่กฎหมายคุ้มครอง โดยประโยชน์ของคุณธรรมทางกฎหมายนอกจากจะเป็นสิ่งช่วยในการตีความกฎหมายเพราะเป็นส่วนหนึ่งของความผิดอาญารูปแบบต่าง ๆ แล้ว ยังช่วยในการแบ่งแยกจัดหมวดหมู่ ประเภทความผิดเพื่อการศึกษา และ โดยที่คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นทั้งส่วนบุคคล (Individual Rechtsgut) เช่น ชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน เป็นต้น และคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม (Universal Rechtsgut) เช่นความปลอดภัยของการจราจร สภาพความแท้ของเงินตรา การรักษาไว้ซึ่งความลับของประเทศในทางทหาร เป็นต้น ซึ่งการแบ่งแยกคุณธรรมทางกฎหมายออกดังกล่าวนี้อาจช่วยการพิจารณาว่าในกรณีใดบุคคลจึงจะสามารถป้องกันสิทธิของตนได้³¹ และเป็นพื้นฐานทางความคิดว่าความผิดอาญาฐานใด ตามบทบัญญัติของกฎหมายอาญาจะเป็นความผิดอันยอมความได้หรือเป็นความผิดอาญาแผ่นดินย่อมมีผลแตกต่างกันออกไป

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติความผิดอาญาแต่ละฐานที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอาญาแล้วจะเห็นว่าบทบัญญัติความผิดอาญาแต่ละฐานที่ประกอบด้วยคุณธรรมทางกฎหมาย กรรมของการกระทำ ผู้กระทำ และการกระทำรวมเข้าด้วยกัน การพิจารณาบทบัญญัติความผิดอาญาลักษณะนี้เป็น การพิจารณาบทบัญญัติความผิดอาญาแต่ละฐานให้ลึกซึ้งลงไป ซึ่งจะพบกฎหมายประสงค์จะคุ้มครองมี ทั้งที่เป็นส่วนประโยชน์บุคคลหรือประโยชน์สาธารณะ จึงสมควรพิจารณาการกระทำผิดนั้น ว่ากระทบต่อคุณธรรมที่เป็นส่วนรวมหรือส่วนบุคคล โดยใช้หลักการชั่งน้ำหนักระหว่างคุณธรรมทางกฎหมาย ซึ่งตามหลักนี้ถือว่าการที่จำเป็นต้องล่วงละเมิดคุณธรรมกฎหมายอันหนึ่ง เพื่อคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายที่เหนือกว่าหรืออาจเรียกว่า การชั่งน้ำหนักผลประโยชน์³² โดยมีหลักอยู่ว่าเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์แล้ว ผู้กระทำชอบที่กระทำการเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่สูงกว่าไว้ หลักนี้เรียกอีกอย่างว่าความจำเป็นที่อยู่เหนือตัวบทกฎหมาย

การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปเป็นเรื่องของรัฐ อย่างไรก็ตามในบางความผิดและในบางกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดต้องขึ้นอยู่กับเจตจำนงของผู้เสียหายหรือผู้ถูกประทุษร้ายเป็นสำคัญ³³ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นของมนุษย์ในสังคมย่อมมีอยู่มากมายตามสภาพสังคมปัจจุบัน การที่จะใช้กฎหมายอาญาเข้าจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปัญหาย่อมจะเป็นการไม่ถูกต้องเป็นอย่างยิ่ง จึงก่อให้เกิดการบัญญัติความผิดอันยอมความเกิดขึ้น โดยการจะดำเนินคดีอาญาในความผิดอัน

³¹ คณิต ฒ นคร. (2528, มกราคม). “คุณธรรมทางกฎหมายกับการใช้กฎหมายอาญา.” วารสารอัยการ, 3. หน้า 59-61.

³² Alben Eser. (1976) *Justification and Excuse*, Jerome Holl. *Commental on Justification and Excuse*. อ้างใน กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2532). *ความยินยอมในกฎหมายอาญา*. หน้า 5.

³³ คณิต ฒ นคร (2546). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. หน้า 389.

ขอมความได้ย่อมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้เสียหายกล่าวคือ อำนาจของเจ้าพนักงานและศาลจะมีได้ก็ต่อเมื่อผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีและการร้องทุกข์ต้องกระทำภายในสามเดือน มิฉะนั้นคดีเป็นอันขาดอายุความร้องทุกข์ ซึ่งความผิดอันขอมความได้นั้นมีหลักการหรือลักษณะสามประการ คือ

- 1) เป็นความผิดที่มีความเป็นอาชญากรรมน้อย
- 2) เป็นความผิดที่มีคุณธรรมทางกฎหมายเป็นเรื่องส่วนตัวอย่างมากที่พึงเคารพเจตจำนง

ของผู้เสียหาย และ

- 3) เป็นความผิดที่มุ่งประสงค์จะคุ้มครองผู้เสียหายอย่างแท้จริง³⁴

จึงอาจกล่าวได้ว่าความผิดอันขอมความได้มีพื้นฐานทางความคิดมีปัจจัยมาจาก

- 1) ความผิดฐานนั้น ๆ มีความเป็นอาชญากรรมสูงหรือไม่ ถ้าความผิดฐานใดมีความเป็นอาชญากรรมค่อนข้างน้อยกรณีก็อาจกำหนดให้เป็นความผิดอันขอมความได้

- 2) ความผิดฐานนั้น ๆ กระทบต่อชีวิตส่วนตัวของบุคคลมากน้อยเพียงใด ถ้ากระทบต่อชีวิตส่วนตัวมากจนไม่สมควรให้มีการดำเนินคดีโดยปราศจากเจตจำนงของผู้เสียหายแล้วกรณีก็ชอบที่จะกำหนดให้เป็นความผิดอันขอมความได้

- 3) ความผิดฐานนั้น ๆ เรียกการคุ้มครองผู้เสียหายเพียงใด ถ้าเรียกร้องและการดำเนินคดีจะเป็นการซ้ำเติมผู้เสียหายแล้ว ก็ชอบที่จะกำหนดให้เป็นความผิดอันขอมความได้³⁵

ดังนั้นอำนาจของรัฐในการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวกับความผิดอันขอมความได้ย่อมขึ้นอยู่กับเจตจำนงของผู้เสียหายคือ

- 1) ความผิดที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ (Antragsdelikt) และ
- 2) ความผิดที่ผู้เสียหายต้องให้อำนาจ (Ermachtigungsdelikt)

ความผิดที่ผู้เสียหายต้องให้อำนาจ เป็นความผิดที่ขึ้นอยู่กับเจตจำนงของผู้เสียหายอย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจาก “ความผิดที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์” เพราะในความผิดที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์การสอบสวนกระทำได้ก่อนการร้องทุกข์ แต่ในความผิดที่ผู้เสียหายต้องให้อำนาจการสอบสวนจะกระทำมิได้จนกว่าผู้เสียหายจะได้มอบอำนาจให้ดำเนินการ ซึ่งมีลักษณะไปในทางนโยบายการเมืองที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลสาธารณะ สำหรับประเทศไทยการแบ่งว่าความผิดใดเป็นความผิดอันขอมความได้นั้นยังไม่ค่อยมีหลักการเท่าที่ควร³⁶ แต่ในมุมมองของการพิจารณาผลกระทบของการเกิดอาชญากรรมในแต่ละครั้งนั้น ไม่ได้เป็นเพียงการฝ่าฝืนกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังได้สร้างความเสียหาย

³⁴ แหล่งเดิม. หน้า 98-99.

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 392.

³⁶ แหล่งเดิม. หน้า 123.

แก่ “บุคคล” ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำความผิดอาญาแต่ละข้อหาหรือแต่ละฐานความผิด ความผิดหลาย ๆ ข้อหาในมุมมองของกฎหมายอาจจะถือว่าเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ซึ่งหากกล่าว โดยสรุปอาจเรียกได้ว่าในสายตาของรัฐและกฎหมายแล้วถือว่า “รัฐ” ที่เป็นผู้บัญญัติกฎหมายมาตรา เหล่านี้ขึ้นมาเป็น “ผู้เสียหาย” โดยนิตินัย³⁷ การที่รัฐกำหนดกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้ปัจจัย สำคัญประการหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องชี้วัดว่าควรจะกำหนดความผิดฐานใดเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน หรือไม่คือ “ความร้ายแรง” ของข้อหาหรือฐานความผิดเหล่านั้นหรือการใช้คุณธรรมทางกฎหมาย โดยอ้างว่าเป็นการคุ้มครองสังคมส่วนรวมมากกว่าคุ้มครองส่วนบุคคล โดยหากความผิดนั้นมีลักษณะ ร้ายแรงอาจจะถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐควรจะไปดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม เพราะผล ของการกระทำความผิดที่ร้ายแรงเหล่านี้กระทบต่อความรู้สึกของประชาชนในสังคมหรือชุมชนด้วย ที่จะรู้สึกถึงความไม่ปลอดภัยจากการเกิดการกระทำความผิดอาญาเหล่านี้ขึ้นในละแวกที่ตนพัก อาศัยอยู่ ทำให้รัฐมี “ผลประโยชน์” ที่ต้องเข้าจัดการให้ประชาชนในสังคมหรือชุมชนนั้นอยู่ใน ความสงบเรียบร้อย มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตน วิธีการที่จะนำความรู้สึกสงบ เรียบร้อยและมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้ดีที่สุดวิธีวิธีหนึ่งคือการนำตัวผู้กระทำความผิดมา ลงโทษตามกฎหมาย

หากพิจารณาที่เหตุการณ์อันเป็นที่มาของการกระทำความผิดเหล่านี้แล้ว เราจะเห็นได้ว่า ในเหตุการณ์ที่เป็นการกระทำความผิดอาญาเหล่านี้ส่วนใหญ่มีตัวบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือ ผลกระทบโดยตรงจากการกระทำความผิดอาญาอยู่ด้วย การที่เรามองไปที่ปัญหาความผิดอาญาใน ลักษณะทางกฎหมายที่เป็นความผิดอาญาแผ่นดินจึงทำให้ความสำคัญของตัวบุคคลที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญาเหล่านี้ลดลงไปมากจนแทบจะไม่มีบทบาท มากนักในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะเมื่อใดก็ตามที่การกระทำเป็นความผิดอาญา แผ่นดินแล้ว ความประสงค์ของบุคคลเหล่านี้ที่จะดำเนินคดีอาญาต่อไปหรือไม่จะ ไม่มีความสำคัญ อีกต่อไป หากมีการกระทำความผิดแล้วก็จะต้องดำเนินกระบวนการต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด แม้ว่าบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบเหล่านี้จะไม่ต้องการก็ตาม ประการสำคัญคือ “ความเสียหาย” หรือ “ผลกระทบ” ที่บุคคลเหล่านี้ไม่ได้มีบทบาทที่จะได้รับความสนใจในการแก้ไข เยียวยาจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแต่ประการใด แม้ว่าในปัจจุบัน บุคคลเหล่านี้จะมีช่องทาง ที่สะดวกมากขึ้นในการได้รับการบรรเทาเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทาง อาญาด้วยการร้องขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์

³⁷ เช่น ในความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราต่อหน้าธารกำนัล กฎหมายถือว่าเป็นความผิดอาญาแผ่นดินที่ ไม่อาจยอมความได้ ความผิดฐานดังกล่าวเป็นเช่นเดียวกับความผิดอีกหลายฐานจำนวนมากในประมวลกฎหมาย อาญาที่ถือว่าเป็นความผิดอาญาแผ่นดินเช่นเดียวกัน

แต่มาตรการดังกล่าวยังเป็นเพียงองค์ประกอบส่วนน้อยในกระบวนการเท่านั้น และความเสียหายที่เกิดขึ้นยังมีด้านอื่นอีกมาก ทั้งการแก้ไขเยียวยาที่จำเป็นหลายประการก็ไม่อาจทำได้ด้วยการชดใช้เงินให้แก่นั้นเท่านั้น ความต้องการของบุคคลที่เป็นผู้เสียหายหลายประการก็ไม่ได้เกี่ยวข้องกับตัวเงินดังที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น การเปิดโอกาสให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในคดีอาญาจึงเป็นมาตรการเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นในการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย³⁸ และทั้งการร้องทุกข์ของผู้เสียหายในคดีอาญา ความผิดอันยอมความได้มีความสำคัญต่อการดำเนินคดีอาญาในองค์กรของรัฐ เพราะในความผิดอาญากฎหมายห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบตามมาตรา 121 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากไม่มีการร้องทุกข์ของผู้เสียหายแล้วอำนาจการดำเนินคดีอาญาของรัฐในความผิดอันยอมความได้ เป็นเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีอาญาแก่รัฐ จึงเป็นสิ่งที่กฎหมายให้เป็นสิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะต้องการดำเนินคดีหรือไม่ เมื่อการดำเนินคดีเป็น “สิทธิ” ของผู้เสียหายก็เป็นเรื่องของผู้เสียหายจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกในการใช้สิทธินั่นเอง³⁹

การร้องทุกข์ จึงเป็นวิธีการที่จะได้มาซึ่งเงื่อนไขอันถูกต้องของการสอบสวนเท่านั้นแต่จะได้มาในตอนไหนของการสอบสวนนั้นไม่ใช่ข้อสาระสำคัญ⁴⁰ แม้แต่ความผิดอาญาแผ่นดินในบางกรณีจำเป็นต้องมีการร้องทุกข์ อาทิกรณีความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่บัญญัติไว้ในมาตรา 334 ถึงมาตรา 336 วรรคหนึ่ง, มาตรา 343, มาตรา 357 และมาตรา 360 แม้จะเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน แต่ถ้าผู้กระทำความผิดและผู้ที่ได้รับ ความเสียหายมีความใกล้ชิดกัน ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 71 ก็ให้เป็นความผิดอันยอมความได้เป็นกรณีพิเศษ เช่นนี้แล้วการร้องทุกข์ นอกจากจะเป็นเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีแล้ว ในทางหนึ่งยังเป็นเครื่องมือคุ้มครองมิให้ผู้เสียหาย หรือผู้ถูกประทุษร้ายได้รับผลกระทบอื่นเพิ่มขึ้นจากการดำเนินคดีของรัฐอีกด้วย ส่วนในต่างประเทศ การประสงค์แสดงเจตจำนง การร้องทุกข์ เป็นวิธีการที่สำคัญเพราะความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นรัฐไม่อาจทราบได้ทุกครั้งว่ามีการกระทำความผิด ดังนั้นถ้าบุคคลผู้เสียหายต้องการแสดงเจตจำนงดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด จะต้องร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงาน และในบางประเทศแม้ว่าผู้เสียหายจะให้

³⁸ ปรัชญา อยู่ประเสริฐ และคณะ. (2550). การเสนอผลการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “การระงับข้อพิพาททางเลือกในความท้าทายใหม่ของการพัฒนากระบวนการยุติธรรม : ประชาชนได้ประโยชน์อย่างไร.

³⁹ สุรพงษ์ เอี่ยมแทน. (2544). ความผิดอันยอมความได้กับความผิดอาญาแผ่นดิน (ศึกษาตามกฎหมายอาญาสารบัญญัติ. หน้า 27.

⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 125 บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้กระทำการสืบสวนหรือสอบสวนไปทั้งหมด หรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใดตามคำขอร้องให้ช่วยเหลือ ให้ตกเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนนั้นจัดการให้มีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 123 และ 124”

สิทธิดำเนินคดีทางอาญา อาทิ การฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตามการฟ้องร้องคดีอาญาคือองเสียค่าใช้จ่ายสูงมากในทางปฏิบัติ ผู้เสียหายจะฟ้องคดีอาญาเองมีจำนวนน้อยส่วนใหญ่ผู้เสียหายจะแสดงเจตจำนงร้องทุกข์ต่อตำรวจเพื่อให้ตำรวจดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิด

อาจกล่าวได้ว่าเจตจำนงของผู้เสียหายมีความสำคัญจำเป็นในการดำเนินคดีอาญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในความคิดอันยอมความได้ของไทย เพราะร้องทุกข์ในความผิดอันยอมความได้ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้เสียหาย การร้องทุกข์จึงเป็นเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีต่อองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายอาญาของไทยในปัจจุบันการร้องทุกข์ยังไม่เป็นเครื่องมือคุ้มครองผู้เสียหายได้สมบูรณ์ เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 125 มิได้ห้ามสอบสวนก่อนมีคำร้องทุกข์ ส่วนกรณีความผิดอาญาแผ่นดินผู้เสียหายมิได้มีอำนาจในการเป็นเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี ผู้เสียหายไม่ยอมร้องทุกข์พนักงานสอบสวนจะสอบสวนต่อไปหรือไม่ก็ได้⁴¹

2.1.6 แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ช่วงเวลาที่ผ่านมามีความสนใจเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้แพร่หลายมากขึ้นไปทั่วโลกและสามารถนำมาใช้ได้ผลดีซึ่ง โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับเด็กและความผิดเล็กน้อย นักวิชาการได้พยายามที่จะพัฒนาทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติให้สามารถนำมาใช้ได้จริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมแห่งสหประชาชาติได้ให้ความสนใจเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง⁴² โดยสนับสนุนส่งเสริมการระงับข้อพิพาทในฐานะเป็นมาตรการทางเลือกของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในเรื่องทางอาญา (Declaration of Basic Principle on the Use of Restorative Justice in Criminal Matters) ซึ่งกล่าวถึงคำจำกัดความ การดำเนินโครงการ การจัดการของโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ผู้ช่วยเหลือสนับสนุน รวมทั้งการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์⁴³

1) ความหมายของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

คำว่า “Restorative Justice” หรือ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” เป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในสังคมโลก โดยสหประชาชาติ ได้เสนอให้ใช้คำนี้ในการประชุม UN Expert Meeting on Restorative Justice ที่รัฐบาลแคนาดาจัดขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 หมายถึง “การ

⁴¹ กณิศ ฌ นทร. (2546). เล่มเดิม. หน้า 204-205.

⁴² <http://www.thaigov.go.th/SPMThaiGov/thaigov/news/press/thaksin/pr16jan45-07.htm>

⁴³ United Nations. มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. หน้า 261-

อำนาจความยุติธรรมที่ต้องการทำให้ทุกฝ่ายซึ่งได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมได้กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม อันเป็นการสร้าง ‘ความสมานฉันท์ในสังคม’ เป็นเป้าหมายสุดท้าย⁴⁴

John Braithwaite อธิบายว่า การอำนาจความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หมายถึง การบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมให้กลับสู่สภาพดีดังเดิม ทำให้เหยื่อเป็นศูนย์กลางของกระบวนการยุติธรรม ขณะเดียวกันก็บูรณาการผู้กระทำผิดและสังคมเข้าด้วยกัน โดยสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นประการแรก คือ การบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่อ ซึ่งหมายถึงการที่เหยื่อได้รับการชดใช้ทดแทนมูลค่าของทรัพย์สินที่เสียหายรวมทั้งความเสียหายส่วนบุคคลอื่น ๆ กลับคืน (ดูตารางที่ 1) ซึ่งโดยรวมแล้วหมายถึง การเยียวยาสมานฉันท์ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยให้กลับคืนมาอีกครั้ง ได้แก่ความรู้สึกของเหยื่อที่ถูกโจรกรรมบ้านเรือนทรัพย์สินจะต้องทุกข์ทรมานเมื่อความเป็นส่วนตัวถูกล้วงลอะเมิดและรู้สึกไม่ปลอดภัย และเมื่อครั้งหนึ่งของผู้คนถูกทิ้งให้รู้สึกว่าคนขาดอิสรภาพพื้นฐานไป

ตารางที่ 1 แสดงความหมายของการบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่อ

| |
|---|
| การบรรเทาความเสียหายแก่เหยื่อ หมายถึง |
| 1. การบรรเทาความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่สูญหายไป |
| 2. การบรรเทาความเสียหายด้วยการเยียวยาอาการบาดเจ็บ |
| 3. การบรรเทาความเสียหายด้วยการทำให้เกิดความรู้สึกปลอดภัย |
| 4. การบรรเทาความเสียหายแก่เกียรติยศศักดิ์ศรี |
| 5. การบรรเทาความเสียหายด้วยการทำให้เกิดความรู้สึกมีพลังอำนาจกลับคืนมา |
| 6. การบรรเทาความเสียหายด้วยวิธีการแบบประชาธิปไตย (deliberative democracy) |
| 7. การบรรเทาความเสียหายด้วยการทำให้เกิดความรู้สึกว่าได้บรรลุถึงความยุติธรรมแล้ว |
| 8. การบรรเทาความเสียหายด้วยแรงส่งเสริมสนับสนุนจากสังคม |

Braithwaite อธิบายต่อไปว่า วิธีการที่ระบบกฎหมายตะวันตกรับมือกับอาชญากรรมนั้นประกอบด้วยวิธีการที่ทำให้เหยื่อมีความรู้สึกสูญเสียอำนาจ ครั้งแรกก็เสียอำนาจให้กับผู้กระทำผิด และต่อมาก็เสียอำนาจให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกระบวนการยุติธรรม โดยพวกเขาจะต้องพยายามออกค้นหาความรู้สึกต่ำต้อยเหล่านี้ไว้ การอำนาจความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงเป็นการยังให้เกิดความยุติธรรมที่รอบคอบ (deliberative justice) เป็นวิธีการที่ผู้คนใช้ความสุ่มนุ่นมวลที่เหนือ

⁴⁴<http://www.geocities.com/sumontlp2003/crime-cj.htm>.

กว่าจัดการกับผลที่เกิดตามมาจากอาชญากรรม และป้องกันตนเองจากอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นใน ภายภาคหน้า⁴⁵

สำหรับคำภาษาไทย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ได้ใช้คำว่า “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” เพราะมองว่า “เป้าหมายสุดท้ายของ Restorative Justice นั้นคือต้องการทำให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ ได้กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม อันเป็นการสร้างความสมานฉันท์ในสังคม” ซึ่งก็ไม่ได้หมายความว่าคำนี้ จะเป็นที่ยุติ แต่เป็นคำที่เสนอขึ้นเพื่อให้พิจารณาว่าเหมาะสมหรือไม่⁴⁶ เท่านั้น ซึ่งได้กลายเป็นคำที่ ใช้กันแพร่หลายในกระบวนการยุติธรรมของไทย

2) ความเป็นมาของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีรากฐานความเป็นมาฝังลึกอยู่ในประวัติศาสตร์ ของมวลมนุษยชาติทุกเผ่าพันธุ์ จากการสืบค้นทางประวัติศาสตร์พบว่าก่อนการเปลี่ยนแปลงหักเห ทางวัฒนธรรมของชาวยุโรป แอฟริกัน เอเชีย และชนชาติทั้งหลายที่ตกเป็นอาณานิคมนั้นสังคม เหล่านั้นล้วนแล้วแต่มีการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นวิถีทางในการประนีประนอมความ ชัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมทั้งสิ้น โดยยังคงทิ้งร่องรอยสายสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมลักษณะนี้ไว้ทุกหน ทุกแห่งทั่วโลก ความยุติธรรมลักษณะนี้กล่าวได้ว่าเป็น “ยุติธรรมชุมชน” (Community Justice) ที่ให้ ความสำคัญกับการกำหนดความยุติธรรมว่ามีเป้าหมายหลักอยู่ที่การเยียวยาแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นใน สังคมไม่ว่าความขัดแย้งเหล่านั้นจะเกิดขึ้นเมื่อใดและที่ไหนก็ตาม และเปิดโอกาสให้เหยื่ออาชญากรรม มีพื้นที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมอย่างชัดเจน⁴⁷

ในทางตรงกันข้ามกับความเปี่ยมมาอันยาวนานทางประวัติศาสตร์และรากเหง้าทาง พหุวัฒนธรรมของความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ความยุติธรรมเชิงลงโทษ (Punitive Justice) กลับมี พัฒนาการที่เกิดขึ้นภายหลังในวัฒนธรรมตะวันตกโดยความยุติธรรมเชิงลงโทษเริ่มต้นขึ้นเมื่อ ศตวรรษที่ 11 แต่เริ่มปักหลักตั้งฐานโดดเด่นอย่างยิ่งชัดเจนเมื่อศตวรรษที่ 19 โดยก่อนหน้าศตวรรษ ที่ 19 บทบาทของรัฐในการฟ้องคดีมีค่อนข้างน้อยเนื่องจากถูกพิจารณาว่าเป็นกิจการของชุมชนที่จะ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชนของตน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความขัดแย้งในประวัติศาสตร์ตะวันตก ได้รับการขจัดปิดเป่าและแก้ไขโดยใช้ “ยุติธรรมชุมชน” ตลอดมา และชุมชนเองก็ได้แก้ไขความขัด

⁴⁵ <http://www.geocities.com/sumontip2003/crime-cj.htm>.

⁴⁶ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2545). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการ ยุติธรรมไทย. หนังสือชุด ปฎิรูปกระบวนการยุติธรรม. หน้า 12-13.

⁴⁷ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่อ อาชญากรรมและชุมชน. หนังสือชุดโครงการวิจัยเรื่อง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับสังคมไทย ลำดับที่ 1. หน้า 73-87.

แย้งเบื้องต้น โดยใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยต่อรองที่ให้ความสำคัญกับการรักษาสัมพันธภาพและการเยียวยาสมานฉันท์เช่นกัน⁴⁸

การศึกษากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น ต้องประกอบด้วย การสังเกตแนวคิดต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างแนวคิดที่ว่าด้วยว่าด้วยความยุติธรรมและแนวคิดที่ว่าด้วยวัตถุประสงค์การลงโทษ ดังได้กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการชดใช้ทำให้กลับคืนสภาพเดิม (Restitution) ในรูปของการจ่ายค่าสินไหมทดแทน (Compensation) และการทำงานบริการสังคม (Community Service) รวมทั้งศึกษาที่มาแห่งการชดเชยค่าเสียหายโดยรัฐ โดยเรื่องราวเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายหลังจากการเกิดอาชญากรรม และเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำผิดและเหยื่ออาชญากรรมเป็นสำคัญ โดยมีชุมชน รัฐ กฎหมายและกระบวนการทัศนคติความยุติธรรมเชิงลงโทษเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยตามแต่เปลี่ยนผ่านของกาลเวลาจะนำไปสัมพันธ์

ในสมัยโบราณอย่างในยุคบาบิโลนก็มีการชดใช้ค่าเสียหายอยู่ในประมวลกฎหมายฮัมมูราบี (The Code of Hammurabi) รวมทั้งยังมีการใช้เงินสาธารณะช่วยเหลือเหยื่ออาชญากรรม โดยเพิ่มความรับผิดชอบให้แก่ชุมชน กรณีเมืองใดมีความผิดเกิดขึ้นและเหยื่ออาชญากรรมถึงแก่ความตาย เมืองนั้นต้องจ่ายชดใช้เงินอีกจำนวนให้ทายาทผู้ถึงแก่กรรมและมีกรลงโทษอื่น ๆ แก่ผู้กระทำผิดด้วย ขึ้นกับสถานภาพของเหยื่ออาชญากรรมและธรรมชาติของผู้กระทำผิดเป็นสำคัญ เป็นกิจกรรมและพันธะผูกพันภายหลังเกิดอาชญากรรมขึ้นในสังคมสมัยนั้น เป็นเรื่องของการเยียวยาชดใช้กันระหว่างคู่อริที่มีความขัดแย้งกัน และคู่อริกับชุมชนที่สังกัดเป็นสำคัญ ต่อมาในยุคAnglo-Saxon ภาพของอาชญากรรมในสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอีกลักษณะหนึ่ง อาชญากรรมถูกดรรชนีในยุคนั้นจะถูกตามแก้แค้นด้วยความอาฆาตโกรธเคืองเป็นการส่วนตัวมาก ตามแก้แค้นแบบเลือดล้างเลือด ผู้ปกครองรัฐมองเห็นว่าควรหาวิธีการยุติการตามแก้แค้นกันเองดังกล่าวจึงกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อลงโทษแก่ผู้ใดก็ตามที่ทำการแก้แค้นกันเองก่อนจะมีการร้องขอความยุติธรรม ต่อมาในปลายยุคมีดในยุโรป โดยเฉพาะอังกฤษได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองและได้พัฒนาอาณาจักรอย่างมากโดยใช้วิธีการป้องกันอย่างมีส่วนร่วมด้วยการที่ประชาชนในหมู่บ้านต้องรวมตัวกัน ถ้าสมาชิกคนใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด คนอื่น ๆ มีหน้าที่จะต้องนำตัวผู้นั้นไปสู่กระบวนการพิจารณาคดีและต้องจ่ายค่าปรับใหม่อย่างสาสม⁴⁹

อย่างไรก็ตามการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจะสามารถใช้การได้ดีกับคู่อริที่มีชนชั้นเท่าเทียมกัน ส่วนพวกผู้กระทำความผิดที่มีฐานะยากจนมักจะถูกลงโทษด้วยการแขวนคอ ถ่วงน้ำหรือด้วยวิธีการต่าง ขณะที่คนร่ำรวยซึ่งกระทำความผิดเช่นเดียวกันสามารถจ่ายค่าสินไหมทดแทน

⁴⁸ แหล่งเดิม

⁴⁹ แหล่งเดิม.

ได้โดยไม่มี การตั้งคำถามถึงความเท่าเทียมกันตามกฎหมายแต่อย่างใด การที่ผู้ปกครองรัฐห่วงใย ลักษณะความเป็นไปดังกล่าวมิใช่เพียงเพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้ แก่แก่นผู้กระทำผิดเท่านั้นแต่เป็นเรื่องของอำนาจทางการเมือง การบริหารและเหตุผลทางปรัชญาอีกด้วย ในทางการเมืองผู้ปกครองรัฐควรเป็นผู้กุมอำนาจยุติธรรม โดยควรเป็นผู้กำหนดว่าอะไรคืออาชญากรรม อันเป็นความผิดต่อสาธารณะที่สิ้นกลอนราชบัลลังก์ซึ่งจะยอมละเว้นมิได้ ทำให้ต่อมาการฆ่าคน กลายมาเป็นความผิดต่อผู้ปกครองรัฐและเป็นการทำร้ายชุมชนไปพร้อม ๆ กัน

ในยุคต่อมาการบริหารจัดการระบบการชดใช้ค่าทำขวัญและการปรับเป็นเรื่องที่ต้อง ปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่เพราะเมื่อเวลาผ่านไประบบเริ่มมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ดังเช่นการเรียก ร้องค่าเสียหายไม่สอดคล้องกับฐานะทางการเงินของผู้กระทำผิด ทำให้ผู้กระทำผิดหลายคนไม่มี เงินจ่ายและต้องตกเป็นทาสหรือกลายเป็นคนนอกกฎหมาย ดังนั้น ในศตวรรษที่ 12 จึงมีการกำหนด จำนวนเงินที่ตายตัวสำหรับลงโทษแต่ละกรณีแตกต่างกันไปตามความผิดและวิธีการกระทำ โดยมี ศาล (Tribunal) เป็นผู้พิจารณากำหนด ในขั้นนี้ จะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและไม่เปิด โอกาสให้ปัจเจกบุคคลสามารถต่อรองใด ๆ ได้โดยมิใช่ว่าผู้ปกครองรัฐปรารถนาเก็บเงินเหล่านั้นไว้เอง แต่อย่างใด ทั้งยังได้ให้เงินเหล่านั้นแก่เหยื่ออาชญากรรมไปเป็นการชดใช้กันเอง แก่เหยื่ออาชญากรรม ไปเป็นการชดใช้ค่าเสียหายของผู้กระทำผิด โดยผ่านผู้ปกครองรัฐซึ่งเป็นบุคคลที่สามแทนการชดใช้ กันเองโดยตรงเช่นที่ผ่านมา ดังนั้นในตอนปลายแห่งคริสต์ศตวรรษที่ 12 กระบวนการยุติธรรมจึง สมานกันทั้งก็ได้ถูกทำให้สิ้นสุดลงอย่างสิ้นเชิง ซึ่งสมัยต่อมาผู้ปกครองรัฐได้สนับสนุนให้มีการ ปฏิรูประบบการศาลและการบริหารราชการแผ่นดินโดยสร้างระบบการศาลผูกไว้กับอำนาจผู้ปกครอง รัฐ อย่างเช่นในอังกฤษในปี ค.ศ. 1178 ศาลยุติธรรมกลางที่ทำงานโดยผู้พิพากษามีอาชีพก็เริ่มต้น ขึ้นโดยมีเขตอำนาจศาลอยู่เหนืออาชญากรรมสำคัญ ๆ ทั้งปวง ส่วนสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย เปลี่ยนจากเครือญาติท้องถิ่นมาเป็นผู้ปกครองรัฐ แต่ต่อมาในศตวรรษที่ 13ระบบงานศาลยุติธรรม เป็นผู้เก็บเงินค่าปรับเหล่านั้นไว้แทน

ปรัชญาที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงคือ “ความคิดต่อปัจเจกบุคคลหมายรวมถึง บุคคลในครอบครัวนั้นด้วย กลายเป็นความผิดต่อชุมชนที่เป็นสมาชิกและเป็นศัตรูต่อสาธารณชน เช่นกัน” การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงในองค์กรสังคมอย่างมาก ผู้ ปกครองรัฐ โดยการสนับสนุนของกฎหมายได้กลายมาเป็นศูนย์กลางของทั้งชุมชนเมื่อมีการทำร้าย คนของผู้ปกครองรัฐในชุมชนนั้นเท่ากับทำร้ายผู้ปกครองรัฐ และผู้ปกครองรัฐทรงไว้ซึ่งอำนาจที่ได้ จากสัญญาประชาคมในการลงโทษพลเมืองของตนทำให้เกิดการพัฒนาความรู้สึกร่วมกันคิดอย่างแรงกล้า ขึ้นเป็นลำดับว่า อาชญากรรมมิใช่เป็นเพียงการทำให้เกิดอันตรายต่อปัจเจกบุคคลและเครือญาติเท่านั้น และผู้ปกครองรัฐกลายมาเป็นแหล่งประสาทความยุติธรรมแทนชุมชน ต่อมา มีการพัฒนาแนวคิดนี้ล่วง ล้าเข้าไปในการกระทำกึ่งอาชญากรรมด้วย ซึ่งการกระทำลักษณะกึ่งอาชญากรรมนี้เป็นเรื่อง

สามารถจ่ายค่าทดแทนได้เท่า ๆ กับการลงโทษ และเมื่อเวลาผ่านไป “การลงโทษ” จึงมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นวิธีการที่ใช้แก้แค้นผู้กระทำความผิดแทนการจ่าย “ค่าสินไหมทดแทน” แก่เหยื่ออาชญากรรมอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

สำหรับการชดเชยค่าเสียหายในรูปของงานบริหารสังคมนั้น จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของการชดเชยค่าเสียหายย้อนหลังไปในศตวรรษที่ 16 มีผู้เคยให้คำแนะนำว่า ผู้กระทำความผิดควรทำการชดเชยค่าเสียหายให้เหยื่ออาชญากรรมที่ตนกระทำการล่วงละเมิดเหล่านั้นและอุทิศแรงงานแก่โครงการทำงานสาธารณะทั้งหลายของชุมชนประกอบกัน อย่างไรก็ตาม ในปี 1891 เริ่มมีกระแสแนวคิดใหม่เกิดขึ้นในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกแทนการลงโทษจำคุกระยะสั้นด้วยการชดเชยค่าเสียหาย ตามคำสั่งศาลแทน แต่ยังมีผู้ให้ความสนใจในวงจำกัด ประมาณ 50 ปีต่อมาและมีผู้เสนอแนวคิดว่า ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดนั้น การให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าเสียหายต่อการกระทำของตนเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในที่พึงกระทำที่พึงกระทำเป็นลำดับแรก อรรถกล่าวได้ว่าในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาสังคมเคยให้ความห่วงใยเหยื่ออาชญากรรมอย่างเห็นได้ชัดจากการชดเชยทำให้กลับคืนสภาพเดิม (Restitution) โดยวิธีการที่ผู้กระทำความผิดสามารถจ่ายค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายของรัฐอีกแต่อย่างใด ความก้าวร้าวที่รุนแรงที่เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลหรือความผิดต่อบุคคลนั้นเป็นเรื่องที่สามารถชดเชยค่าเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้นี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบยุติธรรมในแบบเดิม⁵⁰

การคงอยู่และการล่มสลายของแนวคิดการให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรมของเขาในสังคมนี้มีลักษณะขึ้น ๆ ลง ๆ ในแต่ละยุคสมัย โดยในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา ทั้ง ๆ ที่ความสนใจของสังคมได้มุ่งเน้นไปที่การปฏิรูปการลงโทษ “ผู้กระทำความผิด” ไปสู่วิธีการที่มีมนุษยธรรมมากขึ้น คือปรับจากการแก้แค้นทดแทน (Retribution) เป็นการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรม (Rehabilitation) แต่ในทางตรงกันข้ามการให้ความสำคัญและการดูแลเอาใจใส่ “เหยื่ออาชญากรรม” กลับลดลง จนกระทั่งในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมากรอบทัศน์กระบวนการยุติธรรมที่มุ่งเน้นการปฏิบัติต่อ “ผู้กระทำความผิด” ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนหรือเพื่อแก้ไขฟื้นฟูเริ่มเคลื่อนที่เปลี่ยนแปลงไปสู่กรอบทัศน์ใหม่ที่เรียกว่า กระบวนทัศน์แห่งการเยียวยา (Paradigm of reparation) โดยให้ความสำคัญกับเหยื่ออาชญากรรมและการปฏิบัติต่อเหยื่อด้วยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มากขึ้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่มีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้รับความสนใจจากนานาประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นทางเลือกใหม่ที่จะแก้ปัญหาอาชญากรรมได้ อาทิ การเกิดปฏิญญาว่าด้วยการพื้นฐานการนำความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในเรื่องทางอาญา (Declaration of Basic Principles on the

⁵⁰ แหล่งเดิม.

Use of Restorative Justice in Criminal matters) เพื่อเป็นแนวทางในการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในคดีอาญาให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

3) แนวความคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

แนวความคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นผลที่เกิดมาจากการเปลี่ยนแนวคิดในการมองปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากเดิมที่มองว่า เป็นการกระทำต่อรัฐ รัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้เสียหาย รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินคดี เปลี่ยนเป็นมองปัญหาอาชญากรรมว่าเป็นการกระทำต่อ ความสัมพันธ์ของบุคคล⁵¹ การจะแก้ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจึงควรให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำผิด อันได้แก่ ผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย และชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้น แนวคิดนี้จึงให้ความสำคัญเกี่ยวกับความต้องการและบทบาทหน้าที่ ของบุคคลดังกล่าว คือ

ผู้กระทำผิด มักจะได้รับการลงโทษหลังจากที่ได้กระทำผิดแล้ว การลงโทษนี้เองมิได้ ทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความรับผิดชอบ แต่กลับทำให้รู้สึกต่อต้านสังคมอย่างรุนแรงมากขึ้นและทำให้ กลับมากระทำผิดซ้ำอีก ซึ่งแนวคิดความยุติธรรมสมานฉันท์ เห็นว่าการลงโทษไม่ใช่สิ่งที่ทำให้ผู้ที่ กระทำความผิดรู้สึกสำนึก หากแต่การที่ให้ผู้กระทำผิดได้สัมผัสกับผู้ได้รับผลร้ายโดยตรงต่างหากที่จะ ทำให้ผู้กระทำผิดรู้สึกสำนึก เพื่อจะได้รับรู้ถึงความรู้สึกที่เกิดขึ้น จึงจะเกิดความรับผิดชอบ ดังนั้น ความต้องการของผู้กระทำผิด คือ ต้องการรับผิดชอบในสิ่งที่ทำลงไป ต้องการโอกาสได้กลับตัวและ กลับคืนสู่สังคมอีกครั้ง⁵²

ผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรม ในการดำเนินคดีอาญาผู้เสียหายมักจะถูกมองข้าม หรือละเลยไป เนื่องจากเห็นว่าอาชญากรรมเป็นการกระทำต่อรัฐ รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย แต่แนวคิด ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เห็นว่าผู้เสียหายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม การจะแก้ปัญหาคควรคำนึงถึงความต้องการของผู้เสียหายด้วย ซึ่งความต้องการของผู้เสียหายก็คือ การได้รับคำแนะนำ ในการดำเนินคดีที่แท้จริงและไม่ถูกขู่ขู่หรือบังคับให้เข้ามาในคดี การที่มีโอกาสได้เล่าถึงเหตุการณ์ และความรู้สึกที่เกิดขึ้น รวมทั้งการได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น⁵³

สำหรับ ชุมชน หรือ สมาชิกในชุมชน ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม โดยหากมีอาชญากรรมเกิดขึ้นมาก สมาชิกในชุมชนย่อมใช้ชีวิตอย่างไม่เป็นสุข แนวคิดความยุติธรรมเชิง สมานฉันท์จึงเห็นว่า ชุมชนมีความสำคัญเพราะเป็นตัวกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิก และต้อง

⁵¹ Howard Zehr. *The Little Book of Restorative Justice*. p. 22.

⁵² Ibid. p. 16.

⁵³ Ibid. p. 14.

รับผิดชอบแก่สมาชิกในชุมชน ดังนั้นความต้องการของชุมชนจึงได้แก่ การมีส่วนร่วมในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในชุมชน และ โอกาสที่จะสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม

ด้วยมุมมองปัญหาอาชญากรรมที่แตกต่างไปจากเดิม แนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และกระบวนการยุติธรรมชุมชน จึงมีแนวคิดที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ด้วยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นกระบวนการที่มีลักษณะเฉพาะต่างจากกระบวนการยุติธรรมทั่วไปที่มองสภาพปัญหา ขั้นตอนการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรม และวัตถุประสงค์ของการดำเนินการที่แตกต่างออกไปจากเดิม จึงส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีหลักการที่สำคัญ คือ

ประการแรก จากแนวคิดเดิมที่มองว่าปัญหาอาชญากรรมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม การก่ออาชญากรรมจึงถือเป็นความผิดที่ร้ายแรงมีผลกระทบต่อส่วนรวม รัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้เสียหาย เพราะอยู่ในฐานะผู้ดูแลความเรียบร้อยภายในสังคม แต่ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้เปลี่ยนการมองการกระทำผิดหรือการก่ออาชญากรรม ไม่ใช่เพียงการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อผู้เสียหาย ดังนั้น อาชญากรรมจึงไม่ใช่ปัญหาของรัฐเพียงลำพัง⁵⁴

ประการที่สอง แต่เดิมที่มุ่งแต่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เป็นการตอบแทนที่กระทำความผิดอย่างสาสม ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินคดีอาญา แต่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กลับเห็นเปลี่ยนไปว่ากระบวนการยุติธรรมไม่ควรมุ่งแต่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเท่านั้น เพราะวัตถุประสงค์ของการลงโทษได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแล้ว แต่ควรที่จะมุ่งเน้นการบรรเทาความเสียหายเนื่องจากที่ผ่านมาผู้เสียหายมักได้รับการละเลยเป็นส่วนใหญ่ จึงควรช่วยกันแก้ไขให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมได้กลับคืนสู่สภาพดีดังเดิม

ประการสุดท้าย ในกระบวนการยุติธรรมแบบเดิม รัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้เสียหาย การกระทำผิดจึงเป็นการกระทำผิดต่อรัฐ รัฐจึงผูกขาดอำนาจการดำเนินคดีอาญาไว้โดยลำพัง เมื่อไม่ใช่ผู้เสียหายแล้วเอกชนจึงไม่มีสิทธิเข้ามาดำเนินคดีอาญา แต่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ กลับเห็นว่า การกระทำผิดหรือการก่ออาชญากรรมเป็นการกระทบต่อบุคคลผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง การดำเนินคดีอาญาจึงไม่ผูกขาดเฉพาะรัฐแต่เพียงลำพังเช่นแต่เดิม หากแต่ควรเปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน ได้มีโอกาสร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญห⁵⁵

⁵⁴ ฌภัทร ทดเวทีเสถียร. เล่มเดิม. หน้า 64.

⁵⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 12-13.

4) หลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

หลักการสำคัญของการดำเนินความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์คือการมองว่าอาชญากรรมมิใช่การละเมิดต่อกฎหมายหรือเป็นการกระทำผิดต่อรัฐ แต่เป็นความเสียหายหรือเป็นการกระทำที่ผิดต่อบุคคลอื่น ซึ่ง Restorative Justice สนับสนุนให้เหยื่อและผู้กระทำผิดเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยใช้การพูดคุยและเจรจาต่อรอง ด้วยเหตุนี้ เหยื่อและผู้กระทำผิดจึงกลายเป็นศูนย์กลางของกระบวนการ โดยรัฐและบุคคลผู้มีวิชาชีพกฎหมายกลายเป็นเพียงผู้ประสานงานและสนับสนุนระบบที่มีเป้าหมายอยู่ที่ความรับผิดชอบของผู้กระทำผิด ความร่วมมือของทั้งฝ่ายเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิดและแก้ไขสิ่งที่ผิดพลาดให้ดีขึ้น⁵⁶ โดยมองว่าการแก้ปัญหาในอนาคตมีความสำคัญมากกว่าการกล่าวโทษสำหรับพฤติกรรมในอดีต วัตถุประสงค์หลักของ Restorative Justice ก็คือ ต้องการฟื้นฟูความเสียหายหรือผลกระทบจากการกระทำผิด (Restoration) ให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลร้ายซึ่งรวมทั้งผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน เพื่อให้มีการชดเชย (Restitution) เพื่อให้มีการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) และให้มีการกลับคืนสู่สังคม (Reintegration)⁵⁷

ดังนั้น Restorative Justice เป็นความพยายามที่จะส่งเสริมให้มีการระงับความขัดแย้งที่เกิดจากอาชญากรรมโดยการนำเทคนิคการแก้ปัญหาอย่างมีเหตุผลมาใช้ ซึ่งมีการเจรจาไกล่เกลี่ย⁵⁸ และการชดเชยเยียวยาเป็นแก่นสาระสำคัญ โดยที่ Restorative Justice พยายามที่จะให้อำนาจแก่เหยื่อ

⁵⁶ Howard Zehr. *Changing Lenses : A New Focus for Crime and Justice*. คูใน ศศิพร ถึงโตมาศ. (2546). *มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการนำวิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็ก*. หน้า 19-20.

⁵⁷ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. *เล่มเดิม*. หน้า 11.

⁵⁸ การไกล่เกลี่ยในความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ซึ่งไม่ได้ทำเพื่อหาข้อสรุปว่า ผู้กระทำผิดกระทำผิดจริงหรือไม่ และจะบรรเทาความรุนแรงของการลงโทษอย่างไร แต่เริ่มด้วยการยอมรับกันทุกฝ่ายว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นและทำความเข้าใจให้ตรงกันในเรื่องการตกเป็นเหยื่อของผู้เสียหาย ผลร้ายและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิด ในสหรัฐอเมริกา การไกล่เกลี่ยส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 95) มีผลให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษในลักษณะการแก้แค้นทดแทน (Restitution) ซึ่งเป็นการลงโทษโดยความตกลงร่วมกันของคู่ความทุกฝ่าย แต่การลงโทษก็ยังมี ความสำคัญเป็นอันดับสอง ความสำคัญอันดับแรกคือการรับรู้ถึงอารมณ์ ความรู้สึก และความต้องการของเหยื่อ ทั้งหมดนี้นำไปสู่การสร้างความปลอดภัยระหว่างเหยื่อและผู้กระทำผิด การให้ผู้กระทำผิดได้รับรู้และมีความรู้สึกร่วมกับเหยื่อในความสูญเสีย ซึ่งจะมีผลต่อการลดการกระทำผิดในอนาคต มีการวิจัยที่แสดงให้เห็นว่า การทำความเข้าใจร่วมกันในการลงโทษผู้กระทำผิดมีความสำคัญน้อยกว่าการเปิดโอกาสให้เหยื่อพูดคุยกับผู้กระทำผิดโดยตรงว่า เขาารู้สึกอย่างไรกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้น และผลของความสมานฉันท์มีความสัมพันธ์กับการจัดสถานที่และบรรยากาศในการสนทนาระหว่างเหยื่อและผู้กระทำผิด (คูใน <http://www.geocities.com/sumontip2003/crime-cj.htm>)

อาชญากรรม สร้างความรับผิดชอบให้ผู้กระทำความผิดยอมรับผิดชอบในพฤติกรรมของตน โดยการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรม⁵⁹

ประเทศไทยรับบทบาทของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในฐานะ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก”⁶⁰ สำหรับกระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียม การยอมรับวิธีการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในกระบวนการยุติธรรมไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐและของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในปัจจุบัน รวมทั้งบทบาทของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมบางประการ ดังนี้

ประการแรก ลดทอนบทบาทของรัฐในการเข้าไปจัดการชุมชน โดยยึดถือกฎเกณฑ์อันเดียวกันอย่างตายตัว เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่ต้องการสร้างหรือนำเกณฑ์มาตรฐานใด ๆ มาใช้กับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน

ประการที่สอง บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมควรปรับบทบาทเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุน เป็นพี่เลี้ยงและผู้รักษากติกาของกระบวนการวิธีรวมทั้งรักษาหลักการแห่งสิทธิมนุษยชนแทนการเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมดด้วยตนเองทุกขั้นตอน

ประการที่สาม การควบคุมให้เกิดความเสมอภาคเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องให้ความพยายามอดทนทำให้เกิดขึ้นและดำเนินไปท่ามกลางมุมมองที่แตกต่างกันและวิธีการแก้ปัญหาที่หลากหลายในแต่ละชุมชน

ประการที่สี่ ในกระบวนการวิธีเชิงสมานฉันท์ ผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น โดยตรงเป็นเป้าหมายศูนย์กลางที่สำคัญ ไม่ใช่ความเหมือนกันหรือเท่าเทียมกันของโทษที่ผู้กระทำผิดทุกคนต้องได้รับเมื่อกระทำผิดเช่นเดียวกันนั้น

ประการที่ห้า ต้องมองข้ามกระบวนการของรัฐตามกฎหมายบางประการ ไปสู่ความเชื่อที่ว่าความเป็นธรรมนั้นเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่มที่ลงตัวระหว่างเหยื่อ-ผู้กระทำผิด-ชุมชนหนึ่ง ๆ และไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่ามีความเท่าเทียมเสมอภาคกันในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่หรือเมื่อเปรียบเทียบระหว่างชุมชนแล้วจะเหมือนกันหรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้เทียบเคียงได้กับวิธีการต่อรองคำรับสารภาพของกระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียมที่ผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกันอาจไม่ได้รับผลที่ตามมาและบริการต่าง ๆ เช่นเดียวกันทุกประการ

ประการที่หก ผู้สนับสนุนการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์เองก็ต้องไม่ไปคาดหวังว่าความผิดที่เกิดขึ้นและใช้วิธีการนี้จะต้องสามารถจัดการให้เบ็ดเสร็จจบสิ้นลงในกระบวนการยุติธรรม

⁵⁹ ศศิพร สิงโตมาศ. (2546). มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการนำวิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็ก. หน้า 20.

⁶⁰ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. เล่มเดิม. หน้า 13-19.

เชิงสมานฉันท์เท่านั้น เพราะบางกรณีที่เป็นความผิดอุกฉกรรจ์ หรือเป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะต่อต้านสังคมอย่างร้ายแรงก็ไม่สมควรถูกปล่อยทิ้งให้ลอยนวลอยู่ในชุมชนนั้น ๆ เช่นกัน นอกจากนี้เหยื่อบางคนยังหวาดกลัวต่อการที่จะเผชิญหน้ากับผู้กระทำผิด และชุมชนบางแห่งก็ยังมีวิธีการบำบัดรักษาและแก้ไขฟื้นฟูไม่เพียงพอแก่การจัดการกับผู้กระทำผิด แต่จุดเด่นของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ยังคงเชื่อว่าบทบาทและความรับผิดชอบควรปรับเปลี่ยนเคลื่อนที่ไปจากเดิมผู้ชุมชนเพื่อสร้างความสมดุลทางอำนาจในการจัดการกับอาชญากรรมให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะกรณีที่เป็นความผิดไม่ร้ายแรง

ประการที่เจ็ด เมื่อสังคมและกระบวนการยุติธรรมเริ่มตระหนักว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็น “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” ที่น่าสนใจและพร้อมที่จะทดลองนำมาใช้ เมื่อนั้นจะพบว่ารายละเอียดของการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์ในเรื่องประเภทคดี การแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ช่องทางของการดำเนินกระบวนการ ฯลฯ จะเป็นเรื่องที่สามารถสร้างขึ้น และดัดแปลงให้เหมาะสมกับสังคมไทยได้เนื่องจากเป็นวิธีการที่เคยใช้อยู่ในอดีตกาลและยังปรากฏให้เห็นในบางท้องถิ่นในปัจจุบัน

โดยสรุปการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเป็นเสมือนการปรับเปลี่ยนฐานคติของระบบงานยุติธรรมให้มีรูปลักษณะใหม่ที่แตกต่างไปจากฐานคติเดิมซึ่งเน้นการลงโทษเป็นอันดับแรก มีการใช้เรื่องของการแก้ไขฟื้นฟูในชุมชนเป็นอันดับรองลงมา และบางสังคมมีการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นมาตรการเสริมตามลำดับ โดยฐานคติของกระบวนการยุติธรรมในมิติใหม่จะมีรูปลักษณะที่เน้นการป้องกันอาชญากรรมในชุมชนเป็นหลัก ใช้เรื่องของการเยียวยาเหยื่อ-การแก้ไขฟื้นฟูในชุมชนและการเสริมพลังแก่ชุมชนเป็นลำดับรองลงมา โดยใช้วิธีการจำคุกหรือการทำให้ผู้กระทำผิดไร้ซึ่งความสามารถที่จะกระทำผิดเป็นลำดับสุดท้าย

5) ลักษณะของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เกิดจากการเปลี่ยนแนวคิดในการมองปัญหาอาชญากรรม รวมทั้งต้องการค้นหาวิธีระงับข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลในสังคมให้เกิดความสงบสุข ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นกระบวนการทางเลือกในการระงับข้อพิพาท ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมตามแนวคิดเดิม

ลักษณะของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มองปัญหาอาชญากรรมว่าเป็นปัญหาที่กระทบต่อความสัมพันธ์ของบุคคลโดยตรง ไม่ใช่กระทบต่อรัฐ บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดมี 3 ฝ่าย คือผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย และชุมชน การดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จึงเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ แต่เป็นลักษณะของการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาที่เกิดจากการร่วมมือของผู้ที่ได้รับผลกระทบ กล่าวคือผู้กระทำผิดต้องรู้สำนึกผิดและชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น แก่ผู้เสียหาย และผู้เสียหายได้แสดงความรู้สึกรอคอยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและได้รับการชดใช้

ค่าเสียหาย ตลอดจนให้อภัยแก่ผู้กระทำผิด โดยชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นและสร้างความมั่นใจต่อสมาชิกในชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์ของการลงโทษคือการเยียวยาแก้ไขฟื้นฟู ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ใช่เน้นการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียว ปัญหาการควบคุมอาชญากรรมจึงเป็นหน้าที่ของชุมชน จากความแตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมแบบเดิมแสดงให้เห็นลักษณะพิเศษของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ว่า⁶¹

- เป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการที่จัดให้ คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือ เหยื่ออาชญากรรม หรือผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน⁶² ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยการจัดให้มีพบปะกันซึ่งหน้า โดยผู้กระทำผิดต้องรู้สึกผิดและกล่าวขอโทษ และต้องแสดงความรับผิดชอบในการกระทำของตน โดยการบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย รวมทั้งให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามโครงการเพื่อบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายและเพื่อการกลับคืนสู่สังคมของตนเอง โดยมีหน้าที่ประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดให้กลับคืนดีดังเดิม โดยส่งเสริมให้เห็นว่าผู้กระทำผิดไม่ใช่อาชญากรรมที่ร้ายแรง แต่สามารถปรับปรุงตัวให้ดีขึ้นและสามารถใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในชุมชนได้โดยไม่ต้องส่งตัวให้รับโทษในเรือนจำ

- ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นก่อให้เกิดเป็นผลในการดำเนินการในการระงับข้อพิพาทที่ทำให้เกิดความสมานฉันท์ โดยผู้เสียหายได้รับการเยียวยาชดเชยค่าเสียหาย ผู้กระทำผิดรู้สึกสำนึกในการกระทำและไม่ต้องรับโทษจำคุก รวมทั้งชุมชนเกิดความสงบสุขและทุกฝ่ายกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุขอีกครั้ง⁶³

เมื่อนานาอารยประเทศได้ตระหนักถึงแนวคิดดังกล่าวร่วมกันจึงได้เกิดการระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ตาม “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานการนำความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในเรื่องอาญา” (Declaration of Basic Principles on the Use of Restorative Justice in Criminal Matters)

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญาชนิดหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมายให้เกิดความสมานฉันท์แก่คู่ความทุกฝ่ายแตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมเดิมที่มุ่งเน้นเพียงเพื่อการลงโทษผู้กระทำผิดเท่านั้น การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงมีลักษณะที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมหลัก ปัญหาว่าจะนำกระบวนการยุติ

⁶¹ ปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานการนำความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในเรื่องอาญา ข้อ 4. “Parties”

⁶² Tony F. Marshall. (1985). *Alternative to Criminal Courts*. Seeing the Whole Justice Repairing the damage Restorative Justice in action.

⁶³ Howard Zehr. Op. cit. pp. 1-40.

ธรรมเชิงสมานฉันท์ไปใช้อย่างไร ยังเป็นสิ่งที่ต้องถกเถียงกันอยู่ เพราะยังไม่มีกำหนดวิธีการไว้ โดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดผลในเป้าหมายเดียวกัน คณะกรรมาธิการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ (UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) จึงได้กำหนดคปฏิญญาขึ้นฉบับหนึ่ง ได้แก่ “ปฏิญญาว่าด้วยพื้นฐานการนำความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในเรื่องอาญา” (Declaration of Basic Principles on the Use of Restorative Justice in Criminal matters)

ตามปฏิญญาข้างต้นนี้ เป็นเพียงการกำหนดกรอบการดำเนินการอย่างกว้าง ๆ ไว้ในเรื่องนิยามของโครงการและผลการดำเนินการ คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนและผลของการดำเนินการ คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนและผลของการดำเนินการ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้รัฐที่สนใจจะนำโครงการนี้ไปใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้มีแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเหตุผลในการบัญญัติไว้ในลักษณะกว้าง ๆ ก็เพราะในแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันในระบบยุติธรรมทางอาญา ชุมชน และวัฒนธรรม การบัญญัติไว้ในลักษณะตายตัวจะเป็นอุปสรรคต่อการนำไปปรับใช้ในแต่ละชุมชนจากผลการศึกษาพบว่าประเทศต่าง ๆ ที่นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไปใช้ตามปฏิญญานี้มีวิธีการระงับข้อพิพาทดังต่อไปนี้

- การไกล่เกลี่ย (victim-offender mediation) เป็นการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการที่ ผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย ยินยอมที่จะตกลงกันเพื่อระงับข้อพิพาทแต่ยังขาดบุคคลที่เป็นผู้ช่วยในการดำเนินการ วิธีการนี้จึงมีบุคคลกลางที่เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” (mediator) ที่ผ่านการอบรมมาเป็นอย่างดี เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือไกล่เกลี่ย โดยจัดให้ผู้กระทำผิดและผู้เสียหายได้มาพบปะกันซึ่งหน้า และเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้อธิบายถึงเหตุผลในการกระทำผิดได้แสดงความสำนึกผิด แสดงความรับผิดชอบตลอดจนชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น และแก้ไขตนเอง ซึ่งวิธีการนี้จะสร้างความพึงพอใจแก่ผู้เสียหายและยอมให้อภัยซึ่งการไกล่เกลี่ยนี้จะมีขั้นตอนการไกล่เกลี่ยต้องเริ่มจากการที่ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดต้องยอมเข้าร่วมโครงการไกล่เกลี่ย และยอมรับหลักการในเบื้องต้นเสียก่อน จึงจะนำทั้งฝ่ายมาพบกัน โดยการไกล่เกลี่ยจะนิยมใช้กันมากในประเทศแคนาดา สหรัฐฯ อังกฤษ เยอรมัน ฝรั่งเศส ฮอสเตรีย นอร์เวย์ และฟินแลนด์⁶⁴

- การประชุมกลุ่มครอบครัว (family group conferencing) เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดให้ครอบครัวได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขผู้กระทำผิด ซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่า ผู้กระทำผิดเป็นสมาชิกในครอบครัว ดังนั้นครอบครัวย่อมจะรู้สภาพปัญหาและคิดหาทางออกของการแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าบุคคลภายนอก หากครอบครัวได้ทราบข้อมูลเพียงพอยอมจะแก้ปัญหาได้ดีกว่ามอบหน้าที่ให้รัฐ การประชุมจึงประกอบด้วย ผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย ผู้ช่วยเหลือดำเนินการ

⁶⁴ <http://www.iirp.org>.

(facilitator) ซึ่งเป็นผู้ได้รับการอบรมมาแล้วเป็นอย่างดี เป็นผู้ดำเนินการ โดยแต่ละคนที่เข้าร่วมประชุมจะต้องสมัครใจเข้าประชุม ซึ่งสถานที่ประชุมอาจจะเป็น โรงเรียนสถานีตำรวจ หรือสถานที่อื่นใดก็ได้

- การพิจารณาแบบล้อมวง (sentencing circles) การพิจารณาแบบล้อมวงเป็นที่รู้จักกันว่าเป็น “วงกลมแห่งสันติวิธี” ใช้กันอย่างแพร่หลายในกลุ่มชาวพื้นเมืองของทวีปอเมริกาเหนือโบราณ โดยเฉพาะชาวอะบอริจินแคนาดาและประชากรทางตะวันตกเฉียงใต้ของอเมริกาโดยผู้เข้าร่วมในการพิจารณาแบบล้อมวง ได้แก่ สมาชิกของชุมชนเป็นผู้ที่เคยทำงานเป็นผู้พิพากษา ตำรวจ และอื่น ๆ มาแล้วเป็นเวลาหลายปีในแคนาดา รวมทั้งที่เคยรับผิดชอบงานการพิจารณาคดีและการควบคุมสอดส่องมาแล้ว การล้อมวงสามารถดำเนินการได้ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว ระหว่างการล้อมวงผู้เข้าร่วมจะได้รับการสนับสนุนให้พูดคุยกันอย่างเปิดเผยด้วยความเคารพต่อผลกระทบที่เกิดจากอาชญากรรมที่มีต่อชุมชน ขณะเดียวกันก็แสวงหาวิธีในการเยียวยาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายและหาวิธีการบูรณาการผู้กระทำผิด โดยใช้ชนบทเป็นสัญลักษณ์ส่งผ่านไปรอบๆ วง ผู้ที่ถือชนบทคือผู้ที่ได้รับโอกาสเป็นผู้พูดในขณะนั้น โดยไม่มีการขัดจังหวะ กระบวนการนี้อาจมีการล้อมวงเพียงวงเดียวหรือหลายวงซึ่งแต่ละคนมีโอกาสนำเสนอเรื่องราวของตนแตกต่างกันไป

- คณะกรรมการบูรณาการชุมชน (community reparative boards) คณะกรรมการบูรณาการชุมชน เป็นวิธีการเชิงสมานฉันท์ในชุมชนที่หวนกลับคืนมาใหม่ เป็นต้นแบบใหม่ที่ชุมชนแสดงความรับผิดชอบต่อเด็กเยาวชนกระทำผิดอย่างกว้างขวาง รู้จักกันในนามของคณะกรรมการเยาวชน คณะกรรมการเพื่อนบ้าน หรือคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน คณะกรรมการนี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเบี่ยงเบนคดีหรือการคุมประพฤติ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้คนในชุมชน ผู้กระทำผิดเหยื่ออาชญากรรม ผู้แทนจากกระบวนการยุติธรรม และบางครั้งก็มีสมาชิกครอบครัวของผู้กระทำผิดรวมอยู่ด้วย ใช้กับผู้กระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง และดำเนินการเช่นเดียวกับรูปแบบอื่น ๆ คือ มีการพูดคุยกันด้วยความเคารพก่อนที่คณะจะพิจารณาโทษ คณะกรรมการเหล่านี้มีความสำคัญต่อสมาชิกชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในขั้นตอนที่อยู่ระหว่างชุมชนกับระบบงานยุติธรรมทางอาญา

2.1.7 แนวคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชน

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีความคาบเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมชุมชน โดยเฉพาะในการประนีประนอมข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์ ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญแก่ “ชุมชน” เป็นประการสำคัญซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินการให้เกิดความยุติธรรมทั้งในด้านของกระบวนการยุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แต่แม้ทั้ง “ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (Restorative justice) กับ “ยุติธรรมชุมชน” (community justice) ต่างก็มีวิวัฒนาการมาจากแนวคิด “ความยุติธรรม” เดียวกัน

แต่มีการนำไปใช้แตกต่างกันโดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁶⁵ ซึ่งทั้งยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนต่างก็เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในประเทศตะวันตก แต่กระนั้นเมื่อพิจารณาถึงเรื่องของความหมาย เนื้อหาสาระ และความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน แล้วจะพบความจริงที่ว่าแนวคิดทั้งสองมีความเกี่ยวข้องกันน้อยมาก การจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ของทั้งสองแนวคิดนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษา ที่มา ความหมายและหลักการที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมชุมชน เพื่อเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

สืบเนื่องมาจากการดำเนินคดีอาญาตามแนวทางของกระบวนการยุติธรรมเป็นกลไกที่ถูกสร้างขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวก และได้รับการพัฒนาให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในความคิดของคนทั่วไปตลอดมาแต่กระบวนการยุติธรรมก็มีใช้แนวทางที่ดีที่สุดเพียงอย่างเดียวในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรม⁶⁶ ข้อจำกัดและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบยุติธรรมทางอาญากระแสหลักในปัจจุบัน ว่าเป็นผลพวงจากการดำเนินกระบวนการที่สิ้นที่ไร้แก่นมาเน้นเน้นนับร้อยปี แต่ปัญหาอาชญากรรมหาได้ลดลง ประสบปัญหาในระบบไม่ว่าจะเป็น “คดีล้นศาล คนล้นคุก” “การละเลยเหยื่อ” รวมทั้ง “การมิให้ความสำคัญกับชุมชน” ส่งผลให้คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีกว่ายังไม่อาจคาดหวังได้ เพราะขาดการเรียนรู้และการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง กระบวนทัศน์เดิมไม่ว่าจะเป็นการลงโทษ การข่มขู่ขยับยังไม่ให้กระทำความผิด การตัดโอกาสไม่ให้กระทำความผิดหรือแม้แต่การแก้ไขฟื้นฟู ก็ล้วนแต่มุ่งไปที่ผู้กระทำความผิด กระแสในกระบวนการยุติธรรมปัจจุบันนี้เรียกร้องให้รัฐคุ้มครองผู้เสียหาย เข้าหาชุมชน และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างเป็นทางการ

ความหมายของยุติธรรมชุมชน (Community Justice)⁶⁷ เป็นรูปแบบเชิงกลยุทธ์ (Strategic Method) ในการลดอาชญากรรมและป้องกันอาชญากรรมด้วย วิธีการสร้างและส่งเสริมการทำงานร่วมกัน (Collaboration) แบบเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กับชุมชนทั้งหลาย Community Justice มุ่ง

⁶⁵ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การกิน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน. หน้า 48.

⁶⁶ วิยะดา วัชรธรรัตน์. (2543). วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ. หน้า 45.

⁶⁷ สรุปรูปจากการสัมมนาที่ U.S. Department of Justice จัดขึ้น โดย Bureau of Justice Assistance ร่วมกับ Center of Effective Public Policy และ Center for Court Innovation เมื่อเดือนกันยายน 2543 และในปีเดียวกันสมาคมคุมประพฤติและการพักโทษแห่งสหรัฐอเมริกา (American Probation and Parole Association หรือ APPA) ก็ได้ยึดถือคำจำกัดความดังกล่าว. ดูใน รายงานสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “กระบวนการทัศน์ใหม่ : ยุติธรรมชุมชน.” จัดโดยกรมคุมประพฤติ 16 พฤษภาคม 2546 (อัคราเนนา). หน้า 5.

เน้นการ ทำงานอย่างเป็นระบบในเชิงรุก (Proactive) การแก้ปัญหา (Problem Solving) โดยมุ่งไปที่ การป้องกัน, การควบคุม และการลดอาชญากรรมรวมถึงการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม

หากใช้ทฤษฎีทางอาชญาวิทยาของสำนักอาชญาวิทยาเชิงวิพากษ์วิเคราะห์ “ยุติธรรมชุมชน” ที่เกิดขึ้นในอเมริกาสืบเนื่องมาจากทฤษฎีการศึกษาถึงอิทธิพลของสภาพแวดล้อม หรือ Ecology ในช่วงปี 1950-1960 ที่เห็นความสำคัญของชุมชนว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุมอาชญากรรม และควบคุมสังคมได้ดีที่สุด และนำไปสู่การแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน หรือ Community Based โดยปฏิเสธ กระบวนการยุติธรรมตามปกติว่าไม่ใช่กระบวนการแก้ปัญหาอาชญากรรมได้โดยลำพังทั้งหมด ชุมชน อยู่ใกล้ชิดกับปัญหา รู้ปัญหา ได้รับผลกระทบจากปัญหาชุมชนจึงน่าจะเป็นผู้ที่ชี้ปัญหา และวิเคราะห์ ปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด ตรงกับปรัชญาของ “ยุติธรรมชุมชน” ในส่วน Problem Solving⁶⁸

ในสหรัฐอเมริกาแนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community Justice) มีการนำไปใช้ในหลายเมือง เพื่อแก้ปัญหาและป้องกันการเกิดอาชญากรรมในชุมชน โดยพยายามนำประชาชนในชุมชนกับ กระบวนการยุติธรรมหลักมาร่วมกันแก้ปัญหาในท้องถิ่น อาทิ ใน Vermont กระบวนการยุติธรรมชุมชน เป็นรูปแบบของการคุมประพฤติในเชิงสมานฉันท์ ซึ่งนำผู้กระทำความผิดที่ถูกพิพากษาลงโทษแล้ว ในความผิดอาญาที่ไม่รุนแรง มาทำข้อตกลงร่วมกันกับชุมชนเพื่อการกลับคืนสู่ชุมชนของผู้กระทำผิด เหล่านั้น ใน Oregon ยุติธรรมชุมชนอยู่ใน โครงการ Portland Neighborhood D.A. Program ซึ่งได้รับ ต่อจากอัยการให้ชุมชนร่วมช่วยกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและคุณภาพชีวิตในท้องถิ่น ใน Massachusetts ก็มีกระบวนการยุติธรรมชุมชนในรูปแบบของการดำเนินการสงบศึกโดยตำรวจเป็นผู้ริเริ่ม เพื่อลดจำนวนอาชญากรรมที่ต้นตระหนกโดยได้สมาชิกแก๊งส์ใน Boston ร่วมในการยอมรับการ ดำเนินการในแบบสัญญาพันธมิตรว่าจะไม่ก่ออาชญากรรม ใน New York เป็นในรูปแบบของ Community court ใน Midtown ที่เรียกว่า Midtown Community Court ซึ่งจะตัดสินลงโทษสถานเบา เพื่อให้กลับไปให้บริการสังคมในชุมชนแทน⁶⁹

ยุติธรรมชุมชนเป็นความคิดที่สืบเนื่องต่อจากแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ไม่ เน้นการลงโทษมุ่งซ่อมแซมความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมและเยียวยาเหยื่อรวมไปถึงชุมชน ด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ของทุกคนในชุมชนที่จะร่วมกันแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม สมาชิกในชุมชนต้องแสวงหาทางแก้ไขที่เหมาะสมกับชุมชนเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิด จากการก่ออาชญากรรม รวมทั้งใกล้ชิดประสานีประนีประนอมคู่กรณีเพื่อให้ร่วมกันมุ่งหาทางออก

⁶⁸ เตชา สังขวรรณ. (2546, 16 พฤษภาคม). รายงานสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “กระบวนการทัศน์ ใหม่ : ยุติธรรมชุมชน. หน้า 7.

⁶⁹ http://www.communityjustice.org/frameset.asp?heading=about2&value=What+is+community+justice%3F_90.

กระบวนการยุติธรรมชุมชนมีความพยายามที่จะลดการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติของปัจเจกชนและชุมชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมหาทางออกในการแก้ไขปัญหา แทนไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการนั่งล้อมวงคุยกัน การประชุมกลุ่มครอบครัว การให้บริการสังคมแทน การลงโทษรวมทั้งการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างเหยื่อและผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งก็เป็นเพียงรูปแบบตัวอย่างของยุติธรรมชุมชนที่ใช้อยู่เท่านั้น⁷⁰

หากถามว่ากระบวนการยุติธรรมชุมชนมีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเหมือนกันบ้างไหม คำตอบก็คืออยู่ที่ว่าในแต่ละชุมชนมีวัฒนธรรมลักษณะเฉพาะของชุมชนอย่างไร และระดับการให้ความร่วมมือของคนในชุมชนไม่ว่าจะเป็นผู้นำศาสนา ตัวแทนในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานภาครัฐและเอกชนมากเท่าไร และใครเป็นฝ่ายริเริ่มบริหารจัดการ ซึ่งต่างก็พุ่งเป้าไปที่คนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา

หลักการและแนวคิดของยุติธรรมชุมชนนั้นเป็นแนวคิดในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรม โดยการให้ชุมชนเข้ามาช่วยแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากอาชญากรรม โดยมีที่มาจากแนวคิดที่ รัฐตระหนักในศักยภาพของชุมชนในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนเอง ประกอบกับข้อจำกัดของรัฐที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาสังคมทั้งหลายทั้งปวงได้เพียงลำพัง ข้อจำกัดที่วางนี้ นอกจากจะเป็นข้อจำกัดเรื่องเงินและกำลังคนแล้วยังหมายรวมถึงข้อจำกัดในเรื่องความรู้ความเข้าใจในวิถีชุมชนอย่างลึกซึ้งด้วย นอกจากนี้ยังเป็นไปตามหลักการบริหารงานยุติธรรมในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่ต้องการความร่วมมือสูงและลงทุนต่ำและให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้เป็นพลเมืองที่สามารถเป็นกำลังการผลิตได้ โดยปรัชญาของยุติธรรมชุมชนเน้นในการแก้ปัญหาอาชญากรรมโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนและการให้ความสำคัญกับความต้องการ (need) ของผู้เสียหายในการเยียวยาหรือแก้ไขทดแทนความเสียหายที่ได้รับจากอาชญากรรม⁷¹

หลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมชุมชน⁷² ได้แก่

1. ชุมชนรวมทั้งเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิดแต่ละคนต่างเป็นลูกค้าของระบบยุติธรรมตามธรรมดาและยังเป็นหุ้นส่วนคนสำคัญ (Core Partnership) ของระบบยุติธรรมตามธรรมดาก็ด้วย

⁷⁰ [http. //www.Yukon Community Justice.org/](http://www.Yukon Community Justice.org/)

⁷¹ อังคณา บุญสิทธิ์. (2546, 16-17 กรกฎาคม). กระบวนการยุติธรรมชุมชน. หน้า 71-72.

⁷² สมชาติ เอี่ยมอนุพงศ์. (2546). การเสนอผลการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “กระบวนการทัศน์ใหม่ : ยุติธรรมชุมชน. หน้า 15.

2. การทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการเป็นส่วนระหว่างหน่วยงานทั้งหลายในระบบยุติธรรมตามธรรมดา กับชุมชนเป็นความพยายามเพื่อความปลอดภัยของชุมชนและความสงบเรียบร้อยของชุมชน

3. ชุมชนเป็นทรัพยากรที่ต้องให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาและเพื่อร่วมกันกับประชาชนชุมชน ในการป้องกันไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งและรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน

4. อาชญากรรมแก้ไขและจัดการได้ด้วยการขจัดความไร้ระเบียบในสังคม การกระทำหรือพฤติกรรมใด ๆ ที่จะนำไปสู่การกระทำความผิดด้วยวิธีการให้ผู้กระทำความผิดสำนึกรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อให้เกิดกับเหยื่ออาชญากรรม

ซึ่งหลักการต่าง ๆ นั้นก็เพื่อการสร้างและช่วยเหลือส่งเสริมให้ชุมชนเป็นชุมชนแห่งความเป็นธรรม ปลอดภัย และสงบเรียบร้อย และพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับศักยภาพของชุมชน เพื่อให้สามารถค้นหาเรียนรู้วิถีแก้ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมได้ด้วยชุมชนเอง ซึ่งจะเป็นยุติธรรมชุมชนรูปแบบใดก็ตามก็ต้องให้คนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้กำหนด ซึ่งจุดนี้เองที่เป็นข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนระหว่างกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับกระบวนการยุติธรรมชุมชน คือต่างก็ให้ชุมชนมีบทบาทช่วยเหลือเยียวยาความเสียหาย แต่ยุติธรรมชุมชน ชุมชนมีหน้าที่ในการแสวงหามาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ ในการแก้ไขและป้องกันอาชญากรรมด้วยชุมชนเอง รวมทั้งภาครัฐจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ลดทอนอำนาจให้เป็นผู้อำนวยความสะดวกแต่ก็ยังมียบทบาทในการประสานงาน เจริญความร่วมมือให้มีการประชุมกลุ่มขึ้นแต่ในกระบวนการยุติธรรมชุมชน หน้าที่ของรัฐมีแค่โดยตรงกับชุมชน คือช่วยเหลือ สนับสนุน กระตุ้น และเสริมสร้างพลังชุมชนให้สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยตัวของชุมชนเอง

กระบวนการยุติธรรมชุมชนมีคุณลักษณะพิเศษที่สำคัญของยุติธรรมชุมชนอยู่ที่ “กลยุทธ์” ที่เน้นการทำงานเชิงรุก (Proactive) การแก้ปัญหา (Problem solving) เพื่อป้องกันอาชญากรรม ควบคุมอาชญากรรม และเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม และที่สำคัญที่สุด คือ “เป้าหมายโดยรวม” (overarching goal) ของกระบวนการยุติธรรมชุมชน หากทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีเป้าหมายโดยรวม “เป้าหมายเดียวกัน” โดยเปลี่ยนเป้าหมายเปลี่ยนบทบาท ขยายเป้าหมายขยายบทบาทจากผู้กระทำผิด (offender-focused) มาเป็น “ชุมชน” (community-focused) จะส่งผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยรวม โดยให้เหตุผลว่าแม้เป้าหมายของแต่ละองค์กรจะต่างกันหากแต่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันก็จะส่งผลให้ทุกองค์กรประสานการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ซึ่ง “ยุติธรรมชุมชนยึดถือเป้าหมายโดยรวม” ดังนี้

“สร้าง ช่วยเหลือและส่งเสริมให้ชุมชนเป็นชุมชนแห่งความเป็นธรรม ปลอดภัย สงบเรียบร้อยและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น”⁷³

คุณค่า (value) ของ “ยุติธรรมชุมชน” คือเป็นการพยายามซ่อมแซมเยียวยาความเสียหายที่มีสาเหตุจากการกระทำความผิดแก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ โดยเป็นการทำงานเพื่อป้องกันอาชญากรรมและการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมด้วยการแก้ปัญหาก่อนที่จะเกิดอาชญากรรมยิ่งกว่าการคอยจัดการกับคดีต่าง ๆ เมื่อเกิดความผิดขึ้นแล้ว และส่งเสริมการคุ้มครองชุมชนด้วยวิธีการทำงานในเชิงรุกมุ่งเน้นการแก้ปัญหาและมุ่งจัดการกับผู้กระทำผิดด้วยการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่จะนำไปสู่การกระทำความผิดอีก ความพยายามดังกล่าวเป็นการเฝ้าระวังรักษาให้ชุมชนอยู่กันอย่างเป็นธรรม ปลอดภัย มีความสงบเรียบร้อยและเข้มแข็ง ซึ่งชุมชนลักษณะดังกล่าวอาชญากรรมจะเกิดขึ้นได้ยาก⁷⁴

บริบทในสังคมไทยที่เร่งให้เกิด “ยุติธรรมชุมชน” นั้นมีอยู่มากโดยที่ “ยุติธรรมชุมชน” ไม่ใช่เรื่องใหม่เลยมีร่องรอยและค่านิยมการอยู่ข้างแล้วในประเทศไทย อาทิตำรวจชุมชนสัมพันธ์ ที่อำเภอแม่จัน โครงการของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ศาลตำบลหรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตำบล ที่ อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์⁷⁵ ซึ่งชุมชนในประเทศไทยก็ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในด้านศักยภาพการพึ่งพาตนเองให้เป็นชุมชนเข้มแข็งตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 เรื่อยมาจนฉบับปัจจุบัน ถือเป็นนโยบายภาครัฐที่สนับสนุนการพัฒนาชุมชนรวมทั้งแนวคิดทางเศรษฐกิจชุมชนอย่าง ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือโครงการกองทุนหมู่บ้านก็ยังเป็นกำลังเสริมการเป็นประชาคมพึ่งตนเองที่มีศักยภาพในการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้ให้สิทธิและอำนาจในการบริหารจัดการในท้องถิ่นไว้มากเพื่อรองรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งจากกระแสเหตุผลข้อคิด การที่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักไม่สามารถให้ความยุติธรรมได้โดยเฉพาะกับคนยากจนที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ อาทิ คดีเซอร์รี่แอน⁷⁶ เป็นตัวอย่างที่สำคัญเป็นข้อผิดพลาดที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องกลับมาทบทวนดูระบบว่าเหตุใดจึงกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักจึงไม่สามารถให้ความยุติธรรมแก่พวกเขาได้ อีกทั้งภาครัฐยังไม่มีการพิจารณาเพียงพอในการจัดการระบบซึ่งสวนกระแสกับอาชญากรรมที่เพิ่ม

⁷³ แหล่งเดิม.

⁷⁴ แหล่งเดิม. หน้า 16.

⁷⁵ ผู้จัดการออนไลน์. (2547). ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตำบล ผลิตภัณฑ์ทางความคิดคนรากหญ้า. สืบค้นเมื่อ 7 ตุลาคม 2547, จาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9470000063192>.

⁷⁶ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2541). “คดีเซอร์รี่แอน...กระบวนการยุติธรรมจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้บริสุทธิ์ได้อย่างไร.” ใน กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง. หน้า 39-46.

มากขึ้นและซับซ้อนมากขึ้นยังเป็นตัวเร่งให้มีการนำ “ยุติธรรมชุมชน” มาใช้ ซึ่งต้องศึกษาหาบทสรุปว่าจะให้เป็นที่ทางเลือกว่าจะหรือจะเป็นในรูปแบบกลยุทธในเชิงรุกที่นำมาใช้เป็นการ “เสริม” ในรูป “กลยุทธ” ตาม โอกาส สถานการณ์และตามความจำเป็น

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับแนวความคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชนนั้น จะเห็นได้ว่ามีความคาบเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยเฉพาะทางด้านองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้ง รัฐ และชุมชน โดยชุมชนในที่นี้ยังรวมถึงตัวผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิดอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่า ยุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีเป้าหมายเดียวกัน คือ การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Participation) การเสริมพลัง (Empowerment) และการพัฒนา (Development) เนื่องจากสัมพันธ์ภาพระหว่างกัน และได้ฝึกหัดที่จะควบคุมสังคมแบบไม่เป็นทางการด้วยกัน โดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตั้งอยู่บนฐานคติที่เน้นการชดเชยความเสียหาย การเยียวยา และการประสาน สัมพันธ์ภาพระหว่างเหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิดและชุมชน กิจกรรมจึงเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีความขัดแย้ง พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ หรืออาชญากรรมเกิดขึ้นแล้ว ขณะที่ยุติธรรมชุมชนเน้นที่การป้องกันอาชญากรรมในชุมชน และยุติธรรมชุมชนมีลักษณะเป็นพลังเงียบที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิด⁷⁷ และอาจกล่าวได้ว่ายุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็น “การบังคับโทษแบบไม่เป็นทางการ” หรือเป็น “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาแบบไม่เป็นแบบแผนพิธีการ” (Sanctions or Untraditional Criminal Process) ที่กระทำกันในชุมชน แทนที่จะกระทำการบังคับโทษในคุก แต่ก็มีบางหลักการที่ทั้งสองแนวคิดที่ไม่ใช่หลักการร่วมกัน

1) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตั้งอยู่บนกลุ่มฐานคติที่สนับสนุนการเยียวยา การชดเชยความเสียหาย การดูแลรักษาและสร้างสัมพันธภาพขึ้นใหม่ระหว่าง เหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิด และชุมชน ดังนั้น ในระยะยาวแล้วฐานคติและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่ปรากฏว่ามีความสอดคล้องหรือรวมอยู่ในสู่ทางเดียวกันกับทฤษฎียุติธรรมชุมชนแต่อย่างใด ผลลัพธ์ก็คือโครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ส่วนใหญ่เน้นที่ชุมชนและอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก แต่สำหรับโครงการยุติธรรมชุมชนแล้วมีเพียงส่วนน้อยที่เกี่ยวข้องกับฐานคติของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

2) และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มอบหมายบทบาทให้เหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิด และชุมชน อย่างเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจ ขณะที่แนวคิดของยุติ

⁷⁷ จูฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การปรับกระบวนการทัศนกระบวนการยุติธรรมไทย. หน้า 28.

ธรรมชุมชนจะมีลักษณะอย่างไรที่เข้าใจกันอยู่ต่อนึงเฉยต่อบทบาทของเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิด แต่เน้นการป้องกันก่อนเกิดอาชญากรรมเป็นสำคัญ⁷⁸

อย่างไรก็ตามแม้แนวคิดยุติธรรมชุมชนจะร่วมกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อยู่ในหลักการพื้นฐาน⁷⁹ ที่สำคัญที่ว่า

1) อาชญากรรมไม่เพียงแต่จะเป็นเหตุที่อุบัติขึ้น มีตัวผู้กระทำผิด หรือมีคดีความที่ต้องดำเนินเรื่องไปตามกระบวนการเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาสังคมที่มีผลกระทบต่อชีวิตผู้คนในสังคมและชุมชนอีกด้วย แทนที่จะเน้นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมแบบเดิมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินคดีทางอาญาด้วยแล้วการจับกุมพิพากษาลงโทษย่อมไม่เป็นการเพียงพอ แต่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรแสวงหาหนทางที่จะป้องกันอาชญากรรมด้วย

2) ยุติธรรมชุมชนแนะนำว่างานที่จำเป็นอย่างยิ่งและสำคัญมากของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม คือการป้องกันอาชญากรรมควรมีลักษณะของการสร้าง “ความเป็นชุมชน” จากโครงการเชิงทักษะหรือบริการที่อิงกับกิจกรรมของชุมชนหรือช่องทางที่เปิดสู่ครอบครัว โรงเรียนหรือเพื่อนบ้าน

ซึ่งแม้ว่ายุติธรรมชุมชน กับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จะมีลักษณะที่ทับซ้อนกันอยู่แต่ก็มีหลักการสำคัญที่ใช้ร่วมกัน คือ ยุติธรรมชุมชนเน้นว่าอาชญากรรมเป็นปัญหาสังคมที่บ่อนเซาะคุณภาพชีวิตของผู้คนในชุมชน และได้กำหนดนิยามใหม่ให้แก่บทบาทและการจัดการอาชญากรรมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมแทนนิยามเดิมที่เน้นการลงโทษ การยับยั้งป้องกันและการแก้ไขฟื้นฟูเป็นรายบุคคล โดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรต้องขยายพันธกิจออกไปให้รวมถึงการป้องกันอาชญากรรม การประนอมข้อพิพาท และการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเพื่อนบ้านด้วย ส่วนการบริหารจัดการนั้นเห็นว่าหน่วยงานเหล่านี้ควรเคลื่อนเข้าสู่ชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ และควรให้การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนไปพร้อม ๆ กัน⁸⁰

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนที่เอื้อต่อการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน

การนำแนวคิด การประนอมข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์มาใช้ในการระงับข้อพิพาทในทางอาญานั้นถ้าหากพูดถึงแนวคิดเชิงหลักการแล้วก็ถือว่าเป็นเรื่องใหม่มาก แต่หากกล่าวถึงแนวปฏิบัติหรือรูปแบบของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนนั้นมีร่องรอยปรากฏอยู่มาช้านานแล้วอาจถือได้ว่าเป็นแนววัฒนธรรมอย่างหนึ่งในท้องถิ่นนั้น แต่ก็มีได้วิเคราะห์เป็น

⁷⁸ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. เล่มเดิม. หน้า 49-50.

⁷⁹ แหล่งเดิม. หน้า 50.

⁸⁰ เพิ่งอ้าง. หน้า เดียวกัน.

แนวคิดในเชิงหลักการจึงจำต้องศึกษาที่มา ความหมายและหลักการรวมทั้งคุณค่าหรือคุณลักษณะพิเศษของกระบวนการยุติธรรมชุมชนที่สำคัญต่อการนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนี้

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับชุมชนที่เป็นปัจจัยในการระงับข้อพิพาท

การประนีประนอมข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์เป็นกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการโดยชุมชน ดังนั้นชุมชนถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการประสบความสำเร็จในการดำเนินการ จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับชุมชนที่สำคัญต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชน

2.2.1.1 ความหมายและลักษณะของชุมชน

เนื่องจากมนุษย์ไม่สามารถจะตอบสนองความต้องการของตนเองโดยลำพังได้ ต้องพึ่งพาอาศัยมนุษย์ผู้อื่นจึงมีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่อตั้งเป็นชุมชนอาจสรุปได้ดังนี้ ความเป็นสัตว์สังคมของมนุษย์ การหนีภัยไปสู่ความปลอดภัยกว่า เช่น เกิดศึกสงคราม ถูกกวาดต้อน ปัญหาจากภัยธรรมชาติ ปัญหาโรคระบาด ใจผู้ร้าย ที่ดินทำกินเดิมไม่เพียงพอต่อสภาพครอบครัวที่สมาชิกมากขึ้น การขยายตัวของเมืองอุตสาหกรรม แนวนโยบายบางประการของรัฐ ความเจริญก้าวหน้าของการคมนาคม เป็นต้น⁸¹ ปกติเรามักจะเรียกกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่อยู่ร่วมกันว่าเป็น “สังคม” แต่ความจริงแล้วมีคำที่ใช้เรียกกลุ่มคนหลายแบบหลายประเภทด้วยกัน เช่น ครอบครัว ละครเวที หมู่บ้าน ชุมชน เมือง องค์กร พรรค สมาคม เป็นต้นก่อนที่จะพูดถึงความหมายของชุมชนจะกล่าวถึงความแตกต่างของสังคม กับชุมชนเพื่อความเข้าใจเบื้องต้น

สังคม (Society) คือ คนจำนวนหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันตามระเบียบกฎเกณฑ์ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญร่วมกัน

ชุมชน (Community) ตามพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาได้ให้ความหมายไว้ 3 แนว คือ

1) กลุ่มย่อยที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะสังคมแต่มีขนาดเล็กกว่า และมีความสนใจร่วมที่ประสานกันในวงแคบกว่า

2) เขตพื้นที่ระดับของความคุ้นเคยและการติดต่อระหว่างบุคคล ตลอดจนถึงพื้นฐานความยึดเหนี่ยวเฉพาะบางอย่างที่ทำให้ชุมชนต่างไปจากกลุ่มเพื่อนบ้าน ชุมชนมีลักษณะทางเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตนเองที่จำกัดมากกว่าสังคม แต่ภายในวงจำกัดเหล่านั้นย่อมมีการสังสรรค์ใกล้ชิดกว่า และมีความเห็นอกเห็นใจลึกซึ้งกว่า อาจมีสิ่งเฉพาะบางประการที่ผูกพันเอกภาพ เช่น เชื้อชาติ ต้นกำเนิดเดิมของชาติหรือศาสนา

3) ความรู้สึกและทัศนคติทั้งหมดที่ผูกพันปัจเจกบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่มจากความหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับ เดนนิส อี. บ็อบลิน (Dennies E. Poplin) ที่กล่าวว่า ชุมชน

⁸¹ http://www.mylesson.swu.ac.th/syllabus/doc_2120040323123752.pdf.

เป็นคำที่ใช้เกี่ยวกับการรวมตัวกันของหน่วยสังคมและที่อยู่อาศัย ที่ขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่มโดยใช้คำเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น ละแวกบ้าน หมู่บ้าน เมือง นคร และมหานคร

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่าสังคมกับชุมชนมีความแตกต่างกันในด้านขนาดของกลุ่มคนมากกว่าด้านอื่น ๆ แต่บางครั้งมีการใช้คำว่า ชุมชนนำหน้าชื่อของกลุ่มคนเพื่อบ่งบอกถึงคุณลักษณะต่าง ๆ ของกลุ่ม อาทิ บอกพื้นที่ : ชุมชนหนองมน บอกเชื้อชาติ:ชุมชนจีน บอกศาสนา: ชุมชนมุสลิม หรือบอกอาชีพ:ชุมชนชาวประมง เป็นต้น แต่กลุ่มคนขนาดใหญ่ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ หรือการกล่าวถึงกลุ่มคนต่าง ๆ โดยทั่วไปเราจะใช้คำว่า สังคม นำหน้า เช่น สังคมไทย สังคมชนบท สังคมเมือง เป็นต้น⁸²

ซึ่งหากเราเข้าใจสลับกันระหว่างสังคมกับชุมชน จะเกิดความแตกต่างอย่างมากทั้งในการพัฒนาชุมชนและกระบวนการยุติธรรมชุมชน เพราะหากเข้าใจในภาพของสังคมโดยเฉพาะมองเป็นสังคม เมืองและสังคมชนบทแล้ว ย่อมมีความแตกต่างกันมากในแง่ปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะสังคมเชิงโครงสร้าง ลักษณะนิเวศน์วิทยา การขยายตัว เป็นต้น⁸³

ส่วนความหมายของ “ชุมชน” ที่คนทั่วไปเข้าใจและใช้สื่อความหมายกันอยู่นั้น มีความแตกต่างกันอยู่ ทำให้คนที่ทำงานเกี่ยวกับชุมชนด้วยกันเน้นความสำคัญของชุมชนในคนละแง่มุม

ความหมายโดยสามัญสำนึก ชุมชน หมายถึง ครอบครัวยุคหลาย ๆ ครอบครัวยมาอยู่รวมในบริเวณเดียวกัน มีลักษณะเป็นเพื่อนบ้านกัน อาจเป็นพี่น้องกันหรือไม่ใช่ก็ได้

ความหมายโดยรูปศัพท์ มีสองความหมาย

- ความหมายแรก ชุมชนหมายถึงหมู่ชนกลุ่มคนที่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน

- ความหมายที่สอง ชุมชนคือกลุ่มคนที่มีการคบหาสมาคมกัน มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันตามระเบียบกฎเกณฑ์ และมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน

ความหมายทางวิชาการ มีผู้ให้ความหมายไว้หลายทาง

ชยันต์ วรรณะภุติ กล่าวว่าการรวมกันของชุมชนหมายถึงการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในพื้นที่แห่งหนึ่ง เพื่ออาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นในการดำรงชีวิต โดยเหตุที่มีคนกลุ่มดังกล่าวอาศัยอยู่ร่วมกัน ใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิต จึงมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ ซึ่งกันและกัน มีองค์กรหรือสถาบันของชุมชนและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

⁸² <http://www.buso.buu.ac.th/cal/Sociology/225101/Lesson12/ความหมายของชุมชน.htm-5k>.

⁸³ อุดลย์ ต้นประยูร. (2526). สังคมวิทยาชนบทและเมือง (สังคม211). หน้า 14-30.

กาญจนา แก้วเทพ ให้ความหมายของชุมชนว่า กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีฐานะและอาชีพที่คล้ายคลึงกันมีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตั้งแต่ระดับครอบครัวไปสู่ระดับเครือข่ายจนถึงระดับหมู่บ้านและใหญ่กว่าระดับหมู่บ้านและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นคนชุมชนเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการดำรงรักษาคุณค่าและมรดกทางวัฒนธรรมและศาสนาถ่ายทอดไปยังลูกหลานอีกด้วย

ประเวศ วะสี กล่าวว่า ชุมชนหมายถึงการที่คนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความพยายามทำอะไรร่วมกัน มีการเรียนรู้ร่วมกันในการกระทำรวมถึงการติดต่อสื่อสารกัน

ปาริชาติ วลัยเสถียร กล่าวถึงความสำคัญของความเป็นชุมชน ว่าการที่กลุ่มคนได้สร้างสรรค์ บางสิ่งบางอย่างขึ้นด้วยตนเอง เช่นความสัมพันธ์ระหว่างกัน คุณลักษณะหรืออัตลักษณ์และการทำงานร่วมกัน ความเป็นชุมชนไม่ใช่สิ่งที่คงที่อยู่ตลอดเวลา อาจเกิดขึ้นและสลายไปได้ บางขณะก็มีความเข้มแข็งเพื่อเผชิญสถานการณ์ที่ยุ่ยากบางขณะอาจจะไม่มีพลังและสูญสลายไปหรืออาจฟื้นตัวขึ้นมาใหม่อีกก็ได้ มีการปรับเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขและสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ

จากความหมายต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าลักษณะของชุมชนน่ามีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1. เป็นการรวมกันของกลุ่มคน (Group of People) ในรูปของกลุ่มสังคม กล่าวคือสมาชิกมีการปฏิบัติต่อกันทางสังคม หรือมีปฏิภิกิริยาโต้ตอบต่อกันทางสังคม (Social Interaction) เอื้ออาทรต่อกันและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

2. มีอาณาบริเวณ (Area) สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกและกลุ่มสังคม ขนาดของชุมชน อาจมีขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ ขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกในกลุ่มสังคม

3. มีการจัดระเบียบทางสังคม (Social Organization) เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชน เช่น บรรทัดฐานทางสังคม สถาบันทางสังคม ฯลฯ

4. สมาชิกมีความสัมพันธ์กันทางสังคม (Social Relationship) มีการติดต่อสัมพันธ์กัน มีกิจกรรมร่วมกัน มีความสนิทสนมกัน มีความสัมพันธ์กันแบบพบปะกัน มีวิถีชีวิตคล้ายคลึงกัน

5. สมาชิกมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินชีวิต รวมทั้งได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นร่วมกัน

6. สมาชิกมีระบบการติดต่อสื่อสารและการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ รวมกัน⁸⁴

ซึ่งลักษณะต่าง ๆ ของชุมชนก็จะแยกออกไปตามคำนิยามคำจำกัดที่ให้แก่โดยภาพรวมแล้ว “ชุมชน” มีอยู่ 3 มิติ คือ .มิตินิติศาสตร์ (Geography), มิตีสังคมวิทยา (Sociology) และ มิติจิตวิทยา (Psychology)

มิติที่ 1: มิตินิติศาสตร์ (Geography) อธิบาย “ชุมชน” ในด้านกายภาพที่เราเห็นด้วยตา ประกอบด้วยพื้นที่ หรือบริเวณที่คนอยู่รวมกัน ในขอบเขตที่ชัดเจน จะรวมไปถึงทุก ๆ อย่างที่เราเห็นอยู่ในบริเวณนั้นด้วย เช่น ถนนแม่น้ำลำคลอง วัด โรงเรียน สถานีอนามัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น

มิติที่ 2: มิตีสังคมวิทยา (Sociology) อธิบาย “ชุมชน” ในด้าน ความสัมพันธ์ของคนที่มีอะไร ๆ ร่วมกัน โดยส่วนใหญ่แล้วก็คือผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interest) (ทำนองว่าผลประโยชน์ร่วมกันจึงคุยกันได้) เช่นปัญหาหรือความต้องการ ร่วมกัน ตระกูล เครือญาติ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ร่วมกัน โปรดสังเกตว่า มิติที่เน้น “ความสัมพันธ์” ไม่ได้เน้นพื้นที่ จึงทำให้ความหมายของ “ชุมชน” กว้างไปกว่าความหมายตามมิติที่ 1

มิติที่ 3: มิติจิตวิทยา (Psychology) อธิบาย “ชุมชน” ในด้านความรู้สึกของคนที่มีต่อกันและกัน เช่นความเอื้ออาทร ความรัก ความผูกพัน ความซื่อสัตย์ และความจงรักภักดี เป็นต้น โปรดสังเกตว่า มิติที่เน้น “ความรู้สึก” ของคน ซึ่งแน่นอนว่าความรู้สึกเหล่านี้ล้วนเกิดมาจาก “ความสัมพันธ์” และแปรผันตามกันด้วย⁸⁵

จะเห็นว่ามิติที่ 1 ตรงกับความหมายของคำว่า “หมู่บ้าน” ที่เป็น “หน่วยการปกครอง” ที่แบ่งพื้นที่ออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และก็เป็นความหมายของ “ชุมชน” ที่คนทำงานพัฒนาส่วนใหญ่ในประเทศไทยเข้าใจกัน รวมทั้งนักพัฒนาในประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ก็เข้าใจชุมชนในมิติแรกนี้ซึ่งจริง ๆ แล้วการศึกษาชุมชนหรือการจะพัฒนาชุมชนต้องมององค์รวมทั้ง 3 มิติ โดยอาจยึดมิติที่ 1 เป็นหลัก เพื่อคาดการณ์ในศักยภาพในการพัฒนาของชุมชนนั้น ๆ ด้วย

กระบวนการยุติธรรมชุมชนก็ยึดหลักปัจจัยชุมชนตามมิติที่ 1 มิตินิติศาสตร์ เป็นหลักโดยคำนึงถึงชุมชนอีก 2 มิติด้วยเพื่อคาดถึงการพัฒนาและวิธีการสร้างความยุติธรรมให้เกิดในชุมชนนั่นเอง

⁸⁴ http://www.mylesson.swu.ac.th/syllabus/doc_2120040323123752.pdf.

⁸⁵ <http://www.cdd.go.th/cddartical1/chamnan01.doc>.

2.2.1.2 แนวคิดกระบวนการพัฒนาชุมชน

เพื่อความอยู่รอดในสังคมปัจจุบัน คนเราจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง และปรับตนเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมในการเปลี่ยนแปลงด้วย บางครั้งก็ได้วางแผนไว้ก่อน แต่ในบางครั้งไม่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าแต่ประการใดเลย จากประสบการณ์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความอยู่รอดทุกรูปแบบสามารถช่วยส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

การพัฒนาชุมชน ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่น่ามาใช้เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น สำหรับบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย⁸⁶

ความหมายของ “การพัฒนาชุมชน” (Community Development) มาจากคำศัพท์ 2 คำ คือ

คำว่า “การพัฒนา” (Development) และคำว่า “ชุมชน” (Community) เมื่อประมวลความหมายแล้วพอสรุปได้ดังนี้

คำว่า “การพัฒนา” ถ้ามองทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ หมายถึง

1) การสร้างสรรค์เปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นกว่าเดิม จากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง หรือจากลักษณะหนึ่ง ไปสู่อีกลักษณะหนึ่ง

2) การเสริมสร้าง รักษา ปรับปรุง ชะลอ ยับยั้งความเสื่อมโทรมหรือชะรุดสึกหรอ ให้สามารถใช้ประโยชน์ได้นานที่สุดคุ้มค่าที่สุด

ดังนั้น คำว่า “การพัฒนา” จึงหมายถึงการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิด และเปลี่ยนแปลงการกระทำ ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงนั้น มีการวางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า

ส่วนคำว่า “ชุมชน” หมายถึง “กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในที่ใดที่หนึ่ง โดยมีความรู้สึกผูกพันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความรู้สึกนึกคิด และสนใจในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือหลาย ๆ สิ่งคล้ายกัน มีการปฏิบัติต่อกันด้วยความรู้สึกที่ว่า แต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น” ดังนั้นชุมชนจึงประกอบด้วย คน (People) อาณาบริเวณ (Area) ความสนใจร่วมกัน (Common Interest) การปฏิบัติต่อกัน (Interaction) และความสัมพันธ์ของสมาชิก (Relationship)

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “การพัฒนาชุมชน” ตามศัพท์จึงหมายถึง การสร้างสรรค์เปลี่ยนแปลงชุมชน ซึ่งเป็นที่อยู่ร่วมกันของคนให้ดีขึ้นกว่าเดิม จากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง หรือจากลักษณะหนึ่ง ไปสู่อีกลักษณะหนึ่งที่ดีกว่า⁸⁷

⁸⁶ ทวี ทิมขำ. (2528). การพัฒนาชุมชน. หน้า 1.

⁸⁷ ทนงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ. (2534). การพัฒนาชุมชนเชิงปฏิบัติ. หน้า 3-4.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานพัฒนาชุมชนเป็นงานที่ละเอียดถี่ถ้วน จึงได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของการพัฒนาชุมชนในแง่ของงานไว้มาก ที่สำคัญคือ

องค์การสหประชาชาติ ให้คำจำกัดความที่ยึดถือเป็นมาตรฐาน คือการพัฒนาชุมชน เป็นกระบวนการซึ่งรวมเอาความมานะพยายามของประชาชนกับฝ่ายรัฐบาลเข้าด้วยกัน ในการช่วยส่งเสริมสภาพของชุมชนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเพื่อให้ชุมชนเหล่านั้นได้มีบทบาทเข้ามามีชีวิต อันหนึ่ง อันเดียวกันของประเทศชาติ และเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุน ความเจริญของประเทศชาติ⁸⁸

แต่โดยภาพรวมจากคำจำกัดความอาจสรุปความหมายของการพัฒนาชุมชนได้ว่าเป็นการพัฒนาความคิด ความสามารถของประชาชนในชุมชน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการช่วยตนเองเพื่อบ้าน และชุมชน ให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยความร่วมมือระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การพัฒนาชุมชนเป็นวิธีการนำเอาบริการของรัฐบาลผนวกเข้ากับความต้องการของประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น⁸⁹ กระบวนการพัฒนาชุมชนมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) ความร่วมมือของประชาชนด้วยศรัทธาเพื่อจะสร้างเสริมระดับความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น โดยอาศัยความริเริ่มของตนเองเป็นสำคัญ
- 2) การกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁹⁰

เป้าหมายของการพัฒนาชุมชน เป็นกระบวนการ (Process) และกลยุทธ์ (Strategy) นำไปสู่การพัฒนาคนให้มีทั้งคุณภาพและคุณธรรมในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

กระบวนการพัฒนาชุมชนเป็นมรรควิธี (Means) ไปสู่จุดหมายปลายทาง (Ends) (จุดหมายปลายทางอาจเป็นจุดหมายปลายทางเบื้องต้น และจุดหมายปลายทางสูงสุด)⁹¹

การพัฒนาชุมชนนั้นไม่ใช่การพัฒนาชนบทอย่างที่หลายคนเข้าใจ แต่เรื่องการพัฒนาชนบทมีหลายทฤษฎี มีหลายวิธีการ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมการเกษตร การปฏิรูปที่ดิน ล้วน

⁸⁸ ปาริชาติ วลัยเสถียร. (2543). กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. หน้า 32.

⁸⁹ ทนงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ. เล่มเดิม. หน้า 5-6.

⁹⁰ ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2546). โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและการส่งเสริมการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทกรณีศึกษาพัฒนาต้นแบบชุมชนสมานฉันท์. หน้า 39.

⁹¹ วิรัช เดียงหงษากุล. (2529). หลักการพัฒนาชุมชนบทบาทของสถาบันการศึกษากับการพัฒนาชุมชนบท. หน้า 3-5.

มุ่งพัฒนาชนบททั้งสิ้น การพัฒนาชุมชนนั้นเป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาชนบทเท่านั้น ไม่สามารถ
 ตอบปัญหาที่เกิดขึ้นในการพัฒนาชนบทได้ การพัฒนาชนบทก็มุ่งพัฒนาส่งเสริมให้ประชาชนใน
 ชนบทซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การพัฒนาชุมชนเป็น
 กลยุทธ์ในการทำงานอย่างหนึ่ง ซึ่งละเอียดอ่อน และมีประสิทธิภาพ เป็นการทำงานเป็นกระบวนการมี
 ขั้นตอนต่อเนื่อง เป็นการทำงานกับประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบท ดังนั้นถ้าใช้
 กระบวนการพัฒนาชุมชนเข้าช่วยในการพัฒนาชนบทแล้ว การพัฒนาชนบทมีแนวโน้มอย่างมากที่
 จะประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน โดยท้ายที่สุดจุดหมายปลายทางสูงสุดของการพัฒนาชุมชนและ
 การพัฒนาชนบทนั้นจะเหมือนกันคือ ต้องพัฒนาคนให้มีคุณภาพและคุณธรรมควบคู่กันไป เป็นเป้าหมาย
 หมายสุดท้ายร่วมกัน⁹²

กระบวนการพัฒนาชุมชนเหมาะสมที่สุดในปัจจุบัน ซึ่งแยกได้หลายขั้นตอน คือ
 ขั้นตอนการศึกษาชุมชน การวิเคราะห์ปัญหาชุมชน การวินิจฉัยปัญหาชุมชนโดยคนในชุมชน การจัด
 ลำดับและความต้องการของชุมชน การทบทวนเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น ฯลฯ

ซึ่งยังมีผู้ให้ความหมายการพัฒนาชุมชนอีกว่า คือ กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ
 และสังคมที่จะทำให้ชีวิตทุก ๆ ด้านของชาวชนบทให้มีการเปลี่ยนแปลงเจริญก้าวหน้าขึ้นพร้อม ๆ กัน⁹³
 และอีกนิยามคือ ขบวนการอย่างหนึ่งที่รับนำมาใช้ เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนช่วยเหลือและส่งเสริมประชาชน
 ในชนบท ให้เกิดความริเริ่มและเสริมสร้างท้องถิ่นให้ก้าวหน้าทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม
 และการดูแลตนเองตามระบอบประชาธิปไตย⁹⁴

จากคำนิยามต่าง ๆ อาจสรุปได้ว่าการพัฒนาชุมชนมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้⁹⁵

- การพัฒนาชุมชน มีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม หรือ
 ลักษณะทางกายภาพ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน
- การพัฒนาชุมชน ก็คือความพยายามที่จะยกมาตรฐานครองชีพของประชาชน
 ภายในชุมชนให้ดีขึ้น
- การดำเนินงาน จะต้องสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน
- การพัฒนาชุมชนจะต้องใช้หลักการช่วยเหลือ เร่งเร้า ส่งเสริมให้ประชาชนเกิด
 ความคิดริเริ่มและรู้จักวิธีช่วยตนเองโดยพลังกลุ่มคน

⁹² แหล่งเดิม. หน้า 5-9.

⁹³ ไพฑูรย์ เครือแก้ว. (2526). ลักษณะสังคมไทย. หน้า 189.

⁹⁴ พัฒน์ บุณยรัตน์พันธุ์. (2515). แนวทางการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน. หน้า 1.

⁹⁵ ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์. เล่มเดิม. หน้า 40.

- ผู้นำการเปลี่ยนแปลง จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นเตือน ชักจูง และส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มขึ้น

- อาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนกับประชาชน และประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ

- รัฐบาลหรือแหล่งให้ความช่วยเหลือจากภายนอกจะให้ความร่วมมือเฉพาะสิ่งใดที่เกินความสามารถที่ชุมชนหรือราษฎรจะจัดหามาได้เอง

- จะต้องมีการรวบรวมผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ดำเนินการแต่เพียงหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเพราะปัญหาของชุมชนอยู่นอกเหนือความสามารถของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดโดยเฉพาะ

- ขบวนการพัฒนาชุมชนจะต้องพิจารณาถึงสังคม ประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นหลัก

- พัฒนาชุมชนโดยอาศัยหลักการและแนวทางระบอบประชาธิปไตย

ส่วนหลักการการพัฒนาชุมชนเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาชุมชน จะต้องเริ่มจากภาวะความเป็นอยู่ของชุมชน พยายามดึงประชาชนให้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เป็นการเข้าใจและระลึกเสมอว่า งานใด ๆ ในชุมชนนั้น เป็นงานและกิจกรรมของเขาเอง และการกระทำกิจกรรมใดก็ตาม ให้เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยคำนึงถึงสิ่งประกอบอื่น ๆ ในชุมชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการปลูกฝังนิสัยและส่งเสริมให้คนได้รู้จักคิด ตัดสินใจ วางแผน และดำเนินการด้วยตนเองอยู่เสมอ เพราะการทำอยู่เสมอ ๆ ได้เป็นการพัฒนาทางสมองของตน นอกจากนี้ในการพัฒนา ต้องคำนึงถึงแนวคิดพื้นฐานของการพัฒนาชุมชนซึ่งจำแนกได้เป็น 3 ประการ^{๑๖}คือ

ประการแรก การช่วยตนเอง และการช่วยเหลือเพื่อให้สามารถช่วยตนเองได้ กล่าวคือประชาชนในท้องถิ่นจะต้องคิดช่วยตนเองก่อน ในการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นของตนทั้งในรูปแบบแรงงาน วัสดุและทรัพย์สินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน รัฐบาลจะให้การสนับสนุนทางวิชาการและเงินพอสมควรถ้าหากเกินขีดความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น

ประการที่สอง การพัฒนาชุมชนมีขอบเขตกว้างขวางและปัญหาหนึ่ง ๆ มักจะเชื่อมโยงไปปัญหาอื่น ๆ เสมอซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงต้องดำเนินการแก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ กันและเข้าดำเนินการแก้ไขทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับปัญหาพร้อมกันไปในรูปแบบของโครงการ หรือแผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้เพื่อการแก้ปัญหาดังกล่าว

^{๑๖} สานิตย์ บุญชู. (2525). ความรู้ทั่วไปในการพัฒนาชุมชน. หน้า 24-35.

ประการสุดท้าย การพัฒนาชุมชนเป็นการดำเนินงานที่มีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาประเทศ หมายความว่า กิจกรรมด้านการพัฒนาท้องถิ่นหรือชุมชนในชนบทหรือในเมืองจะได้รับการสนับสนุนให้เป็นกำลังสำคัญและเป็นรากฐานที่ค้ำจุนนโยบายชาติ การสนับสนุนที่ได้รับนี้ก็คือการสนับสนุนจากรัฐบาลทางด้านวัสดุและกำลังคน โดยหลักการสำคัญของการพัฒนาชุมชนมีดังนี้⁹⁷

1) หลักการช่วยตนเอง คือสนับสนุนให้ประชาชนได้ช่วยเหลือตนเอง การช่วยเหลือจากภายนอกให้อยู่ในขอบเขตที่จะเป็นการช่วยให้เขาได้ช่วยตนเองได้เท่านั้น ไม่ควรช่วยทุกสิ่งทุกอย่าง ตัวเขาไม่ได้มีส่วนร่วมพอแก่การพัฒนาตนเอง และเพื่อที่จะให้เขาช่วยตัวเองได้ จึงควรเริ่มจากภาวะการณ์ที่เป็นอยู่ของประชาชน เริ่มจากสิ่งเล็ก ๆ น้อยและง่ายไปหาสิ่งที่ยาก ไม่รีบเร่งทำโครงการทำแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้โอกาสเขาได้เรียนรู้งานนั้น ๆ และพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้มากที่สุด

2) หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกิจการทุกอย่างให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจทำงาน ลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจไปแล้วด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการ กรณีที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการหรือโครงการนั้น ๆ ทำให้เขาได้มีโอกาสพัฒนาตนเอง แต่ในการดึงประชาชนเข้าร่วมในกิจการนั้น ๆ จะต้องไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ จะต้องมาจากชนทุกชั้นของสังคม ตั้งแต่คนร่ำรวยที่สุดจนถึงยากจนที่สุดของชุมชน จะเลือกที่รักมักที่ชังไม่ได้

3) หลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน หมายความว่าในการดำเนินกิจการใด ๆ ทุกคนจะมีสิทธิมีเสียงเท่าเทียมกัน ไม่มีใครใหญ่กว่าใครด้วยศรัทธาบรรดาศักดิ์ ยากดีมีเงินหรือระดับการศึกษา แต่ถือว่าเป็นคนหนึ่งที่มีเสียงในการลงคะแนนเสียงหรือออกเสียง

4) หลักการใช้ประโยชน์จากผู้นำท้องถิ่น เพราะผู้นำท้องถิ่นเป็นบุคคลในท้องถิ่นที่มีผู้เคารพนับถือ ไว้วางใจ หรือมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิด และการตัดสินใจของมหาชนในชุมชน เขาจึงจะเป็นผู้ช่วยเหลือแพร่หลายให้เกิดความนิยมจูงใจจากประชาชน ให้มาร่วมงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบางครั้งยังช่วยเป็นวิทยากรในบางสาขาให้อีกด้วย

5) หลักความเข้าใจวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นเป็นของตนเอง ซึ่งเหมือนคล้ายคลึงหรือต่างออกไปจากชุมชนอื่น ผู้มีหน้าที่พัฒนาจำต้องทราบและยึดถืออย่างน้อยขั้นแรก ๆ การเข้าสู่ชุมชน ต้องวางโครงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเชื่อไปพลาง ๆ ก่อน ต่อเมื่อภายหลังเห็นว่าสิ่งใดควรปรับปรุง ดัดแปลง

⁹⁷ ทวี ทิมจำ. เล่มเดิม. หน้า 9-10.

แก้ไข จึงค่อยทำไปทีละเล็กทีละน้อย โดยให้เขาได้รับความกระทบกระเทือนใจน้อยที่สุดหรือไม่รู้สึกเลย ทั้งนี้เพราะเห็นดีเห็นงามในการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ด้วย

2.2.1.3 แนวคิดเรื่องประชาคมและการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Active Participation Theory) หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น ทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าว ซึ่งการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิด 3 ประการ⁹⁸คือ

- ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจ และความห่วงกังวลของบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจ และความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

- ความเดือดร้อน และความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นและลงมือกระทำร่วมกัน

- การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่เกี่ยวกับกิจกรรมนั้น

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็น การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการควบคุมใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาที่แสดงออกในรูปแบบการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของคนอย่างเป็นตัวของตัวเอง⁹⁹ Cohen and Uphoff กล่าวว่า การมีส่วนร่วมโดยทั่วไปหมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการตัดสินใจแต่เพียงอย่างเดียว ยังใช้การตัดสินใจควบคู่ไปกับการปฏิบัติการ (Implementation) ด้วย เช่นการจัดองค์กร การกำหนดกิจกรรมพัฒนา เป็นต้น การตัดสินใจยังมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องของผลประโยชน์ (Benefits) และการประเมินผล (Evaluation) ในกิจกรรมพัฒนาด้วย ซึ่งจะเห็นว่า การตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องเกือบโดยตรงกับการปฏิบัติ แต่ก็เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และการประเมินผลด้วยเหมือนกัน กล่าวคือ ผลประโยชน์นั้นเป็นผลมาจากการปฏิบัติ

⁹⁸ มรกต วัฒนะวีรุณ. (2541). ปัจจัยที่มีผลต่อการเรียกร้องสิทธิคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 28.

⁹⁹ ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์. (2527). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. หน้า 153.

การ และผลประโยชน์ก็จะมาเป็นตัวกำหนดให้มีการประเมินผล ซึ่งต่างก็ได้รับผลมาจากขั้นตอนการตัดสินใจแล้วทั้งสิ้นนั่นเอง¹⁰⁰

จากความคิดของ Cohen and Uphoff จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมมี 4 ลักษณะคือ

1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานความร่วมมือ

3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ทั้งวัตถุ ทางสังคม หรือส่วนบุคคล

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

Rousseau ได้กล่าวถึงทฤษฎีการมีส่วนร่วม (A Participatory Theory of Democracy) ไว้ดังนี้¹⁰¹

- การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะเลือกในการมีส่วนร่วมหรือไม่ ที่สำคัญคือ จะต้องไม่มีใครเป็นนายใครหรือนายแห่งชีวิตใคร

- กระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความสามารถพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะทำให้เกิดความตระหนัก รับรู้ในความสำคัญของการมีส่วนร่วมของตนเอง

การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญ เพราะการได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป้าหมายอย่างจริงจังในการเข้าร่วมพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ ถือเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จเพราะเป้าหมายของการพัฒนา คือการได้รับความร่วมมือในทางปฏิบัติจากกลุ่มเป้าหมาย

ในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยมีความตระหนักในความสำคัญของแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ เริ่มต้นด้วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้ระบุไว้แน่ชัดว่าจะสนับสนุนเร่งรัดให้องค์กรเอกชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในสวัสดิการสังคมมากขึ้น ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ได้กำหนดให้มีแผนงานการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแผนงานหนึ่งในแผนปรับปรุงกลไกการพัฒนาสังคม สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.

¹⁰⁰ ทศนีย์ วีระกันต์. (2541). การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค : ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. หน้า 33.

¹⁰¹ บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์. (2528). ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบบึงแวดล้อม. คณะสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล. หน้า 25.

2535-2539) ในส่วนของการพัฒนาคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของคนยากจนในชนบทสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาชน และประชาชนในการแก้ไขและพัฒนาสังคมชนบท และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2550) ได้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน¹⁰²

ยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนแนวใหม่ถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนและการพึ่งพิงตนเองเป็นหลักการและวิธีการพัฒนาที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการพัฒนา ที่มุ่งพัฒนาคนและส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งการพัฒนาแม้โครงการต่าง ๆ จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนแต่หาก ประชาชนในท้องถิ่นไม่เห็นด้วย ไม่ยอมรับ ขาดความร่วมมือการพัฒนา ก็ไม่อาจสำเร็จได้ โดยที่ปัญหาและความต้องการในแต่ละท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นที่นั่นเท่านั้นที่จะรู้ดีที่สุดในการช่วยร่วมกำหนดรูปแบบ วิธีการแก้ไข ปัญหาแล้วร่วมพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นไปไม่ได้แน่แท้ว่าจะใช้รูปแบบวิธีการพัฒนาแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นในรูปแบบเดียวกันหมดในทุกท้องถิ่นทั่วประเทศจำเป็นต้องศึกษาปัจจัยที่บ่งลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น โดยการดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมให้ข้อคิดเห็นเพื่อเป็นกำลังผลักดันให้การพัฒนาบรรลุตามวัตถุประสงค์ต่อไป

การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นก็มิใช่เป้าหมายให้เกิดความเป็นประชาสังคม เพื่อร่วมกันสร้างสรรค์สังคมที่ดีและมีความสุข ดังนั้นเมื่อพิจารณาคำว่า “ประชาคม” พบว่ามีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Civil Society” โดยสาระหลักนั้นเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในสังคม โดยเกิดจากการที่ผู้คนในสังคมมองเห็นวิกฤตของสภาพปัญหาซึ่งมีความสลับซับซ้อนและยากที่จะแก้ไข มีความต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงของสังคมและนำไปสู่การก่อเกิดจิตสำนึก (Civic Consciousness) ร่วมกัน เกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม องค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ทั้งนี้โดยมีความรัก ความสามานฉันท์ และความเอื้ออาทรต่อกัน เพื่อให้บรรลุผลในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมดังกล่าวก็ค้องอาศัยปัจจัย¹⁰³ ดังนี้

¹⁰² ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เล่มเดิม. หน้า 42.

¹⁰³ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. (2542). รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “โครงการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับตำบล. หน้า 4-7.

- 1) ให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อเข้าพบวิกฤต การสร้างสรรค์กำลังการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเข้มแข็งทางสังคม
- 2) ส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่นโดยยึดหลักการให้คนในท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง
- 3) ใช้การศึกษาโดยอาศัยการมองอย่างเป็นองค์รวม โดยคำนึงว่าแต่ละท้องถิ่นมีสภาพแตกต่างกัน ต้องแสวงหาทางเลือกในการแก้ปัญหาให้เหมาะสม จำต้องให้ความสำคัญกับเจตจำนงสาธารณะของคนในท้องถิ่นนั้นด้วย
- 4) ต้องศึกษาแต่ละท้องถิ่นโดยมุ่งบูรณาการแผนงานและปัจจัยในพื้นที่ระดับต่าง ๆ ของชุมชน ให้ประชาชนร่วมกำหนดแนวทางในการพัฒนาชุมชนเพื่อให้ตรงกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นนั้น
- 5) เน้นการศึกษาสภาพท้องถิ่นโดยมุ่งให้เกิดความยั่งยืนของความเป็นประชาสังคม และสามารถเคลื่อนต่อได้ด้วยตนเอง โดยมุ่งเน้นการศึกษาประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้นด้วยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันดังกล่าว ย่อมเป็นประสบการณ์สำคัญที่ทำให้สมาชิกของสังคมมองเห็นศักยภาพของตนเอง และตระหนักในความเป็นเจ้าของสังคมที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบสังคม หรือเรียกว่า การเกิด “จิตสำนึกสาธารณะ” (Civic Consciousness) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสรรค์ประชาสังคมให้มีความยั่งยืน

ในประเทศไทย การก่อตัวของแนวคิดประชาสังคมร่วมสมัย เกิดจากวิกฤตการณ์หรือสภาพปัญหาที่สลับซับซ้อน จึงทำให้มองเห็นพัฒนาการของแนวคิดประชาคมร่วมสมัย ว่าค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นมาอย่างช้า ๆ ในสังคมไทย ในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกระบวนการทางปัญญาที่ต้องอาศัยการสะสมองค์ความรู้จากประสบการณ์จริง ปฏิบัติจริง จนกระทั่งเห็นผลว่าสามารถแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาแนวคิดประชาคม ที่ได้ก่อตัวขึ้นในสังคมไทยมีเหตุปัจจัยหลายประการที่เอื้อให้แนวคิดนี้พัฒนาต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง เช่น การขยายตัวของชนชั้นกลาง การเกิดขึ้นขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์พัฒนาการกระบวนการประชาธิปไตย ฯลฯ ต่อมาสังคมไทย เข้าสู่ยุคข้อมูลข่าวสาร และเนื่องจากสังคมไทย มีโครงการซับซ้อนเชิงแนวตั้งสูง เช่น ต้องรู้จักผู้หลักผู้ใหญ่ มีเจ้ามีนาย การพัฒนาประชาคมจึงค่อยเป็นค่อยไปอย่างมีกาลเทศะ อย่งไรก็ดี ความสัมพันธ์แนวระนาบก็ได้เริ่มมีการพัฒนาขึ้นจนกลายเป็นการถกทอความคิดเห็นความเข้าใจเข้าด้วยกัน เกิดเป็นความเข้มแข็งของกลุ่มคน หรือชุมชนที่มีความสมานฉันท์น่าอยู่และมีความสุข¹⁰⁴

¹⁰⁴ เบ็ญจมาศ ศิริภัทร. (2544). ประชาคมรากหญ้าประสบการณ์จริงจากชุมชนเข้มแข็งระดับตำบล 4 ภาค.

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมเป็นองค์ประกอบหนึ่งในรัฐที่อาจกล่าวได้ว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นน้อยมาก โดยเฉพาะในการดำเนินกระบวนการพิจารณาปกติ ประชาชนคงมีส่วนร่วมในฐานะ ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้เสียหาย ซึ่งเป็นบุคคลที่มีฐานะเป็นวัตถุที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการยุติธรรม หรือในฐานะของคู่ความที่นำเสนอข้ออ้าง ข้อเถียง และพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อให้พิจารณาพิพากษาไปตามรูปคดี การตัดสินใจขาดในปัญหาต่าง ๆ เป็นดุลพินิจโดยอิสระและเด็ดขาดของผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้รับผิดชอบในคดีนั้น ๆ

ในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบัน ประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากเป็น “เจ้าของ” ผู้มีสิทธิออกเสียงต่าง ๆ เพียงแต่รูปแบบการใช้สิทธิของประชาชนอาจมีความแตกต่างกันไปบ้างตาม “เรื่อง” ที่ต้องอาศัยการใช้สิทธิออกเสียงของประชาชน ในรูปแบบโดยทั่วไป การมีส่วนร่วมของประชาชนจะอยู่ในรูปของการใช้สิทธิผ่านระบบ “ผู้แทน” ที่จะเป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาที่สำคัญแทนประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากโดยสภาพของกระบวนการที่ไม่อาจให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเองโดยตรง แต่การที่ “ผู้แทน” เหล่านี้ได้รับเลือกจากประชาชนเองโดยตรง ทำให้บรรดาผู้แทนเหล่านี้จำเป็นต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนที่เลือกตนมาด้วย เพราะผลของการตัดสินใจในแต่ละเรื่องจะเป็นอย่างไรนั้นเป็นเรื่องที่ผู้แทนเหล่านี้จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเอง หากผลของการตัดสินใจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ย่อมจะทำให้ผู้แทนเหล่านี้ไม่ได้รับเลือกอีกในคราวต่อ ๆ ไป แต่ในทางตรงกันข้าม หากผลของการตัดสินใจสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ประชาชนส่วนใหญ่เหล่านี้ก็จะเลือกผู้แทนที่แสดงความคิดเห็นได้สอดคล้องกับความต้องการของคนเข้ามาทำหน้าที่ต่อไป

ในบางกรณีที่มีความสำคัญ อาจจะมีการกำหนดให้การตัดสินใจในปัญหาเหล่านี้จะต้องกระทำโดยประชาชนเองโดยตรง กรณีที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดกรณีหนึ่งคือการออกเสียงประชามติเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญที่เป็นทั้งเครื่องมือในการวางโครงสร้างของอำนาจรัฐและการรับรองคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเทศทั้งปวง บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีอยู่โดยตรง ดังนั้นจึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนที่เป็นผู้ได้รับผลจากการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองว่า บทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดไว้จะเป็นที่ยอมรับได้หรือไม่ ในกระบวนการลักษณะดังกล่าวนี้ บทบาทของประชาชนที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการนั้นจะถือว่าเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดลักษณะหนึ่ง เนื่องจากเป็นผู้ชี้ขาดและตัดสินใจปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเองโดยไม่ผ่านสื่อกลางใด ๆ ทั้งสิ้น

บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยได้ทวีความสำคัญมากขึ้นทุกขณะ ในกระบวนการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือเกี่ยวข้องกับสิทธิ หน้าที่ และความเป็นอยู่ของประชาชน ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ บ้างไม่มากนักน้อย ในระดับเบื้องต้น หลาย ๆ กรณีเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ต่อการดำเนินการหรือมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำขึ้นว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใดในสายตาและ ความคิดเห็นของประชาชนผู้เกี่ยวข้อง ในบางกรณีอาจจะกำหนดหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยให้มีการแต่งตั้งประชาชนของภาคส่วนต่าง ๆ เข้าอยู่ในองค์กรต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่สะท้อนความคิดเห็นของประชาชนในหัวข้อหรือประเด็นที่มีความสำคัญ

ในกระบวนการยุติธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีบทบาทค่อนข้างจำกัด ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น ซึ่งโดยสภาพทางสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา จนกระทั่งถึงปัจจุบันอาจจะกล่าวได้ว่าสภาพการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยเหตุจำเป็นที่แตกต่างจากลักษณะ ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ในบางประเทศอาจจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่คัดเลือกเจ้าหน้าที่ ในกระบวนการยุติธรรมเองโดยตรง เช่นการเลือกตั้งพนักงานอัยการประจำเขต (District Attorney) ของ ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือแม้แต่การเลือกตั้งผู้พิพากษาในศาลของมลรัฐต่าง ๆ แต่ในบริบทของ ประเทศไทยที่เรามุ่งเน้นการสร้างหลักประกันความอิสระของฝ่ายตุลาการมิให้อำนาจทางการเมือง เข้ามาแทรกแซงจนกระทั่งทำให้มีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดี ทำให้โอกาสที่จะสร้างการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกระบวนการคัดสรรผู้ทำหน้าที่มิได้ค่อนข้างจำกัด¹⁰⁵ เนื่องจากหากฝ่ายการเมืองเข้ามา มีบทบาทต่อการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการมากขึ้นไป จะมีผลทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีอิทธิพล เหนือการทำงานของฝ่ายตุลาการจนอาจจะทำให้เกิดสภาพการณ์ที่ต้องพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อตอบสนองต่อเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญมากกว่าการใช้ดุลพินิจจากการพิจารณาพิเคราะห์เหตุผลทาง กฎหมายเป็นสำคัญ แม้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมจะมีช่องทางจำกัด แต่ ก็มีใช้ว่าจะไม่มีโอกาสที่จะสร้างการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น ในแง่มุมนี้ การระงับข้อพิพาททางเลือก จะเป็นเครื่องมือที่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมได้ มากขึ้นในหลาย ๆ ลักษณะ

¹⁰⁵ ปรัชญา อยู่ประเสริฐ และคณะ. (2550). การเสนอผลการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “การระงับข้อพิพาท ทางเลือกในความท้าทายใหม่ของการพัฒนากระบวนการยุติธรรม : ประชาชนได้ประโยชน์อย่างไร”.

2.2.1.4 แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง

แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง เป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญในกระแสของโลกาภิวัตน์ของไทยบทเรียนต่าง ๆ ¹⁰⁶ รวมทั้งวิกฤตเศรษฐกิจ การพังทลายของระบบสถาบันการเงินกลายเป็นที่มาของปัญหาสังคมอื่น ๆ ปัญหาการล้มละลาย ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณีรวมทั้งปัญหาอาชญากรรมรวมไปถึงสถิติการฆ่าตัวตายที่สูงขึ้นเนื่องจากภาวะบีบคั้น หลายคนหมดทางออก สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นปัญหาที่ทุกคนทุกฝ่ายต้องหันหน้าเข้าหากัน

ท่ามกลางกระแสอันโกลาหลในสังคมเมืองที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากหวงกลับสู่บ้านเกิดในชนบท ทำให้ค้นพบว่า ชุมชนในภาคเกษตรซึ่งกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศได้ทำหน้าที่เหมือนฟองน้ำที่ช่วยซึมซับและโอบอุ้มแรงงานคืนถิ่นเหล่านี้ไว้ หลาย ๆ ชุมชนมีการถักทอกันเป็นเครือข่าย มีการฟื้นฟูภูมิปัญญาดั้งเดิมเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอันจะเป็นรากฐานของกันพัฒนาที่ยั่งยืนบนหลักแห่งความพอเพียง ¹⁰⁷ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540 พระราชทานไว้ตอนหนึ่งว่า

“ถ้าสามารถที่จะเปลี่ยนให้เป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียง ไม่ต้องทั้งหมด แม้จะไม่ถึงครึ่ง อาจจะเศษหนึ่งส่วนสี่ ก็จะสามารถที่จะอยู่ได้ การแก้ไขจะต้องใช้เวลาไม่ใช่ง่าย ๆ โดยมากคนก็ใจร้อนเพราะเดือดร้อน แต่ว่า ถ้าทำตั้งแต่เดี๋ยวนี้ก็จะสามารถที่จะแก้ไขได้”

ซึ่งชุมชนจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพลิกฟื้นประเทศให้พ้นจากวิกฤตเพราะชุมชนเป็นหน่วยทางสังคมที่ประกอบด้วยคนทุกเพศทุกวัย ซึ่งอาจจะมีเหมือนและความต่างในระดับบุคคล แต่สถาบันก็ได้สร้างกติกาในการอยู่ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของบรรทัดฐาน ค่านิยม วิถีชาวบ้าน อาทิเส้นทางการพึ่งตนเองของไพศาลี การเฝ้าอยู่เฝ้ากินด้วยเกษตรอินทรีย์ของคนอีสาน ตัวตนของชุมชนไม่เรียง ¹⁰⁸ ที่เชื่อมโยงจนเกิดเป็นความผูกพันระหว่างคนกับคน คนกับทรัพยากรรวมไปถึงการสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับสถาบันอื่น ๆ

¹⁰⁶ ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เล่มเดิม. หน้า 52.

¹⁰⁷ กรมประชาสัมพันธ์. (2543). ฝ่าวิกฤตด้วยพลังชุมชน.

¹⁰⁸ ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เล่มเดิม. หน้า 52.

แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนมีดังนี้¹⁰⁹

1) การพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนโดยภาครัฐและเอกชน มีจุดสำคัญ 2 ประการ คือ นโยบายของรัฐและกฎหมาย ต้องให้สิทธิและอำนาจแก่องค์กรชุมชนมากขึ้นมีกฎหมาย กฎระเบียบยอมรับ และอีกประการหนึ่ง คือการกำหนดแผนงาน งบประมาณ และโครงการ จากหน่วยงานของรัฐและเอกชนต่าง ๆ จากที่ลงไปปฏิบัติร่วมกับองค์กรชุมชน ก็ให้สิทธิและอำนาจให้ องค์กรชุมชนจัดการตนเองจะได้สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนได้เหมาะสมสอดคล้องกับ สถานการณ์และสภาพความเป็นจริงซึ่งจะทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น

2) การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนที่ริเริ่มขึ้นใหม่มีแนวทางพัฒนา คือให้มีการศึกษาเรียนรู้ปัญหาชุมชนแบบมีส่วนร่วม ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมคิดหาวิธีแก้ปัญหา และร่วมพัฒนาชุมชนด้วยตนเอง ให้มีการวางแผนในการแก้ไขปัญหา และให้มีการรวมกลุ่มปฏิบัติ ร่วมกันในชุมชน โดยทั้งนี้ ภาครัฐจากภายนอกและผู้นำชุมชนต้องติดตามการแก้ปัญหาและพัฒนา องค์กรให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นอย่างสม่ำเสมอด้วย

3) การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนที่มีอยู่แล้วและกำลังดำเนินกิจกรรม พัฒนาอยู่ในปัจจุบัน โดยต้องเริ่มจากการพัฒนาผู้นำชุมชนเสียก่อนอย่างแรกเพื่อให้มีความสามารถและ แนวคิดรองรับการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง มีการเพิ่มพูนความรู้ต่าง ๆ ให้แก่ชุมชนอย่างสม่ำเสมอเพื่อ พัฒนาแนวคิดในการดำเนินการ เจ้าหน้าที่รัฐและเอกชนที่เข้าไปอยู่ในชุมชนก็ต้องมีการพัฒนาปรับตัว ให้เข้ากับแนวคิดในการพัฒนาความเข้มแข็งในชุมชนนั้นด้วย

ความเป็นชุมชนที่เข้มแข็งจึงต้องใช้ระยะเวลาและความเหมาะสมทางบริบท ทางสังคมที่จะเอื้ออำนวยให้ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง ซึ่งความสามารถในการ ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในบ้านเพี้ยพานี่เกิดขึ้นได้มาก เนื่องจากความเข้มแข็งของชุมชนนั่นเอง ตลอดจนการพึ่งตนเองก็ย่อมจะสอดคล้องกับความเป็นชุมชนที่เข้มแข็งอีกด้วย โดยการพิจารณาชุมชนเข้มแข็งอาจจะมีหลายมิติ คือทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ย่อมจะแสดงให้เห็น ว่า เมื่อชุมชนมีความเข้มแข็งย่อมจะทำให้เกิดความยั่งยืนและพัฒนาต่อเนื่องสืบไป¹¹⁰

¹⁰⁹ สัมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ. (2540). การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้าน. จัดโดย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. หน้า 113-117.

¹¹⁰ ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เล่มเดิม. หน้า 52.

2.2.1.5 แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน

แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมีที่มาจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ คือเป็นแนวคิดที่เฟื่องฟูขึ้นเพราะลักษณะสากลและลักษณะเฉพาะของสังคมไทย

ในแง่ปัจจัยภายนอกประเทศ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเกิดจาก (1) การเปลี่ยนแปลงในการอธิบายคำสอนของศาสนาคริสต์อันเป็นผลจากการประชุมวาติกันที่ 2 (2505-2508) และ (2) การเพิ่มของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศผ่านทางองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization หรือ NGO)

ในแง่ปัจจัยภายในประเทศ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเกิดจาก (1) การคุกคามของระบบทุนนิยมต่อชุมชนหมู่บ้าน แนวโน้มการสลายตัวของชุมชนขณะที่วัฒนธรรมแห่งชุมชนยังคงเข้มแข็งอยู่ และ (2) การตื่นตัวของปัญญาชนและผู้มีการศึกษาต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประเทศ¹¹¹

การพัฒนาชุมชนโดยนักพัฒนาที่มุ่งแต่จะให้ชุมชนเป็นไปตามแบบที่ตนคิดไว้ว่าเป็นแบบที่คิโนันมักไม่ทำให้การพัฒนานั้นก้าวหน้าจนประสบความสำเร็จได้เพราะแบบที่นักพัฒนาอยากให้เป็นกับแบบที่ชาวบ้านเองอยากให้เป็นอาจไม่เป็นไปในทางเดียวกันได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความคิด ความเชื่อ ทักษะ การปฏิบัติ ตลอดจนวิถีชีวิตทั้งหมดของชาวบ้าน นั่นก็คือ การศึกษาวัฒนธรรมนั่นเอง เพื่อเข้าใจถึงวิถีชีวิตทั้งหมดของประชาชนของชาวบ้าน เข้าใจถึงพลังที่มีอยู่ในชุมชน และที่สุดก็เพื่อเข้าใจถึงทิศทางของการพัฒนา การศึกษาวัฒนธรรมจึงมิได้มีความหมายเพียงแค่นำมาปรับปรุงเทคนิควิธีการทำงานของนักพัฒนา แต่มีความหมายถึง “ทิศทาง” ของการพัฒนาทีเดียว¹¹²

กระแสปัญญาสายวัฒนธรรมกว้างไกลและลึกซึ้ง โดยที่ความรู้ทางวัฒนธรรมเกิดจากการเรียนรู้ของมนุษย์มาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ จึงสืบทอดเป็นกระแสธารมาเป็นเวลาช้านาน เป็นความรู้อย่างบูรณาการที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของมนุษย์ทุกด้าน ความลึกซึ้งของวัฒนธรรมที่มีมิติทางจิตใจและจิตวิญญาณที่ตื่นแต่ยังลึกกว่ามิติทางวัตถุ ก็คือวัฒนธรรมให้สุนทรียรสแห่งความงามและความไพเราะ จากความสร้างสรรค์ของมนุษย์ที่ไปไกลกว่านั้นก็คือวัฒนธรรมเกี่ยวข้องกับคุณค่าอันสูงส่งลึกซึ้งทางจิตวิญญาณ และนำมาซึ่งความสุขอันประณีตล้ำลึกจากอิสรภาพอันเป็นความสุขทางจิตวิญญาณ (Spiritual Happiness) โดยเห็นแล้ววัฒนธรรมเป็นรากฐานของสังคมแต่ละสังคม เมื่อวัฒนธรรมเป็นกระแสธารแห่งปัญญาอีกกระแสหนึ่งที่เป็นรากฐานของสังคมถึงเพียงนี้ การศึกษาที่เน้นการเรียนกันเฉพาะความรู้จากหนังสือ ซึ่งไม่มีฐานอยู่ในวัฒนธรรมจึงเท่ากับตัดคนออกจากราก

¹¹¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2534). วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม. หน้า 221.

¹¹² บุญเทียน ทองประสาน. (2531). แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนในงานพัฒนา. หน้า 63-67.

ทางวัฒนธรรมของตนเอง และวัฒนธรรมที่ขาดการปฏิบัติก็จะสูญสลายไปจากโลก และจะไม่มีวันคืนกลับมาอีก เป็นการทำลายมรดกทางภูมิปัญญาของมนุษยชาติอย่างเสียหายยิ่ง

ประเทศไทย ถ้านั้นแต่การพัฒนาธุรกิจ วัฒนธรรมไทยจะสูญหายไปจากดินแดนที่เรียกว่าไทยแลนด์เมื่อสูญวัฒนธรรมก็เท่ากับสูญชาติ การพัฒนาที่ตัดขาดรากฐานทางวัฒนธรรมของตนเอง จึงก่อความเสียหายสุดคณานับ จำเป็นที่จะต้องทบทวนการพัฒนา และสร้างความเข้าใจถึงการพัฒนาที่ไม่ตัดรากทางวัฒนธรรมของตนเอง¹¹³

โดยเฉพาะวัฒนธรรมชุมชนของชาวบ้านไทยยังมีความเข้มแข็ง คือความมีน้ำใจ ความรักกันฉันพี่น้อง แบ่งปันช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกัน ไม่เอาเปรียบข่มเหง ความสมถะเรียบง่าย การไม่ใช้กำลัง การพึ่งพาตนเอง ความซื่อสัตย์ไม่คดโกง ในหมู่บ้านภาคอีสานยังมีวัฒนธรรมที่ดีงามเหล่านี้อยู่มากเป็นพิเศษ การคุกคามของระบบทุนนิยมต่อองค์กรชุมชนหมู่บ้านที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ยังคงมีวิถีชีวิตวิถียุทธศาสตร์ของชุมชนหรือที่เรียกว่าวัฒนธรรมยังคงเข้มแข็งอยู่ ทำให้ปัญญาชนและนักพัฒนาเกิดแนวคิดที่จะรักษาและฟื้นฟูวัฒนธรรมเดิม เพราะเขาเห็นการปะทะกันของความสัมพันธภาพแบบตลาดกับความสัมพันธภาพแบบตามวัฒนธรรมเดิม พวกเขาคิดจะเชิดชูให้วัฒนธรรมชุมชนเป็นคุณค่าใจกลางของการพัฒนา เมื่อรักษาวัฒนธรรมชุมชนไว้ได้ก็สามารถรักษาสังคมคือชุมชนหมู่บ้านไว้ได้ด้วย

โดยสรุปแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนขยายตัวเฟื่องฟูในเมืองไทยเพราะแนวคิดนี้ซึ่งสร้างเป็นระบบคิดมาจากระดับสากล ซึ่งมีไทยมีสภาพการณ์พิเศษที่ไม่ปรากฏในประเทศอื่น คือไทยยังเป็นสังคมที่ผู้คนมีน้ำใจ มีมิตรไมตรี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความรักเพื่อนมนุษย์ในชนบทยังมีวัฒนธรรมชุมชนอยู่เข้มข้นมากกว่าที่อื่นใดบนโลก และชุมชนหมู่บ้านยังมีเสถียรภาพโดยเปรียบเทียบแนวคิดในการพัฒนาชุมชนในต่างประเทศ ไทยเราก็พร้อมรับแนวคิดนี้เพราะชุมชนชนบทของเรามีวัฒนธรรมชนิดเดียวกันเป็นพื้นฐานอยู่ก่อน และเราประสบปัญหาว่าอาจจะเสียไปเพราะการคุกคามของระบบทุนนิยม อีกประการหนึ่งปัญญาชน นักวิชาการและคนชั้นกลางของไทยกำลังตื่นตัวที่จะมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเมืองและกิจกรรมวัฒนธรรมของประเทศ ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยจึงเป็นประเทศที่แนวคิดการพัฒนาแบบวัฒนธรรมชุมชนแพร่หลาย และมีอิทธิพลสูง ในขณะที่ในประเทศโลกที่สามอื่น ๆ องค์กรพัฒนาเอกชนยังช่วยเหลือชาวบ้านทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่¹¹⁴

¹¹³ ประเวศ วะสี. วัฒนธรรมกับการพัฒนา. หน้า 4-6.

¹¹⁴ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. เล่มเดิม. หน้า 221-235.

2.2.2 ที่มา และความหมายของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน

จากความหลากหลายของการระงับข้อพิพาทในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่มีขึ้นเพื่อแก้ไข ปัญหาในกระบวนการยุติธรรม อาทิ การไกล่เกลี่ย การประนอมข้อพิพาท หรือการไกล่เกลี่ย ประนอมข้อพิพาท ซึ่งได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากปรากฏการณ์ทางสังคมเรื่องเดียวกันแต่พยายามอธิบาย และให้คำจำกัดความแตกต่างกันไปในรายละเอียดปลีกย่อยนั้น มีข้อนำสังเกตบางประการ ว่า¹¹⁵

ประการแรก การกำหนดนิยามของ “อาชญากรรม” (Crime) นั้นกำหนดว่า “อาชญากรรม หมายถึง การกระทำที่กฎหมายแห่งรัฐบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ตามกฎหมาย” ซึ่งนิยามดังกล่าวมีลักษณะที่กำหนดไว้กว้าง ๆ ครอบคลุมความขัดแย้ง (conflict) ข้อพิพาท (dispute) ความผิดที่เห็นได้ในตัวเอง (mala in se) และความผิดที่รัฐกำหนด (mala prohibita) หรือความผิดต่อ รัฐรวมเข้าไว้ด้วยกัน จึงทำให้สังคมเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและมีทัศนคติต่ออาชญากรรมใน ลักษณะเหมารวม (Stereotype) ว่ามีความชั่วร้ายไปทั้งหมดทั้ง ๆ ที่ความขัดแย้งและข้อพิพาททาง อาญาบางลักษณะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายก็จริงอยู่แต่เป็นความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่อาจปลั่งผลอ เกิดขึ้นได้กับคนในสังคมทั่วไปซึ่งมีลักษณะแตกต่างโดยสิ้นเชิงจากความผิดที่เห็นได้ในตัวเอง

ประการที่สอง ข้อพิพาททางอาญาที่เข้าสู่กระบวนการประนอมหรือระงับโดยวิธีการ ประนอมข้อพิพาททางอาญา (Criminal Mediation) หรือการดำเนินคดีอาญาอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Justice) หรือกระบวนการยุติธรรมคู่ขนาน (Diversion) หรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution หรือ ADRs) นั้น ต่างก็มีลักษณะที่สำคัญร่วมกันคือเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยพยายามไม่ใช้กระบวนการยุติธรรม หรือลดความรุนแรงจากการใช้กระบวนการ ยุติธรรม (Harm Deduction in Using Criminal Justice) ซึ่งกรณีข้อพิพาททางอาญาที่เข้าข่ายใช้วิธีการ เหล่านี้ควรเป็นความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่ไม่มีลักษณะเป็น “อาชญากรรม” คือไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมมากไปกว่าผลกระทบต่อผู้เสียหาย

ประการที่สาม การระงับข้อพิพาท โดยการประนอมข้อพิพาททางอาญาที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันเหล่านี้มิได้เป็นกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายอาญา หรือกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก (Mainstream Criminal Justice) แต่เป็นเพียงมาตรการนอกกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยไม่จำเป็นต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมาย (ยกเว้นการยอมความตามกฎหมายและการไกล่เกลี่ยบางลักษณะ) ซึ่งการที่ระบบการบริหารงานยุติธรรมสมัยใหม่ยอมรับ หลักการระงับข้อพิพาทในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการมากขึ้นเนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่ามีประโยชน์ ต่อรัฐ ผู้เสียหาย และผู้กระทำผิดไม่น้อยกว่ากระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย โดยระบบดังกล่าว

¹¹⁵ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การกิน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรม และชุมชน. หน้า 59-62

ใช้เป็นมาตรการเสริมในระบบงานยุติธรรมเพื่อสร้างความสงบสุข ความเป็นธรรมในการระงับข้อพิพาท รักษาและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดแสดงความรับผิดชอบและลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ประการที่สี่ ต้องได้รับความยินยอมโดยสมัครใจจากคู่กรณีในการใช้มาตรการนี้

ประการที่ห้า ยังเป็นข้อถกเถียงทางวิชาการว่า การระงับข้อพิพาททางอาญาในลักษณะของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเหล่านี้ควรมีการจัดองค์กร กำหนดระบบ รูปแบบวิธีการจัดการ รวมทั้งออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับเพื่อควบคุมการดำเนินการให้เป็นรูปแบบเดียวกันหรือไม่เพียงใด ซึ่งมีผู้เคยเสนอแนะว่ารัฐควรกำหนดขอบเขตและขั้นตอนให้เป็นรูปธรรม คือ

- 1) กำหนดรูปแบบขององค์กรประนีประนอมข้อพิพาทให้เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่มีหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาททางอาญาโดยตรง
- 2) กำหนดประเภทคดีความผิดที่เข้าสู่การประนีประนอม โดยเพิ่มขอบเขตความผิดประเภทยอมความกันได้ให้มากขึ้น
- 3) กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการเสนอข้อพิพาททางอาญาเข้าสู่กระบวนการประนีประนอมข้อพิพาทก่อน ส่วนความผิดอาญาต่อแผ่นดินให้เป็นหน้าที่ของอัยการใช้ดุลพินิจตามสมควร
- 4) กำหนดโครงสร้างและขั้นตอนของกระบวนการประนีประนอมข้อพิพาททางอาญาโดยคัดเลือกผู้ทำหน้าที่อย่างเหมาะสม ให้ความรู้ สร้างกระบวนการตรวจสอบและกำหนดให้ผลของการประนีประนอมบังคับได้โดยไม่จำเป็นต้องมาฟ้องร้องบังคับกันเป็นคดีใหม่

แต่มีผู้แย้งว่าวิธีการระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมีจุดเด่นตรงที่ “ความมีรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ” ดังนั้น การควบคุมวิธีการระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้กระบวนการยุติธรรมด้วยระบบรูปแบบที่เป็นทางการใด ๆ ก็ตามย่อมจะกลายเป็นการสร้างรูปแบบที่เป็นทางการรูปแบบใหม่ขึ้นภายใต้กฎระเบียบชุดใหม่ซึ่งน่าจะไม่ได้ช่วยให้เกิดทางออกที่แตกต่างไปจากเดิมจึงเป็นประเด็นทางวิชาการที่ควรศึกษาความเหมาะสมของการนำเรื่องนี้ไปใช้ในบริบทสังคมไทย กล่าวโดยสรุปได้ว่า วิธีการระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้กระบวนการยุติธรรมที่หลากหลายดังกล่าวข้างต้นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแบ่งเบาภาระคดีออกจากกระบวนการงานยุติธรรม และพยายามใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักให้น้อยลงโดยกลุ่มแนวคิดดังกล่าวมีการกล่าวถึง “เหยื่ออาชญากรรม” หรือ “ผู้เสียหาย” ที่เป็นคู่กรณีหรือคู่พิพาทบ้าง ในลักษณะที่เสริมความคิดในการใช้กระบวนการยุติธรรมอย่างไม่เป็นทางการแต่ยังไม่ได้ให้บทบาทความสำคัญมากนัก รวมทั้งยังไม่มีมีการกล่าวถึงความสำคัญของ “ชุมชน” ในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากรที่อุดมไปด้วยบุคคลที่ทรงภูมิปัญญาท้องถิ่นในการระงับและการประนีประนอมข้อพิพาทเชิงจารีตอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งทั้งเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนนี้เป็นสาระสำคัญของความสำเร็จในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกยั่งยืนต่อไป ขณะที่ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” มีลักษณะสำคัญตรงที่นอกจากจะเป็น “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” ที่รวมคุณลักษณะสำคัญ ๆ

ข้างต้นไว้ทั้งหมดแล้วยังให้ความสำคัญกับองค์ประกอบทั้งสองส่วนคือเหยื่ออาชญากรรมและชุมชนเป็นอย่างมาก

จากการที่มีการจุดประกายแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มีองค์ประกอบสำคัญคือการให้ความสำคัญกับผู้ถูกระทำหรือเหยื่ออาชญากรรมไม่น้อยไปกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ คือผู้กระทำผิดและชุมชน นั้น เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่สังคมอาจถือโอกาสนี้ในการกำหนดนโยบายสร้างกิจกรรม และกระตุ้นให้ชุมชนได้มีส่วนสำคัญในการเสริมพลังแก่เหยื่ออาชญากรรมซึ่งก็คือสมาชิกส่วนหนึ่งของชุมชนให้มากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับชุมชนได้เสริมพลังแก่ผู้กระทำผิดที่พลัดไปและรับกลับคืนสู่ชุมชนด้วยดีตลอดมา รวมทั้งเป็นการเตรียมการให้ชุมชนได้เรียนรู้ที่จะป้องกันถูกหลอกลวงและเพื่อนบ้านของชุมชนจากกรณีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นแล้วให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมที่เกิดขึ้นซ้ำรอยเดิมในอนาคตได้อีกทางหนึ่ง ตามแนวทางของยุติธรรมชุมชนที่เน้นการป้องกันอาชญากรรม

การรื้อฟื้นแนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยการนำมาใช้เป็นกระบวนการทางเลือกนั้น ทำให้แนวคิดยุติธรรมชุมชน (community justice) ซึ่งส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การมีพลวัตเชิงสร้างสรรค์ในการป้องกันชุมชนจากอาชญากรรมได้รับความสนใจตามมาด้วย โดยแนวคิดยุติธรรมชุมชนมุ่งให้ความสนใจป้องกันปัญหาอาชญากรรมที่ชุมชนเป็นสำคัญ ด้วยการจัดให้ประชาชนรู้จักป้องกันตนเองและลูกหลานมิให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมเสียเองด้วยการกระตุ้นให้ชุมชนมีบทบาทหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรมมากขึ้นจึงเป็นการเสริมพลังทางบวกและเป็นรากฐานแห่งระบบยุติธรรมในอนาคตที่สำคัญยิ่งทางหนึ่ง¹¹⁶ รวมทั้งการให้กลไกในการระงับข้อพิพาทนั้นถูกดำเนินโดยสมาชิกในชุมชนด้วยกัน ในรูปแบบต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่ได้คือความพึงพอใจทุกฝ่าย ทั้งเหยื่ออาชญากรรมได้รับการเยียวยา ผู้กระทำผิดได้รับการแก้ไข และชุมชนย่อมเกิดความสงบสุขขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

2.2.2.1 หลักการและแนวคิดของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน

เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในหลาย ๆ ประเทศต่างประสบปัญหาด้านการดำเนินคดีอาญา กล่าวคือแม้จะมีวิธีการดำเนินคดีอาญาอย่างจริงจัง เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษแล้วก็ตาม แต่ปัญหาการเกิดอาชญากรรมก็มิได้ลดน้อยลง ในทางตรงกันข้ามกลับมีจำนวนมากขึ้นอีก โดยสาเหตุที่สำคัญนี้เป็นผลมาจากการที่มีทัศนคติหรือมุมมองต่อระบบยุติธรรมทางอาญาเพียงด้านเดียว คือการมุ่งลงโทษผู้กระทำผิดโดยลืมมองไปว่าทัศนคติหรือมุมมองต่อระบบยุติธรรมทางอาญานั้นประกอบด้วยกันหลายด้าน¹¹⁷ เช่น ด้านการควบคุมอาชญากรรม (Crime

¹¹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 229.

¹¹⁷ Joseph J. Senna and Larry J. Siegel. *Essentials of Criminal Justice*. p. 11.

Control) ด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดหรือผู้เสียหาย (Rehabilitation) ด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำผิด (Justice) และด้านความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์¹¹⁸

ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หรือกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จึงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบยุติธรรมทางอาญา ด้วยเหตุที่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นมีแนวคิดที่จะอำนวยความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ ด้วยการระงับข้อพิพาททางอาญา ในฐานะที่เป็นทางเลือกของกระบวนการยุติธรรมหลักหรือกระบวนการยุติธรรมคู่ขนาน โดยที่กระบวนการยุติธรรมหลักก็ยังคงใช้อยู่ ไม่ได้ถูกยกเลิกไป

จุดมุ่งหมายสูงสุด ของกระบวนการยุติธรรม คือการสร้างความสะดวกสบาย ให้เกิดขึ้นในสังคม โดยการป้องกันแก้ไข ปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกัน แก้ไขข้อพิพาทขัดแย้ง และการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ภายใต้หลักนิติธรรม (The rule of law) ที่มุ่งถึงความสัมฤทธิ์ผล ของความยุติธรรม บนพื้นฐานของมนุษยธรรม และการคุ้มครองสิทธิ โดยเท่าเทียมกันประชาชนในชุมชนบางชุมชน มีวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิต ที่มีอัตลักษณ์เฉพาะ ของตนเอง แต่กระบวนการยุติธรรม ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ ในการพัฒนาทางเลือกความยุติธรรม ให้กับประชาชน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่มี ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะประเทศที่ด้อยพัฒนา และประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งเป็นอุปสรรค ต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย และสิทธิเสรีภาพ ที่พึงได้โดยชอบธรรม ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม และจากกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้บริสุทธิ์ ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยา ตามหลักสิทธิมนุษยชน¹¹⁹

ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เห็นความสำคัญ กับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพ ของประชาชน ให้สิทธิ เสรีภาพขั้นมูลฐานของพลเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับใช้ได้ ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม สามารถสัมผัสจับต้องได้ ในความรู้สึกและวิถีชีวิตตามปกติ ของประชาชนคนไทย ทุกคนมีความตระหนัก ในศักดิ์ศรีของความ เป็นมนุษย์¹²⁰ รวมทั้งการส่งเสริม ให้เกิดแนวทาง และกระบวนการต่าง ๆ ทางด้านการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริม การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทโดยชุมชน กรณีศึกษาพัฒนา ต้นแบบชุมชนสมานฉันท์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชน และชุมชน มีศักยภาพ การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในชุมชน เพื่อลดคดีสู่กระบวนการยุติธรรม และศึกษาและหารูปแบบ การ

¹¹⁸ ฌักทรี กตเวทีย์เสถียร. เล่มเดิม. หน้า 50.

¹¹⁹ <http://www.geocities.com/rightfreedom/report/030903/07.html>.

¹²⁰ อานันท์ ปันยารชุน. (2540). ปาฐกถาใน ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน. หน้า 96.

ดำเนินงานชุมชนที่เหมาะสม ในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และการไถ่ถอนภัยรับข้อพิพาทโดยชุมชน โดยยึดการมีส่วนร่วม ของชุมชน โดยยึดแนวทาง การมีส่วนร่วมและการบูรณาการ

2.2.2.2 คุณลักษณะพิเศษที่สำคัญของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์

เมื่อมีอาชญากรรมเกิดขึ้นในชุมชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวยอมหนีไม่พ้นความเสียหายของเหยื่ออาชญากรรม ผู้ก่ออาชญากรรม และรวมทั้งกระทบต่อความสันติสุขของชุมชนที่อาชญากรรมนั้นได้เกิดขึ้น ซึ่งจากที่ศึกษามา กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักหรือกระบวนการยุติธรรมในแบบเดิมนั้นไม่อาจแก้ไขเยียวยาผลกระทบดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เข้ามาช่วยจัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยต่อเนื่องเชื่อมโยงกับแนวคิดยุติธรรมชุมชนโดยนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางอาญาในชุมชน โดยชุมชนเป็นกลไกในการช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการระงับข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจแก่ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม

โดยการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์นั้นเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการที่จัดให้ คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือ เหยื่ออาชญากรรม หรือผู้เสียหาย ผู้กระทำ ความผิด และชุมชน¹²¹ ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยการจัดให้มีพบปะกันซึ่งหน้า โดยผู้กระทำผิดต้องรู้สึกผิดและกล่าวขอโทษ และต้องแสดงความรับผิดชอบในการกระทำของตน โดยการบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย รวมทั้งให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามโครงการเพื่อบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายและเพื่อการกลับคืนสู่สังคมของตนเองโดยชุมชนหรือสมาชิกในชุมชนมีหน้าที่ประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำผิดให้กลับคืนดังเดิม โดยส่งเสริมให้เห็นว่าผู้กระทำผิดไม่ใช่อาชญากรรมที่ร้ายแรง แต่สามารถปรับปรุงตัวให้ดีขึ้นและสามารถใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในชุมชนได้โดยไม่ต้องส่งตัวให้รับโทษในเรือนจำโดยการดำเนินการตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นจะก่อให้เกิดเป็นผลในการดำเนินการในการระงับข้อพิพาทที่ทำให้เกิดความสมานฉันท์ โดยผู้เสียหายได้รับการเยียวยาชดเชยค่าเสียหาย ผู้กระทำผิดรู้สึกสำนึกในการกระทำและไม่ต้องรับโทษจำคุก รวมทั้งชุมชนเกิดความสงบสุขและทุกฝ่ายกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุขอีกครั้ง¹²²

¹²¹ Tony F. Marshall. Op. cit. Seeing the Whole Justice Repairing the damage Restorative Justice in action.

¹²² Howard Zehr. Op. cit. pp. 1-40.

2.2.2.3 ทางเลือกในการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน

เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นในสังคม ตามธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งมีพฤติกรรมความจำเป็นที่ต้องอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุข ทำให้เกิดการจัดการในการระงับข้อพิพาทขึ้นเพื่อให้เกิดความสันติสุขในการที่อยู่ร่วมกัน การประนอมข้อพิพาทจึงเป็นแนวทางในการจัดการระงับข้อพิพาทของมนุษย์ที่ง่ายที่สุด และเป็นสิ่งที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ หลักการของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนนั้นมีแนวคิดมาจากกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งถือว่ากฎหมายขึ้นอยู่กับเหตุผลที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ โดยมีอาจเปลี่ยนแปลงตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจแห่งรัฐ และมนุษย์เป็นผู้มีอารยธรรมในการใช้ความคิดและเหตุผล และได้นำเอาหลักกฎหมายธรรมชาติที่อาศัยเหตุผล ความเป็นธรรม และความพึงพอใจ¹²³ เป็นสำคัญเพื่อนำมาใช้จัดการกับข้อขัดแย้งทางอาญาโดยการระงับข้อพิพาททางอาญา

ความหมายและความเป็นมาของการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน

ข้อพิพาททางอาญา หมายถึง การกระทำฝ่าฝืนกฎหมายอาญาซึ่งรัฐเห็นว่าการกระทำนั้นกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวม และรัฐออกกฎหมายเพื่อห้ามการกระทำความผิดและกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนเอาไว้ ดังนั้นในกรณีที่มีการกระทำความผิด ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับโทษในทางอาญา อาจกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาหรือในกฎหมายอื่นซึ่งมีโทษในทางอาญา¹²⁴

การระงับข้อพิพาทโดยชุมชน หมายถึง กระบวนการแก้ปัญหาการระงับข้อพิพาทโดยมีชุมชนหรือสมาชิกในชุมชนเป็นบุคคลที่สามเป็นคนกลางเข้ามาเกี่ยวข้อง อาจโดยการเข้ามาช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทของคู่กรณีเพื่อระงับข้อขัดแย้ง

ดังนั้นการระงับข้อพิพาททางอาญา ตามความหมายในการศึกษานี้ จึงหมายถึง กระบวนการที่ให้ชุมชนหรือสมาชิกในชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยอาจเข้ามาในฐานะคนกลางหรือบุคคลที่สามแทรกเข้ามาเป็นตัวกลางระหว่างคู่กรณีพิพาทโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะช่วยชักนำ ส่งเสริมและสนับสนุนให้คู่กรณีพิพาทซึ่งมีกรณีพิพาททางอาญา ประเภทที่กฎหมายเปิดช่องให้คู่กรณีพิพาทสามารถระงับข้อพิพาทกันเองได้โดยไม่ต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หรือประเภทที่ต้องถูกบังคับโดยกฎหมายให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แต่หากได้มีการพบและเจรจาดตกลงกันระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหายจากการกระทำนั้นแล้วก็อาจทำให้คดีความตามข้อพิพาทสามารถระงับลงได้โดยเร็วและเป็นประโยชน์โดยตรงกับคู่กรณีพิพาท ที่จะได้มีโอกาสได้มาพบและเจรจาปรับความเข้าใจกันภายใต้บรรยากาศที่มีความเป็นมิตร โดยบุคคลที่เป็นสมาชิกในชุมชนที่มีความเป็นกลางและมีคุณสมบัติที่

¹²³ คำรึห์ สุดเดมีย์. (2535). บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในการระงับข้อพิพาท : กรณีศึกษาโครงการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน จังหวัดสุพรรณบุรี. หน้า 11-13.

¹²⁴ โชติช่วง ทังวงศ์. (2540). แนวทางการไกล่เกลี่ยคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ. หน้า 8.

เหมาะสมและที่สำคัญคือเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีพิพาทที่จะเข้ามาช่วยทำหน้าที่เข้าร่วมเจรจาหรือช่วยเสนอวิธีการแนวทางหรือข้อตกลงที่เหมาะสมให้คู่กรณีพิจารณาตัดสินใจเพื่อให้เกิดการรวมชอมกัน ข้อเสนอของบุคคลดังกล่าวไม่มีผลผูกพันที่คู่พิพาทจะต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เพื่อให้ คู่กรณีพิพาทมีโอกาสกลับมาปรองดองกันและกลับมาใช้ชีวิตในชุมชนได้อย่างสงบสุขได้อีกครั้ง ซึ่งผลจากการได้พบและเจรจากันจะช่วยลดความไม่พอใจและความแค้นเคืองของฝ่ายผู้เสียหายมาเป็นการให้อภัยและยกโทษให้แก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา และผลของการเจรจารวมชอมกันอาจทำให้เงื่อนไขของการดำเนินคดีหมดไปในความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความกันได้ หรืออาจเป็นเหตุให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นตำรวจ พนักงานอัยการและศาลยุติธรรม สามารถระงับลงได้อย่างรวดเร็วกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนปกติของการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนปกติของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม

การระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนมีรูปแบบที่เป็นวิธีระงับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ¹²⁵ มิได้เป็นกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายอาญา แต่เป็นเพียงมาตรการนอกกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีส่วนช่วยในการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยไม่จำเป็นต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมาย

โดยทั่วไปข้อพิพาททางอาญาที่สามารถนำมาเข้ากระบวนการระงับข้อพิพาทได้ต้องเป็นข้อพิพาทในคดีอาญาซึ่งไม่ได้มีลักษณะเป็นอาชญากรรม และไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมมากไปกว่าผลกระทบต่อผู้เสียหาย นอกจากนี้ ต้องได้รับความยินยอมโดยสมัครใจในการที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนของคู่กรณีพิพาทด้วย

ตามประวัติศาสตร์ของไทยแต่ละยุคของไทย พบว่าวิวัฒนาการของการประนอมข้อพิพาทของไทยมีมานานแล้วแต่เป็นการใช้ประเพณี ขนบธรรมเนียมค่านิยมของท้องถิ่นมาปรับใช้กับสังคมมากกว่าการใช้กฎหมาย โดยเริ่มจากสังคมปฐมภูมิได้แก่ครอบครัวไปสู่สังคมทุติยภูมิ อย่างการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัยเป็นสิ่งที่พิสูจน์ได้ว่าการประนีประนอมจะเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่นำมาใช้ตามความต้องการของสังคมในสมัยนั้นมากกว่าการตัดสินใจเอาเพียงชะงัดระหว่างคู่กรณีพิพาท นอกจากนี้การนำหลักธรรมทางพุทธศาสนามาใช้ผสมผสานกับหลักการปกครองสั่งสอนให้สมาชิกในสังคมได้ปรองดอง ไม่เบียดเบียนและให้อภัยต่อกันเพื่อจะนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคมนั้น ย่อมเป็นเหตุอีกทางหนึ่งที่สนับสนุนให้เห็นว่าสังคมสมัยสุโขทัยได้นำวิธีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมมาใช้ระงับข้อพิพาทในการดำรงชีวิตประจำของคนยุคนั้นแล้ว ในสมัยอยุธยาได้มีการยินยอมให้คู่ความสมัครใจเลือกบุคคลในชุมชนที่คู่กรณีพิพาทเป็นสมาชิกเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมได้และต้องเป็นที่ยอมรับนับถือของคู่กรณีพิพาทโดยคู่กรณีอาจกำหนด

¹²⁵ ฦภัทร กตเวทิสถียร. เล่มเดิม. หน้า 37.

คุณสมบัติของ ผู้ที่จะทำการไกล่เกลี่ยประนอมระงับข้อพิพาทว่าต้องนับถือศาสนาเดียวกับคู่ความ และมีใจไม่ลำเอียงตั้งอยู่ในสังฆธรรม ละเว้นซึ่งอคติสี่ เป็นต้น

การศึกษาการระงับข้อพิพาทในประวัติศาสตร์ จะเห็นได้ว่าการระงับข้อพิพาท มี 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกจะเป็นการระงับข้อพิพาทโดยผู้ปกครองสูงสุดอันได้แก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งใช้อำนาจรัฐาธิปัตย์ออกกฎหมายซึ่งเรียกว่า พระราชศาสตร์โดยอิงหลักธรรมคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ มาเป็นกลไกในการตัดสินขั้นต้น และอีกแนวทางหนึ่งมีหลักการจากกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งอาศัย หลักของเหตุผลและความเป็นธรรมมาเป็นกลไกในการระงับข้อพิพาทขั้นต้น โดยมีการยอมรับใน รูปของขนบธรรมเนียมประเพณี และศีลธรรมของสังคมนั้น ๆ ในการระงับข้อพิพาทนั้นมักใช้รูปแบบของการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม โดยมีหลักการสำคัญ คือ คู่พิพาทต้องได้รับความมีส่วนร่วมกัน โดยสงบสุข

ในปัจจุบันแม้สังคมจะใหญ่โตสลับซับซ้อนขึ้นจากข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่ตระหนัก กันคืออยู่แล้วว่า การสื่อสารนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในโลกปัจจุบัน ที่เป็นยุคของโลกาภิวัตน์ (Globalization) เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ว่า “ข้อมูลข่าวสารนำมาซึ่งอำนาจ” (Information is power) เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะนำไปใช้ประโยชน์ในทุกเรื่อง ทุกด้านรวมทั้งด้านสถานการณ์ โดยเฉพาะปัจจุบัน สังคมโลกได้เปลี่ยนเป็นยุคของสารสนเทศ (Information Age) หรือสังคมยุคสารสนเทศ (Information Society) ที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ภายใต้อาณาเขตล้อมตามสถานการณ์โลกดังกล่าว เทคโนโลยีระดับสูงได้เข้ามามีบทบาทอย่างมาก การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารในเวลาอันสั้น ทำให้เกิดสภาพโลกไร้พรมแดน เป็นสังคมไร้พรมแดนทางเศรษฐกิจที่มีการลงทุนข้ามชาติอย่างไม่เคยมี มาก่อน ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมที่มีรูปแบบสลับซับซ้อน ซึ่งประเทศไทยก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงจาก ผลกระทบนี้ได้ รัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายมาจัดระเบียบของสังคมให้เป็นปทัสถานเดียวกันก็ตาม แต่การ ระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่อาศัยแนวคิดจากกฎหมายธรรมชาติดีก็ยังไม่หายไปจากสังคมเพราะสังคม ปัจจุบันเห็นว่าการนำข้อพิพาทขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาลมีความยุ่งยาก เมื่อตัดสินแล้วก็ได้ทำให้ ความสัมพันธ์ของคู่พิพาทกลับคืนดังเดิม ด้วยเหตุนี้หลายประเทศทั่วโลกได้เห็นความสำคัญและ ส่งเสริมให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาทขึ้นเพื่อระงับข้อพิพาทไม่ว่าข้อพิพาทในทางส่วนตัว ข้อพิพาทระหว่างเพื่อนบ้าน ข้อพิพาทในทางการค้า และข้อพิพาทในเรื่องอื่นตามวัตถุประสงค์ของ องค์กรนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของเอกชนหรือรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมมีอสนับสนุนซึ่งองค์กรเหล่านี้มี บทบาทและทวีความสำคัญมากขึ้น ซึ่งสามารถลดปัญหาความขัดแย้งที่จะเป็นคดีเข้าสู่กระบวนการ ยุติธรรมและระงับข้อพิพาทได้รวดเร็วและเป็นที่ยอมรับแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง¹²⁶

¹²⁶ Cecilio L. Pe and Alfredo F. Tadiar. (1982). *International Survey Of Conciliation System*.

ความมุ่งหมายในการนำเอามาตรการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ระงับข้อพิพาท
ในคดีอาญา

เนื่องด้วยปัญหาในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การเข้าไปดูแลและเยียวยาสิทธิของผู้เสียหายโดยเฉพาะในคดีที่เป็นความผิดเล็กน้อย ความผิดอันยอมความได้ และกรณีความผิดซึ่งเกิดขึ้นจากความประมาท มิได้รับความใส่ใจที่จะเข้าไปจัดการดูแลและยังที่จะให้ความคุ้มครองได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมมีวิธีดำเนินการตามแบบพิธีซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มีรูปแบบที่เป็นพิธีการในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน รวมทั้งเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างมาก ส่งผลให้คดีที่เป็นความผิดเล็กน้อยเป็นจำนวนมากไม่ได้ผ่านเข้ามาในกระบวนการยุติธรรม อาจเพราะผู้ที่เสียหายเห็นว่าการที่จะนำคดีขึ้นมาสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักย่อมจะเป็นการเสียเวลา สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายรวมทั้งไม่เห็นประโยชน์ที่จะกระทำเช่นนั้นเพราะขาดความเชื่อมั่นในระบบกระบวนการยุติธรรม¹²⁷ และหากคดีเหล่านี้เป็นคดีไม่ครึกโครมแล้วโอกาสที่พนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมจะเข้าไปปรับทาบและเข้าไปดำเนินการจัดการนั้นย่อมเป็นไปได้ยากและทำให้ผู้กระทำผิดหลุดพ้นจากการถูกลงโทษไปโดยที่ผู้เสียหายมิได้รับการดูแลและชดเชยตามสมควร เพื่อจะการบริหารกระบวนการยุติธรรมจะเป็นไปอย่างทั่วถึง เป็นธรรม รวมทั้งเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการส่งเสริมให้คดีประเภทซึ่งไม่มีผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมมากไปกว่าผู้เสียหายได้เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีใหม่เป็นไปแบบพิธีที่เคร่งครัด และสามารถทำให้คดีระงับเสร็จสิ้นได้อย่างรวดเร็วโดยที่ฝ่ายผู้เสียหายและผู้กระทำผิดได้รับการดูแลคุ้มครองและเยียวยาตามสิทธิขั้นต้น และได้รับความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย โดยที่ผู้กระทำความผิดมิได้ลอบนวลจากความผิดและผู้เสียหายก็มิได้ถูกทอดทิ้งจากความยุติธรรมที่ควรจะได้รับ แต่โดยที่ความผิดทางอาญานี้เป็นความผิดต่อความสงบสุขของสังคม โดยที่รัฐมีหน้าที่จะต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อคุ้มครองดูแลสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย สิ่งที่เป็นปัญหาที่จะต้องนำมาพิจารณานั้น ก็คือการนำมาตรการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนมาใช้นี้จะสามารถอำนวยความสะดวกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความผิดทางอาญาและจะนำไปสู่การแก้ไขป้องกันอาชญากรรมในภายหน้า และสามารถคุ้มครองดูแลสังคมและชุมชนได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาหรือไม่นั้นต้องพิจารณาควบคู่กับแนวคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษ และทฤษฎีว่าด้วยความยุติธรรม ดังที่กล่าวมาแล้ว

¹²⁷ คณะกรรมาธิการบริหารและการยุติธรรม. รายงานการประชุมทางวิชาการและสรุปผลการพิจารณา
ศึกษาเรื่องกระบวนการยุติธรรมและเรื่องพัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ
ยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง. หน้า 55-104

หากพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ในการลงโทษนั้นสะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ว่าต้องให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของสังคมส่วนรวม และต้องป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วนำมาซึ่งความยุติธรรมในสังคม โดยที่หน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นขององค์กรในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบที่จะต้องร่วมมือประสานงานกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแนวคิดนี้ได้ส่งผลให้บางประเทศได้มีการแยกความคิดเล็กน้อยออกจากความผิดอาญาโดยพิจารณาลักษณะเฉพาะตัวที่มีอยู่ในเนื้อหาของความผิดเล็กน้อยหรือการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบจนเห็นความแตกต่างจากความผิดอาญาและได้แยกออกไปจากระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในที่สุด¹²⁸ และในปัจจุบันแนวคิดในการประกอบอาชญากรรมได้เปลี่ยนไปโดยไม่ถือเป็นการกระทำผิดต่อรัฐเหมือนเช่นแต่ก่อน การกระทำความผิดอาญากระทบผู้เสียหาย ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งชุมชน ทำให้วัตถุประสงค์ในการลงโทษเปลี่ยนไปจากเดิมที่เน้นลงโทษผู้กระทำความผิด ก็กลับมาให้ความสำคัญต่อการชดเชยผู้เสียหายในลักษณะให้กลับคืนสภาพก่อนเกิดการกระทำความผิดให้มากที่สุด โดยถือเป็นปัญหาสังคม ทุกคนในสังคมจึงควรมีส่วนร่วมป้องกันและแก้ไขปัญหามากกว่าการจำกัดเพียงการลงโทษเพียงอย่างเดียว ส่งผลให้ทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนต้องตระหนักถึงแนวคิดทฤษฎีการลงโทษเป็นปัจจัยประกอบด้วย

ส่วนการพิจารณาดำเนินการตามแนวความคิดว่าด้วยความยุติธรรมนั้นจากที่กล่าวมาแล้วสรุปได้ว่า ความยุติธรรมอาจพิจารณาได้ 2 ทาง คือ ความยุติธรรมตามกฎหมายโดยถือว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่เป็กลางที่สุดที่สามารถจะประสิทธิความยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน กฎหมายจึงมิใช่สิ่งตายตัวที่มีอาจแก้ไขได้ มนุษย์เป็นคนสร้างกฎหมายเพื่อให้กฎหมายเป็นข้อกำหนดข้อบังคับให้คนในสังคมยึดถือปฏิบัติตามภายใต้ที่กฎหมายคือความยุติธรรมที่คนในสังคมจะได้รับเสมอภาคกัน ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่สังคมเห็นว่ากฎหมายไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมกล่าวคือกล่าวคือคนในสังคมไม่อาจจะแสวงหาความยุติธรรมจากกฎหมายนั้นได้ก็จำเป็นต้องพิจารณาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายกันใหม่ ความยุติธรรมในแบบที่สองคือความยุติธรรมตามความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคม ซึ่งอาจขัดแย้งกับความยุติธรรมแบบแรกในบางเวลา เพราะฉะนั้นจะแก้ไขความยุติธรรมตามกฎหมายให้สอดคล้องกับความยุติธรรมตามความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคม หรือจะเปลี่ยนความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมให้สอดคล้องกับกฎหมาย ซึ่งเมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กระบวนการยุติธรรมใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนไปทุกขณะและไม่สามารถอำนวยความสะดวกความยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องหาแนวทางที่จะสามารถสร้างและรักษาความยุติธรรมให้เกิดขึ้น

¹²⁸ อธิติ มุสิกพะพงษ์ (2534). การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย. หน้า 16-17.

การระงับข้อพิพาทโดยการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่เกิดขึ้นมานานในสังคมที่ต้องอยู่ร่วมกันที่สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยความยุติธรรม เพื่อเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้การบริหารกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการพิจารณาควบคู่กับแนวคิดที่กล่าวมาแล้วนั้น การนำเอามาตรการระงับข้อพิพาททางอาญามาใช้เพื่อแก้ไขพัฒนาปรับปรุงระบบงานยุติธรรมโดยเป็นมาตรการเสริมที่มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ให้สามารถขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สร้างความปรองดองในสังคม และสามารถเยียวยาผู้เสียหาย ทั้งยังให้โอกาสผู้กระทำความผิดกลับตัวได้โดยปราศจากตราบาปทางสังคม เป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ทุกฝ่าย ทั้งผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด ชุมชน และองค์กรในกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายในการประหยัดค่าใช้จ่ายรวมทั้งการดูแลรักษาความสงบในสังคม ได้อย่างทั่วถึง

บทที่ 3

การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนในต่างประเทศและแนวทาง ในการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

เนื่องจากสังคมชาวตะวันตกเป็นสังคมที่สมาชิกมีความอ่อนน้อมถ่อมตน เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ส่วนใหญ่จะมอบให้ผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเจรจาก่อน ซึ่งตรงข้ามกับสังคมชาวตะวันตกที่นิยมยุติข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักอาจเนื่องจากมีคุณภาพชีวิต ฐานะโดยรวมแล้วถือว่ามีความเป็นอยู่ที่ดีกว่าสังคมตะวันตกซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็นประเทศกำลังพัฒนาฐานะและคุณภาพชีวิตยังต่ำอยู่มากและแตกต่างกันระหว่างสังคมเมืองและสังคมชนบท ซึ่งส่งผลให้ปัจจัยทางด้านชุมชนนั้นมีความเข้มแข็งอยู่มากเอื้อต่อการอำนวยความสะดวกในชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดในการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนนั้นมีดำรงอยู่แล้วในสังคมตะวันตก โดยในบทนี้จะศึกษารูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่มีการพัฒนาองค์กรชุมชนในการระงับข้อพิพาทเป็นรูปธรรมกว่าประเทศในภูมิภาคเดียวกันว่ามีรูปแบบ ปัจจัยที่เอื้อต่อการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนอย่างไร โดยเฉพาะการรับรองโดยกระบวนการทางกฎหมายของภาครัฐ ว่าสิ่งใดที่จะสามารถนำมาปรับให้เข้ากับแนวคิด “ยุติธรรมชุมชน” ในสังคมไทยได้ แต่มิใช่การลอกเลียนแบบมาทั้งหมดเพราะอย่างที่กำลังกล่าวมาแล้วยุติธรรมชุมชนในการระงับข้อพิพาทนั้นมีลักษณะตามแต่ปัจจัยในแต่ละชุมชนเป็นหลัก แต่เพื่อเป็นแนวทางให้ทุกฝ่ายหันมาสนใจแนวทางเลือกนี้ในการแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งที่จริงแล้วในต่างประเทศแม้แต่ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่เป็นประเทศแถบเดียวกันก็ตระหนักถึงทางเลือกในการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนนี้เช่นกัน

3.1 การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนในประเทศฟิลิปปินส์

การระงับข้อพิพาทกันโดยชุมชนของฟิลิปปินส์มีดำรงอยู่แล้วในสังคมชุมชนของฟิลิปปินส์ โดยมีพลังชุมชนที่เข้มแข็งทำให้รัฐบาลต้องตระหนักถึงความสำคัญของชุมชนท้องถิ่นจึงได้ตั้งสภาคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นเพื่อดูแลจัดการคนในท้องถิ่นกันเองจนกระทั่งออกกฎหมายเพื่อรับรองและกำหนดรูปแบบการระงับข้อพิพาทกันในชุมชนท้องถิ่นเดียวกัน

3.1.1 ประวัติความเป็นมาและสภาพสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines) เป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นเกาะอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของมหาสมุทรแปซิฟิก มีพื้นที่ 298,170 ตารางกิโลเมตร มี

ประชากร 84.5 ล้านคน แบ่งการปกครองเป็น 14 เขตรวม 76 จังหวัด และ 60 เมืองรูปแบบการปกครองเป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยดำรงตำแหน่งสมัยละ 6 ปี รัฐธรรมนูญที่ใช้ในปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1987 ระบบกฎหมายของฟิลิปปินส์เป็นระบบประมวลกฎหมายโดยมีรากฐานมาจากกฎหมายสเปน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายแห่งสเปน 1889¹

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีจากประเทศสเปนและสหรัฐอเมริกาไว้มากที่สุด ทั้งนี้เพราะเคยเป็นอาณานิคมของประเทศทั้งสองมาเป็นเวลานาน ในขณะที่ตกเป็นเมืองขึ้นของสเปน ฟิลิปปินส์ได้รับวัฒนธรรมต่าง ๆ มาไว้เป็นจำนวนมาก เช่นการจัดระบบชนชั้นทางสังคม และการจัดระบบการศึกษา เป็นต้น สเปนปกครองฟิลิปปินส์อย่างไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้มีการศึกษาส่วนหนึ่งของฟิลิปปินส์ลุกฮือขึ้นต่อต้านเพื่อแสวงหาความยุติธรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยได้รับการช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา จนในที่สุดก็ต้องตกเป็นเมืองขึ้นของสหรัฐอเมริกาอีกวาระหนึ่ง จากการครอบครองของสหรัฐนี้เอง ทำให้ลักษณะสังคม เศรษฐกิจและการเมืองการปกครองของฟิลิปปินส์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น ได้ดำเนินการจัดระบบการศึกษาเสียใหม่โดยให้นักเรียนทุกคนเข้าเรียนภาคบังคับในชั้นปีที่ 1-6 ยุบชั้นปีที่ 7 เดิม พร้อมกับได้จัดตั้งโรงเรียนการศึกษาผู้ใหญ่ และโรงเรียนของนิการ โปรแตสแตนท์ ซึ่งในสมัยที่ยังอยู่ภายใต้การปกครองของสเปนจะมีเพียงโรงเรียนของนิการแคธอลิกเท่านั้น นอกจากนี้สหรัฐยังได้เข้าควบคุมการค้าต่างประเทศและภาษีของฟิลิปปินส์ในปี 1909 รัฐสภาสหรัฐฯ ได้ออกพระราชบัญญัติ Payne Aldrich Tariff act โดยให้สหรัฐฯและฟิลิปปินส์ดำเนินการค้าได้อย่างเสรีและเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากฟิลิปปินส์ได้ส่งสินค้าส่วนใหญ่ไปขายในสหรัฐฯ ทำให้เกิดผลร้ายต่อเศรษฐกิจในฟิลิปปินส์เป็นอย่างมากเพราะราคาสินค้าในตลาดเสรีของสหรัฐฯ ได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดราคาสินค้าของฟิลิปปินส์อีกด้วย

สิ่งที่สหรัฐอเมริกาแก้ไขไม่ได้ก็คือปัญหาไม่มีที่ดินทำกินของประชาชน ปัญหาความยุติธรรมของกากระจายรายได้และปัญหาการว่างงาน ทำให้ประชาชนเริ่มไม่พอใจต่อการปกครองของสหรัฐฯ และได้ก่อการจลาจลขึ้นในแถบลูซอนและมินดาเนา สหรัฐฯก็ทราบดีและได้ดำเนินการเตรียมให้ฟิลิปปินส์เป็นเอกราช จนเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองเสร็จสิ้นลงฟิลิปปินส์จึงได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ แต่ถึงกระนั้นก็ตามฟิลิปปินส์ก็ยังคงอาศัยความช่วยเหลือทางการเงินและเศรษฐกิจจากสหรัฐฯอยู่ และแม้ภายหลังจากที่ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชแล้ว ก็ยังดำเนินการปกครองประเทศตามแบบสหรัฐฯเป็นส่วนใหญ่ มีเฉพาะระดับหมู่บ้านซึ่งใช้สภาประชาชน (Barangay) ตามการปกครองแบบเดิมของฟิลิปปินส์

¹ ประสพสุข บุญเดช. การหย่าตามกฎหมายฟิลิปปินส์. หน้า 1.

เนื่องจากฟิลิปปินส์ประสบปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองตลอดเวลาที่เป็นเอกราช ประกอบกับชนชั้นปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงทำให้ประชาชนแสดงความไม่พอใจ ด้วยการประท้วงและเดินขบวนต่อต้านความยุติธรรมต่าง ๆ ในสังคม เหตุการณ์ถูกกลืนขึ้นในปี 1971-1972 เพราะขณะนั้นเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นในฟิลิปปินส์ และหน่วยคอมมิวนิสต์ NPA (New People's army) เข้าแทรกแซง จนรัฐบาลใช้เป็นข้ออ้างในการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเดือนกันยายน ค.ศ. 1972 หลังจากนั้นจนถึงปัจจุบันฟิลิปปินส์ก็เข้าสู่ยุค “สังคมใหม่” ซึ่งรัฐบาลได้เร่งรัดพัฒนา สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง แต่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมก็ยังมีจนถึงปัจจุบัน²

ชนพื้นเมืองเดิมของฟิลิปปินส์เป็นผู้อพยพมาจากอินโดนีเซียและมาเลเซีย แต่การที่ฟิลิปปินส์เคยเป็นอาณานิคมของสเปนเป็นเวลา 327 ปี และสหรัฐอเมริกาอีก 50 ปี วัฒนธรรมของฟิลิปปินส์จึงเกิดจากการผสมผสานระหว่างสเปน สหรัฐอเมริกา และมาเลย์ตามเชื้อสายของคนพื้นเมือง คนฟิลิปปินส์เรียกว่า ฟิลิปปินส์โน (Filipino) เป็นผู้มีอิทธิพลร้ายแรง รักเสรีและสันโดษเขาไม่พยายามเข้ามาและต้องหรือถ่วงล่าสิทธิส่วนบุคคลมากนัก³ อย่างกฎอัยการศึกที่ประกาศออกมาของประธานาธิบดีมาร์คอสเมื่อปี ค.ศ. 1972 ให้ประชาชนเป็นผู้ออกเสียงลงมติว่าชอบรัฐธรรมนูญใหม่ที่ตัดกฎอัยการศึกเข้าไปโดยวิธีปฏิบัติก็คือ เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบกับฉบับที่ตนร่างแล้วมาร์คอสก็ตั้ง “บาร์ังเก” หรือคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้น ทั่วประเทศจากนั้นก็เอาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวส่งให้บาร์ังเก ทั่วประเทศพิจารณาและออกเสียงลงมติให้ความเห็นชอบกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือให้คงกฎอัยการศึกไว้ต่อไปและให้มีการปฏิรูปสังคมใหม่⁴ แม้จะเป็นการกึ่งบังคับแต่ในทางปฏิบัติก็พบแต่รอยยิ้มของประชาชน⁵ เพราะเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

ชาวฟิลิปปินส์อยู่กันแบบครอบครัวใหญ่ มีสังคมที่ใกล้ชิดกับญาติพี่น้อง มีสังคมที่ใกล้ชิดกับญาติพี่น้องและให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว ชนชั้นในสังคมแบ่งออกเป็น 3 ชนชั้นเช่นเดียวกับคนไทย คือ ชนชั้นต่ำซึ่งมีมากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมด ประกอบด้วย คนงานในโรงงาน ชาวนา ชาวประมง และเสมียนพนักงานในบริษัทห้างร้านต่าง ๆ ชนชั้นกลางมีมากกว่าหนึ่งในสามของประชากรทั้งหมดประกอบด้วย นักธุรกิจ พ่อค้า ชาวนาที่มีที่ดินขนาดย่อมเป็นของตนเอง ข้าราชการ และครู ส่วนชนชั้นสูงส่วนใหญ่เป็นนายทุน นายธนาคาร และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ประชากรสามในห้าอาศัยอยู่ในท้องถิ่นชนบทประกอบอาชีพทำการเกษตร

² สีดา (เจดีย์) สอนศรี. (2520). ฟิลิปปินส์ : การเปลี่ยนแปลง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม (ตั้งแต่สมัยก่อนเป็นอาณานิคม-ปัจจุบัน). หน้า 1-93.

³ มั่น พัทธินทย์. (2521). “มาร์คอส”ผู้สร้างสังคมใหม่ฟิลิปปินส์. หน้า 235.

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 193.

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 235-236.

ประมง ป่าไม้และเหมืองแร่ ศตวรรษส่วนใหญ่ยังอยู่ในท้องถิ่นชนบท ช่วยเหลือครอบครัวทำเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์และประมง สภาพสังคมของฟิลิปปินส์มีความแตกต่างกันมากระหว่างคนรวย คนจน การกระจายรายได้ไปสู่ชนบทไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมและปัญหาอาชญากรรม⁶

ประเทศฟิลิปปินส์ได้ยอมรับการประนีประนอมข้อพิพาทเป็นจารีตประเพณีอย่างหนึ่งผู้นำ อาวุโสและผู้นำหมู่บ้านจะเป็นผู้ประนีประนอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน แม้ว่าจะมีสถาบันศาลเกิดขึ้นแล้วก็ตาม ประชาชนบางส่วนก็ยังคงนิยมวิธีการประนีประนอมข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการมากกว่าการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล⁷

3.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน

การระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมข้อพิพาทโดยชุมชนในฟิลิปปินส์เกิดขึ้นเนื่องจากคดีต้นศาลทำให้คุณภาพของความยุติธรรมเสื่อมลง⁸ และประกอบกับการตั้ง “บาร์ริงเกอ” หรือคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้น ทั่วประเทศ ทำให้มีการพิจารณาถึงสิ่งที่จะทำให้แต่ละท้องถิ่นระงับข้อพิพาทของคนในพื้นที่หรือชุมชนเดียวกันด้วยตนเอง ส่งผลให้ประธานาธิบดี เฟอร์ดินาน มาร์คอส (Ferdinand E. Marcos) ออกคำสั่งที่ 1508 เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 1976⁹ เรียกว่า Katarungang Pambarangay Law ซึ่งเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งระบบการประนีประนอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้านขึ้น การปฏิบัติงานตามคำสั่งนี้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงรัฐบาลท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการออกกฎหมายและระเบียบร่วมกับรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม ซึ่งก็กฎระเบียบที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมครอบคลุมถึงการดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้านในฟิลิปปินส์ทั่วทั้งประเทศกว่า 40,000 หมู่บ้าน¹⁰ การระงับข้อพิพาทในชุมชนโดยการประนีประนอมข้อพิพาทของฟิลิปปินส์นั้นมีลักษณะเป็นการประนีประนอมข้อพิพาทที่ดำเนินการโดยภาครัฐส่งเสริมให้มีการจัดตั้งการใช้การประนีประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน โดยมีกฎหมาย ระเบียบแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมของประเทศ และสร้างความสามัคคีที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ว่า เพื่อพัฒนาและรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณี จารีตประเพณีของชาวฟิลิปปินส์ และสถาบันครอบครัวในฐานะและระเบียบทางสังคม¹¹

⁶ ประสพสุข บุญเดช. เล่มเดิม. หน้า 2.

⁷ สุภัทรา กรอุไร. (2543). การประนีประนอมข้อพิพาททางอาญา. หน้า 36.

⁸ ปรีญา บุญชู. (2533). พนักงานอัยการกับงานประนีประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน. หน้า 8.

⁹ Cecilio L. Pe and Alfredo P. Tadiar. (1982). *International Survey Of Conciliation System*.

¹⁰ Ibid. p. 38. ดูใน สุภัทรา กรอุไร. เล่มเดิม. หน้า 36-37.

¹¹ ปรีญา บุญชู. เล่มเดิม. หน้า 9.

Lupong Tagapayapa หรือ Lupong เป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ประนอมข้อพิพาท โดยหลักก็จะมีผู้นำหมู่บ้านและสมาชิกผู้นำหมู่บ้านแต่งตั้งขึ้นในทุก 2 ปี มีจำนวนประมาณ 10-20 คน¹² การระงับข้อพิพาทในกรณีที่ผู้นำหมู่บ้านไม่สามารถระงับได้ คู่กรณีก็จะเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อ Lupong จำนวน 3 คน เรียกว่า Pangket มาดำเนินการระงับข้อพิพาท

3.1.3 วิธีการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน.

กระบวนการในการระงับข้อพิพาทในชุมชน โดยการประนอมข้อพิพาทของฟิลิปปินส์นั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น คู่กรณีที่มีข้อพิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสนอข้อพิพาทไปยังผู้นำหมู่บ้าน เพื่อดำเนินการประนอมข้อพิพาท ซึ่งข้อพิพาททางอาญาที่จะเข้าสู่กระบวนการประนอมข้อพิพาทนั้นได้มีการกำหนดไว้ว่าเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นทั้งข้อพิพาททางแพ่งหรือทางอาญาในความผิดที่เป็นอาชญากรรมโดยธรรมชาติ¹³ ตามประมวลกฎหมายอาญา อาทิ การทารุณเป็นเหตุให้ได้รับบาดเจ็บ มาตรา 266¹⁴ การลักทรัพย์ ในกรณีที่มูลค่าของทรัพย์ไม่เกิน p. 50.00 มาตรา 309¹⁵ ทั้งที่เป็นความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้โดยส่วนใหญ่เป็นความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน p. 5,000.00¹⁶

การรับรู้ข้อเท็จจริงก็เป็นสิ่งสำคัญรวมทั้งการตรวจสอบการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ดังนั้น คณะกรรมการประนอมข้อพิพาทจึงมีอำนาจออกหมายเรียกคู่กรณีหรือพยานมาพบ หากคู่กรณีหรือพยานไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าละเมิดอำนาจของคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทและจะถูกลงโทษโดยศาลจังหวัดหรือศาลเทศบาลของฟิลิปปินส์

วิธีการและขั้นตอนการประนอมข้อพิพาทตามกฎหมายของฟิลิปปินส์¹⁷

ผู้ที่ประนอมข้อพิพาทต้องเสนอคำร้องไปยังผู้นำหมู่บ้าน ภายในวันทำการถัดไปนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง ผู้นำหมู่บ้านจะเรียกให้คู่กรณีพิพาททั้งสองฝ่ายมาพบต่อหน้าคนเพื่อประนอมเรื่องที่พิพาทกันอยู่ ผู้นำหมู่บ้านมีเวลา 15 วัน นับจากวันที่ที่ที่พบกันครั้งแรกของคู่กรณี เพื่อประนอมข้อพิพาท ในระหว่างนี้ ผู้นำหมู่บ้านอาจเรียกคู่กรณีมาพบกันอีกได้ในกรณีที่การระงับข้อพิพาทเกิดผลสำเร็จ หากคู่กรณีไม่ปฏิเสธภายใน 10 วัน นับแต่วันที่การระงับข้อพิพาทเกิดผล การวินิจฉัยนั้นจะ

¹² ปริญญา บุญชู. เล่มเดิม. หน้า 9.

¹³ Maricel Virgo and Atty. Marlon Manuel. Saligan. (2004). *Katarungang Pambarangay : A Handbook*. p. 21.

¹⁴ Ibid. p. 22.

¹⁵ Ibid. p. 23.

¹⁶ Ibid. p. 24.

¹⁷ Katarungang Pambarangay Law คู่มือ สุภัทรา กรอุไร. เล่มเดิม. หน้า 42-44.

เกิดผลบังคับ และมีผลเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล แต่หากไม่เป็นผลสำเร็จ ผู้นำหมู่บ้านอาจส่งกรณีพิพาทไปให้คณะประนอมข้อพิพาท (Pangket) เพื่อทำการประนอม คณะผู้ประนอมประกอบด้วยสมาชิกปกติ จำนวน 3 คนและสมาชิกสำรองอีก 1 คน ซึ่งเลือกโดยความยินยอมของกลุ่มหรือโดยการจับสลากจากบรรดารายชื่อของสมาชิกคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน (Lupong) ผู้นำหมู่บ้านจะเป็นผู้กำหนดวันและเวลา เพื่อให้คณะผู้ประนอมมาทำการประชุมกันเพื่อประนอมข้อพิพาทโดยจะแจ้งให้สมาชิกของคณะประนอมทราบรวมทั้งหมายเรียกคู่กรณีพร้อมทั้งพยานในการประชุม วันเวลาของการประชุมไม่ควรช้ากว่า 3 วัน จากวันที่ได้ตั้งขึ้น โดยสมาชิกของคณะผู้ประนอมจะทำการคัดเลือกผู้เป็นประธานและเลขานุการ คณะผู้ประนอมอาจจัดให้มีการประชุมขึ้นหลายครั้งเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการประนอมมีระยะเวลา 15 วัน นับจากวันที่มีการประชุมคณะผู้ประนอมครั้งแรก ระยะเวลานี้อาจต่อไปอีก 15 วัน เว้นแต่คดีเกี่ยวกับศีลธรรมจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะผู้ประนอม ในกรณีที่การระงับข้อพิพาทประสบผลสำเร็จขึ้นหากคู่กรณีไม่ปฏิเสธใน 10 วันก็มีผลผูกพัน

หากความพยายามของคณะผู้ประนอมในการประนอมข้อพิพาทไม่เป็นผลสำเร็จหลังจากที่ระงับการประนอมสิ้นสุดลงแล้วเลขานุการของคณะผู้ประนอมข้อพิพาทระดับท้องถิ่น หรือคณะผู้ประนอมจะออกใบรับรองว่าการประนอมไม่เป็นผลโดยให้ประธานของคณะกรรมการประนอมหรือประธานคณะผู้ประนอมลงนามเป็นพยาน ใบรับรองนี้เป็นสิ่งจำเป็นต้องมีเพื่อการนำกรณีพิพาทนั้น ไปยื่นฟ้องร้องต่อศาล หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพื่อให้มีคำวินิจฉัย ในการประนอมข้อพิพาททางอาญานั้นห้ามมิให้คู่กรณีผู้ปรึกษาทางกฎหมายหรือตัวแทนเว้นแต่คู่พิพาทเป็นผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถ เหตุผลที่ห้ามก็เพื่อให้การระงับข้อพิพาทมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยอาศัยสมมติฐานที่ว่าความช่วยเหลือหรือการแทรกแซง โดยที่ปรึกษากฎหมายหรือตัวแทนจะลดโอกาสในการประนอมข้อพิพาทได้สำเร็จ โดยทฤษฎีแล้วเมื่อคู่กรณีได้รับการช่วยเหลือจากบุคคลภายนอก จะก่อให้เกิดความเป็นปฏิปักษ์แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้การระงับข้อพิพาทยุ่งยากซับซ้อนยิ่งขึ้น

เมื่อคู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ข้อตกลงทุกอย่างต้องบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและลงลายมือชื่อของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยมีประธานกรรมการประนอมหรือหัวหน้าคณะผู้ประนอมเป็นผู้ลงนามเป็นพยานแล้วแต่กรณี ซึ่งการประนอมข้อพิพาทนั้นเป็นเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องกันได้ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทของหมู่บ้าน โดยหลักไม่อาจที่จะนำมาฟ้องในศาลหรือในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเพื่อให้ทำการพิพากษาชี้ขาดได้ เว้นแต่ว่าคู่กรณีได้มาเผชิญหน้ากันต่อหน้าประธานคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน หรือต่อหน้าหัวหน้าคณะผู้ประนอมแล้วปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้สำเร็จ

ในทางปฏิบัติข้อพิพาทที่อยู่ภายในขอบเขตของระบบการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้านต้องนำไปสู่ผู้นำหมู่บ้านก่อนเพื่อให้ประนอมข้อพิพาทหากไม่สำเร็จค่อยส่งต่อให้คณะผู้ประนอม

และอยู่ภายใต้การควบคุมสอดส่องดูแลของคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน อำนาจการควบคุมคณะผู้ประนอมกระทำโดยผู้นำหมู่บ้านในฐานะประธานของคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน ซึ่งศาลจะเป็นผู้สอดส่องกำกับดูแลงานของคณะกรรมการประนอมข้อพิพาท โดยจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับผู้ประนอมในการหาหรือเกี่ยวกับปัญหา โดยติดต่ออย่างใกล้ชิดและให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายรัฐ คำสั่ง กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่ผู้ประนอมควรรู้ และคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้านจะมีการประชุมปกติเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในระหว่างบรรดาสมาชิกและประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับกรณีข้อพิพาทฉันทันทีมิตรและเพื่อให้คณะผู้ประนอมมีส่วนร่วมกันในเรื่องสังเกตและประสบการณ์ในการทำให้การประนอมข้อพิพาทสามารถดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพ โดยภาพรวมคาดการณ์ว่า พหุบรรณการไคย คือระบบการแก้ปัญหาข้อพิพาท ณ หน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ นั่นคือ ระดับบารางไคย หรือหมู่บ้าน ระบบนี้จะเป็นระบบยุติธรรมที่ยืดหยุ่นของการปรึกษาหารือ (consultation) การสนทนา (dialogues) การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (mediation) หรือการประนีประนอม (conciliation) และการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเอง (negotiation) ในกรณีที่มีความหวั่งกังวลในปัญหาาร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะบรรลุข้อตกลงอย่างฉันทันทีมิตร แทนการไปต่อสู้กันทางกฎหมายอย่างยืดเยื้อในวันที่ 15 กรกฎาคม 2536 ศาลฎีกาหรือศาลสูงของฟิลิปปินส์ ยังได้มีหนังสือเวียนถึงผู้พิพากษา ว่า ในการไต่สวนคดีที่มาจากหมู่บ้านก่อนดำเนินการฟ้องร้องกันในศาลหรือต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตามถือเป็นเงื่อนไขว่าทุกกรณีจะต้องได้ผ่านกระบวนการการประนีประนอมในหมู่บ้านก่อน

ความแตกต่างระหว่าง “กระบวนการที่ใช้ในหมู่บ้าน” กับ “กระบวนการในศาลยุติธรรม” กับ “กระบวนการในศาลยุติธรรม” ในฟิลิปปินส์ กระบวนการ ศาลารุงกััง พหุบรรณการไคย ที่ใช้ในหมู่บ้านของฟิลิปปินส์ ไม่ใช่ทั้งการตัดสินพิพาทโดยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือการใช้การพิจารณาตัดสินโดยคณะลูกขุน แต่เป็นกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่ตรงประเด็นและได้ผลดีเพราะมีการดำเนินการอย่างทันทีทันใดตรงไปตรงมา ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย รวดเร็ว นอกจากนั้นผลของข้อตกลงหรือการชดใช้ที่ตกลงกันในระบบนี้มีผลบังคับเช่นเดียวกับการตัดสินพิพาทในศาล กระบวนการดังกล่าวทำให้คดีจำนวนมากที่อาจจะต้องล่าช้าเพราะกระบวนการทางยุติธรรมทางหลักสามารถจบลงในระดับต่ำสุด คือระดับหมู่บ้านได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ไม่ใช่เป็นการแก้ปัญหาโดยมองว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยแต่ตั้งใจที่จะลดความล่าช้าในศาล การกระทำผิดที่ต้องระวางโทษเกินหนึ่งปี หรือปรับเกินกว่าห้าพันเปโซจะไม่นำมาใช้ในการหาข้อตกลงแบบสมานฉันท์ที่สำคัญคือการใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (mediation) ซึ่งคู่กรณีเป็นผู้ร่วมกันหาทางออกหรือร่วมกันตัดสิน ผลจึงเป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย

3.2 การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

การระงับข้อพิพาทในทางอาญาโดยชุมชนนั้นมีอยู่ในสังคมของ สปป.ลาว อยู่แล้วในลักษณะการถ้อยทีถ้อยอาศัยของคนในชุมชน ซึ่งก็ยังมีได้มีกฎหมายหรือมาตรการของรัฐมารับรองเป็นทางการแต่ก็ได้รับการตระหนักถึงความสำคัญของการระงับข้อพิพาทกันเองในชุมชนที่จะสร้างความสามัคคีสมานฉันท์ในสังคมได้ดีกว่าการนำข้อพิพาทมาระงับโดยกระบวนการยุติธรรม จึงได้มีการออกกฎหมายรับรองโดยให้คิดความผิดบางประเภทให้ไปดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในชุมชนกัน ก่อนจะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

3.2.1 ประวัติความเป็นมาและสภาพสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือที่เรียกโดยย่อว่า สปป.ลาว (The Lao People's Democratic Republic หรือเรียกโดยย่อว่า Lao PDR) มีเนื้อที่ทั้งหมด 236,800 ตารางกิโลเมตร ลักษณะพื้นที่จากด้านบนถึงด้านล่างของประเทศมีลักษณะเป็นรูปยาวเอียงไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ มีตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ อยู่ระหว่างละติจูดที่ 14-23 องศาเหนือ และลองจิจูดที่ 100-108 องศาตะวันออก ตั้งอยู่ใจกลางภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นประเทศที่ไม่มีทางออกทะเล เนื่องจากถูกปิดล้อมด้วยประเทศเพื่อนบ้าน 5 ประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เมียนมาร์ และไทย ภูมิประเทศโดยรวมของ สปป.ลาว เต็มไปด้วยภูเขาและที่ราบสูง ซึ่งภาษาลาวเรียกที่ราบสูงว่า “ภูเพียง” กระจายอยู่ทั่วไป อาทิ ภูเพียงเชียงขวาง ภูเพียงหุ่งไหหิน ภูเพียงโบโลเวนส์ Bolovens Plateau ฯลฯ โดยเขตภูเขามักจะกระจายอยู่พื้นที่ชายขอบประเทศที่ติดชายแดนประเทศเวียดนามมากกว่าพื้นที่ส่วนอื่น¹⁸

ทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองของ สปป.ลาวมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง¹⁹ อย่างในสมัยที่ไทยปกครองลาว (ค.ศ. 1779-1893) ไทยยังคงให้ลาวใช้วิธีการปกครองแบบเดิม คือระบบอาญาสี่ ใช้กฎหมายเดิม ผู้ปกครองทุกระดับยังเป็นชาวลาว แต่รัฐบาลไทยที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้แต่งตั้งถอดถอนผู้ปกครองระดับอาญาสี่ การขูดรีดผลประโยชน์จากลาวของรัฐบาลไทยในรูปส่วยและเกณฑ์แรงงานเป็นครั้งคราวทำให้เกิดการก่อกบฏในต้นรัชกาลที่ 3 กบฏถูกปราบอย่างรุนแรงและไทยได้กวาดต้อนชาวลาวจำนวนมากจากฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงเอามาตั้งถิ่นฐานรอบ ๆ ภูพานและภาคกลางของประเทศไทย ด้านการผลิตยังผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือนเป็นหลัก แต่ลาวผลิตข้าวไม่ค่อยพอบริโภคมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะปลูกข้าวไร่เสริมแล้วก็ตาม ปลายศตวรรษที่ 19 เริ่มมีสินค้า

¹⁸ ข้อมูลจากองค์การท่องเที่ยวแห่ง สปป.ลาว ภูใน สุกชัย สิงห์ยะบุศย์ และคณะ. โครงการสารคดีลาวตอนล่าง. หน้า 25-26.

¹⁹ สุวิทย์ ธีรศาสตร์. (2541, กรกฎาคม). ประวัติศาสตร์ลาว 1779-1975. หน้า 10-385.

จากยุโรปเข้าไปขายในเมืองใหญ่ ๆ ของลาว สินค้าออกยังคงเป็นสินค้าป่าเป็นหลัก แต่การค้าเกี่ยวข้องกับคนลาวจำนวนน้อยมาก

ในสมัยที่ฝรั่งเศสปกครอง (1893-1954) ฝรั่งเศสได้ยกเลิกการปกครองส่วนกลางแบบเก่าเกือบหมด ได้จัดตั้งกองต่าง ๆ ปกครองเวียงจันทน์ ซึ่งให้คนฝรั่งเศสมาเป็นผู้บริหารทุกระดับ แม้ในส่วนท้องถิ่น เจ้าแขวงและเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าก็เป็นคนฝรั่งเศส ผู้บริหารในระดับเมืองลงมาเป็นคนลาว ฝรั่งเศสได้กดขี่ขูดรีดทั้งภาษีและแรงงานมากกว่าในสมัยที่ไทยเคยปกครอง ทำให้เกิดการต่อต้านอย่างต่อเนื่องกว่าครึ่งศตวรรษ กลุ่มต่อต้านหลักคือชาวข่าเผ่าต่าง ๆ ในภาคใต้และขางมั่งในภาคเหนือ ฝรั่งเศสได้ปราบปรามกลุ่มต่อต้านหลัก 9 กลุ่มอย่างรุนแรง ถึงขนาดเผาหมู่บ้าน ฉวางข้างทิ้ง และฆ่าชาวบ้านที่ถูกสงสัยว่าเป็นผู้สนับสนุนฝ่ายต่อต้านเป็นจำนวนมาก ฝรั่งเศสหมดอำนาจไปชั่วคราวตอนปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งญี่ปุ่นเข้ามาปกครองแทน เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามกลับออกไป ฝรั่งเศสก็กลับเข้ามาอีก รัฐบาลลาวอิสระสู้ไม่ได้ต้องหนีไปตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นที่หนองคายและกรุงเทพมหานครตามลำดับ ในสมัยรัฐบาล ดร.ปรีดี พนมยงค์ และรัฐบาลหลวงธำรง นาวาสวัสดิ์ ฝ่ายไทยสนับสนุนรัฐบาลลาวอิสระทั้งอาวุธและงบประมาณ การสนับสนุนครั้งนี้ยุติลงเมื่อรัฐบาลทหาร คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลพลัดถิ่นสลายตัวกลุ่มหนึ่งไปร่วมมือกับฝรั่งเศส แต่อีกกลุ่มหนึ่งไปก่อตั้งขบวนการปลดปล่อยลาวในป่าต่อสู้กับรัฐบาลที่เวียงจันทน์ จนเมื่อฝรั่งเศสพ่ายแพ้ที่เดียนเบียนฟูในปี 1954 ฝรั่งเศสจึงหมดอำนาจอย่างสิ้นเชิงในลาว เวียดนามและเขมร

แม้ในสมัยที่ลาวได้รับเอกราช (1954-1975) การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเกิดขึ้นช้ามากเพราะความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างฝ่ายขวา ซึ่งมีอำนาจที่เวียงจันทน์และเมืองใหญ่แถบใกล้แม่น้ำโขง กับฝ่ายซ้ายหรือขบวนการปลดปล่อยลาว ที่มีอำนาจในป่า โดยเฉพาะในพื้นที่ทางซีกตะวันออกจากเหนือจรดใต้ ความขัดแย้งได้กลายเป็นสงครามยืดเยื้อกว่า 2 ทศวรรษ เพราะมหาอำนาจได้เข้าไปแทรกแซง โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้แทรกแซงทั้งการเมืองและการทหาร เป็นเหตุการณ์ที่คนลาวฆ่าคนลาวเองครั้งใหญ่โดยการแทรกแซงครั้งนั้น²⁰ ในที่สุดฝ่ายซ้ายซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะเวียดนามเหนือ ก็ประสบความสำเร็จในปี 1975 แล้วเปลี่ยนการปกครองเป็นแบบสังคมนิยม ในด้านเศรษฐกิจ พื้นที่ส่วนใหญ่ผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน พื้นที่ใกล้เมืองมีการผลิตเพื่อขายบ้าง มีการค้าขายแลกเปลี่ยนกับฝั่งไทย โดยเฉพาะการซื้อขายสินค้าประเภทอาหาร สินค้าสำเร็จรูปจากประเทศไทย ส่วนไทยซื้อสินค้าของป่าจากลาวเป็นหลัก

²⁰ สุจิตต์ วงษ์เทศ. (2545). ศิลปวัฒนธรรม ฉบับพิเศษ “ประวัติศาสตร์ฉบับกระทรวงศึกษาธิการฯ ลาว”.

ตั้งแต่ลาวใช้นโยบายคอมมิวนิสต์ปกครองอย่างเข้มงวด ความศรัทธาในศาสนา ศักดิ์สิทธิ์ กับไทยปราบปรามชนกลุ่มน้อยเผ่าม้ง ราษฎรหลายหมื่นคนถูกจับกุมและส่งตัวไป “รับการอบรม” ในค่ายสัมมนาซึ่งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไม่เว้นแม้แต่ชนชั้นปกครอง ในปี 1977 ลาวหันไปสนิทสนมและได้รับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากพรรคคอมมิวนิสต์รัสเซีย ทำให้จีนไม่พอใจ และลาวยังประกาศเป็นศัตรูกับกัมพูชาอย่างเปิดเผย บรรดาปัญญาชนและชนชั้นกลางจำนวนมาก หลบหนีออกนอกประเทศ ชาวบ้านยากจนลงกระเสาะความไม่พอใจพุ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในปี 1979 เศรษฐกิจของลาวถล่มทลายไปมาก ราษฎรกว่า 4 แสนคน (12% ของประชากรทั้งประเทศ) ได้ข้ามแม่น้ำโขงเข้ามาอยู่ฝั่งไทย ทำให้ลาวต้องสูญเสียพลเมืองที่มีสติปัญญาและคุณภาพดีที่สุดไปเป็นจำนวนมาก และสมาชิกพรรครุ่นใหม่ที่ไม่ยึดมั่นในลัทธิมากนักร่วมมือกับบุคคลภายนอกกดดันผู้นำรุ่นเก่าที่นิยมเวียดนามหนักขึ้นเรื่อย ๆ แต่ต่อมาในปี 1989 ระบบคอมมิวนิสต์ในรัสเซียและเวียดนามล่มสลาย ลาวจึงใช้นโยบาย “จินตนาการใหม่” มาใช้ โดยเริ่มเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการเมืองในปี 1992 ประชาชนประเทศ ผู้ที่เชื่อมั่นในระบบคอมมิวนิสต์ได้ถึงแก่อสัญกรรมโดยประชาชนประเทศคนใหม่นายหนุฮัก พุมสะหวันขึ้นครองอำนาจต่อ การจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคลค่อย ๆ ถูกยกเลิกไป ชาวลาวที่ถูกอพยพไปอยู่ต่างประเทศ โดยเฉพาะนักธุรกิจ ได้รับเชิญให้กลับสู่แผ่นดินเกิด และเริ่มเปิดประเทศต้อนรับนักท่องเที่ยว ทั้งหันมาฟื้นฟูความสัมพันธ์อันดีกับไทย²¹

ลาวเป็นประเทศเก่าแก่ที่มีความรุ่งเรืองทางวัฒนธรรมทั้งยังมีบรรยากาศที่สวยงาม ๆ วัฒนธรรมพื้นบ้านของลาวมีอิทธิพลของประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาผสมอยู่มาก แต่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงเลยตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา ลาวก็ยังคงความเป็นลาวเอาไว้ได้อย่างเด่นชัด สังคมลาวเป็นสังคมที่ลุ่ม พึ่งพิงใกล้ชิดกับพระพุทธศาสนาและการเกษตรกรรม แม้ว่าลาวจะสืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษเดียวกันกับไทย แต่ประชากรประกอบขึ้นจากชนกลุ่มน้อยหลายเผ่าแต่ละเผ่ามีวัฒนธรรม เครื่องแต่งกาย และความคิดความเชื่อแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะประชากรในเขตเทือกเขาที่มีเกือบ 50%²² ส่วนใหญ่สภาพสังคมจะคล้ายไทยแต่อย่างต่างที่การถือความเจริญของลาวและการได้รับอิทธิพลจากการเคยเป็นเมืองขึ้นของประเทศชาติตะวันตก การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 1 กำแพงนคร (เทศบาลนครเวียงจันทน์) ซึ่งปกครองตนเอง 1 เขตการปกครองพิเศษ (ไซสมบูน) และ อีก 16 แขวง มีเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองดูแลอยู่) ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติของลาวมีผู้นับถือ 85% ของประชากรทั้งหมด เริ่มเข้ามาตั้งแต่สมัยเจ้าฟ้าร่ม ผู้ก่อตั้งอาณาจักรล้านช้าง เมื่อต้นปี 1975 พรรคคอมมิวนิสต์พยายามกวาดล้างศาสนา สั่งห้ามไม่ให้ทำบุญตักบาตร บังคับพระสงฆ์ให้ทำนา

²¹ ไพรัตน์ สูงกิจบูลย์. (2545). แลลาว. หน้า 27-29.

²² แหล่งเดิม. หน้า 31-32.

เลี้ยงสัตว์และเข้ารับการอบรมหลักการปกครองลัทธิมาร์กซีส²³ แต่ก็ไม่อาจลบล้างวัฒนธรรมและศรัทธาที่ฝังรากลึกของสังคมลาวได้ วิธีชีวิตส่วนใหญ่จึงดำเนินไปตามหลักศาสนาพุทธไม่ว่าในชุมชนครอบครัวก็ตาม มีผลให้หลักการของกฎหมายครอบครัวของลาวมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายครอบครัวของไทยที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นพุทธมามกะเช่นเดียวกัน แม้จะแทรกด้วยหลักกฎหมายของฝรั่งเศสจากการเคยเป็นเมืองขึ้นในส่วนประกอบที่สำคัญก็ตาม²⁴

วิวัฒนาการของกฎหมายลาว²⁵ได้ผ่านหลายยุคหลายสมัยในอดีตอันเต็มไปด้วยความเปลี่ยนแปลงแต่กฎหมายลาวก็ไม่เคยหยุดนิ่ง เพราะเป็นกฎหมายที่เป็นหลักแห่งความยุติธรรม มีความยืดหยุ่น อย่างยิ่งสามารถแก้ไขเพิ่มเติมและเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา แล้วแต่ความเหมาะสมของสภาพการณ์บ้านเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัย จากจารีตประเพณีอันเก่าแก่ของชุมชน กลายมาเป็นกฎข้อบังคับที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามประกอบกับความเห็นของผู้มีอำนาจที่ถือว่าศักดิ์สิทธิ์หล่อหลอมมาเป็นกฎหมายลาว และจากการที่ฝรั่งเศสเข้ามาครอบครองประเทศลาวได้มีการบัญญัติกฎหมายออกบังคับใช้ในรูปประมวลคือ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายการค้า ประมวลกฎหมายแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งทั้งหมดได้ถูกประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1927 นับกฎหมายลายลักษณ์อักษรของลาวที่ได้จัดทำขึ้นเป็นแบบประมวลกฎหมายที่ได้อิทธิพลจากกฎหมายฝรั่งเศสโดยตรง แลได้บัญญัติการพิจารณาว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมในแผนกแพ่งและพาณิชย์ว่าก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลจะต้องนำคดีไปหาผู้ใหญ่บ้าน หรือนายอำเภอหรือผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำการอบรมหรือเพื่อไกล่เกลี่ยประนีประนอมขอมความกัน ถ้าการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จจึงเป็นอำนาจของศาลอำเภอซึ่งทำหน้าที่หลักในการประนีประนอมข้อพิพาทในศาล แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ถูกแก้ไขหลายครั้งแต่หลักการดังกล่าวยังคงอยู่จนปี ค.ศ. 1975 จึงถูกยกเลิกเนื่องจากเปลี่ยนระบบการปกครองจากระบอบราชาธิปไตยเป็นระบอบประชาธิปไตยประชาชนตามระบบของสังคมนิยม ในช่วงปี ค.ศ. 1975 ถึงปี ค.ศ. 1989 เป็นช่วงที่รัฐบาลลาวบริหารประเทศโดยอาศัยแนวทางนโยบายของรัฐ โดยมีการประกาศใช้มติ คำสั่ง ที่มีลักษณะเหมือนกฎหมายเป็นข้ออ้างอิงในการแก้ไขปัญหายของสังคมและพิจารณาคดี สำหรับการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทโดยชุมชนยังมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะข้อพิพาทที่อยู่ในท้องที่ใดมอให้ท้องที่นั้นรับผิดชอบไกล่เกลี่ย ซึ่งเริ่มต้นจากระดับในชุมชน ระดับหมู่บ้าน ระดับตำบลจนถึง

²³ แหล่งเดิม. หน้า 42-45.

²⁴ ประสพสุข บุญเดช. (2541, มกราคม-มิถุนายน). "กฎหมายครอบครัวลาว." ดุลพาท, 1, 45. หน้า 66.

²⁵ บุญตา ศ. ผาชมัชย์. (2547). กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ศึกษาเปรียบเทียบตามกฎหมายไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. 2547. หน้า 90-93.

ศาลอำเภอ ต่างก็ใช้วิธีไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความกันเป็นหลักและสามารถแก้ไขข้อขัดแย้งในสังคมได้ดียิ่งขึ้น

จนกระทั่งปี ค.ศ. 1990 สปป.ลาว ได้มีการรับรองกฎหมายหลายฉบับมีทั้งรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกในระบอบประชาธิปไตยประชาชน กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายอาญา ด้วย เป็นต้นและได้ใช้ถึงปัจจุบัน โดย สปป.ลาว ในปัจจุบันเป็นระบบ Civil Law ตามระบบไต่สวนซึ่งผสมผสานทั้งแนวคิดจากระบบของฝรั่งเศสและแนวคิดของประเทศสังคมนิยม โดยได้มีการปรับใช้เอาในส่วนของดี เพื่อความเหมาะสมกับวัฒนธรรม จารีตประเพณีและการดำรงชีวิตของประชาชนลาว ซึ่งกฎหมายของ สปป.ลาว เกิดตามหลักประชาธิปไตยประชาชนโดยมีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นแกนนำตามระบอบสังคมนิยม โดยในการร่างกฎหมายทุกฉบับประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมและผ่านความคิดเห็นของประชาชนทุกชั้นตอนเพื่อมาเป็นกฎหมายของ สปป.ลาว

3.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน

การที่ สปป.ลาว มีการส่งเสริมการไกล่เกลี่ยการระงับข้อขัดแย้งมีปัจจัยหลายประการที่ส่งเสริมให้เกิดการระงับข้อพิพาทกันในชุมชน โดยที่ สปป.ลาว เป็นประเทศด้อยพัฒนา ประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะยากจน การคมนาคมเดินทางไปมาไม่สะดวกเพราะเขตพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขา หากต้องมิกัดความขึ้นศาลจะมีความลำบากในการเดินทางและต้องใช้เวลามากในการเดินทาง รวมทั้ง สปป.ลาว ยังดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมและค่านิยมที่ยึดมั่นในหลักพุทธศาสนาและหลักคุณธรรมในการดำเนินชีวิต จึงค่อนข้างเป็นจุดแข็งให้สามารถใช้การระงับข้อพิพาทโดยชุมชนโดยการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทเมื่อเกิดคดีได้เกือบทั้งหมด และค่าใช้จ่าย อาทิล่าธรรมเนียมในการฟ้องร้องต่อศาลจะสูงมาก ประชาชนลวจจะกลัวการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล จึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้คู่กรณีใช้การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยกันในชุมชน

เนื่องจากการที่ สปป.ลาว มีการระงับข้อพิพาทโดยประชาชนมาเป็นระยะเวลาานาน โดยอาศัยผู้นำในชุมชน ผู้อาวุโสของชุมชน โดยมีทุนทางสังคม คือจารีต วัฒนธรรม และประเพณีของคนลาวรวมทั้งอุปนิสัยใจคอที่เอื้อเพื่อต่อแผ่ สปป.ลาว จึงได้มีกฎหมายที่ให้คดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาลจะต้องผ่านกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยกันในชุมชนโดยหน่วยงานไกล่เกลี่ยในชุมชนมาก่อน ซึ่งมีผลให้จำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีเพียง 250 คดี ต่อปี²⁶

²⁶ ฉวีวรรณ นิลวงศ์. (2549). การส่งเสริมการระงับข้อพิพาท ณ เมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (Lao P.D.R). หน้า 1-2.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในชุมชนได้แก่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง²⁷ มาตรา 53 และมาตรา 54 ในการให้ระงับข้อพิพาททั้งทางแพ่งและรวมทั้งทางอาญาโดยหลักการว่า ให้ผู้ใหญ่บ้านจะทำการไกล่เกลี่ยคู่กรณีพิพาทที่พิพาทกันก่อนก่อนการยื่นฟ้องต่อศาลก็ได้ ตามการร้องขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยให้ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะไกล่เกลี่ยตามหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตย คือการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในองค์การปกครองระดับหมู่บ้านจะต้องเป็นหมู่คณะ แต่ถ้าจะให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นคนไกล่เกลี่ยแล้วก็จะไม่ยึดถือหลักการนี้ได้และต้องเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาที่ยอมความได้ตามมาตรา 22 แห่งกฎหมายอาญาของ สปป.ลาว²⁸ ซึ่งได้กำหนดบรรดาความผิดอันยอมความได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีคำฟ้องของผู้เสียหายไว้คือ กรณีการกระทำผิดไม่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อสังคม ถ้าไม่มีคำฟ้องของผู้เสียหายก็จะดำเนินคดีไม่ได้ เช่น การทำร้ายร่างกายระหว่างญาติใกล้ชิดที่ไม่มีบาดแผลสาหัส การฉ้อโกง การใส่ร้าย การป้อยค่า²⁹ การหมิ่นประมาดชกสพหรือชื่อเสียงของผู้เสียชีวิต การกระทำผิดต่อกรรมสิทธิ์ส่วนตัวของญาติใกล้ชิด การล่วงละเมิดเคหะสถาน และการล่วงละเมิดความลับส่วนตัว เป็นต้น และได้กำหนดผลของการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทนั้นเมื่อคู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันแล้วทุกครั้งให้ทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อเป็นหลักฐาน ซึ่งสัญญาจะสมบูรณ์เมื่อคู่สัญญากระทำโดยสมัครใจ มิได้ถูกบังคับและถูกต้องตามเงื่อนไขของสัญญา ตามกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญา³⁰ ที่ได้กำหนดเงื่อนไขของสัญญาไว้ในมาตรา 5 คือ ความสมัครใจของคู่สัญญา ความสามารถทางการประพฤติกของคู่สัญญา วัตถุประสงค์ของสัญญาต้องชัดเจนมีจริงและถูกต้องตามกฎหมาย เหตุผลของสัญญาต้องถูกต้องตามกฎหมาย รูปการของสัญญาต้องสอดคล้องกับการกำหนดของกฎหมาย

และด้วยความสำคัญของการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยในท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงออกเป็นข้อตกลงฉบับที่ 304/กย ลงวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ว่าด้วยการจัดตั้งและเลื่อนไหวของหน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้าน ซึ่งมีบทบาทช่วยส่งเสริมองค์การปกครองระดับหมู่บ้านในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน เพื่อเป็นการเพิ่มขึ้นของหลักนิติธรรมและส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิ ผลประโยชน์ของพลเมือง เพื่อเผยแพร่ระเบียบกฎหมาย ทั้งประสานงานกับบรรดาองค์การยุติธรรมและองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

²⁷ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของ สปป.ลาว ประกาศใช้วันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1990.

²⁸ กฎหมายอาญาของ สปป.ลาว ประกาศใช้วันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1990.

²⁹ คดีป้อยค่า คือ คดีหมิ่นประมาท

³⁰ กฎหมายว่าด้วยข้อผูกพันในสัญญาของ สปป.ลาว ประกาศใช้วันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1990.

3.2.3 วิธีการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน

โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานใกล้เคียงของหมู่บ้านใด จะต้องจัดตั้งเป็นคณะกรรมการ โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าคณะ โดยตำแหน่งและยังมีตัวแทนจากหมู่บ้านไม่ว่าจากสหพันธ์สตรี ชายหนุ่ม (เยาวชน) และผู้ทรงคุณวุฒิภายในหมู่บ้านประกอบเป็นคณะ โดยกระทรวงยุติธรรมได้มอบหมายให้หน่วยงานยุติธรรมอำเภอเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบและคุ้มครอง³¹

รูปแบบการใกล้เคียงระงับข้อพิพาทของ สปป.ลาว มี 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบแรก คือ การใกล้เคียงเฉพาะคดีเด็ก

รูปแบบที่สอง คือ การใกล้เคียงทางแพ่ง

รูปแบบที่สาม คือ การใกล้เคียงข้อขัดแย้งในหมู่บ้าน (หน่วยงานใกล้เคียงข้อขัดแย้งพื้นบ้าน) ³²ในบั้นนี้จะกล่าวถึงเฉพาะการใกล้เคียงรูปแบบที่สามเท่านั้น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

หน่วยการใกล้เคียงข้อขัดแย้งพื้นบ้าน ประกอบด้วย นายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) โดยตำแหน่ง เป็นหัวหน้า ผู้เป็นหัวหน้าแนวโฮมบ้าน (แกนนำหมู่บ้าน) ผู้เป็นหัวหน้าสหพันธ์แม่หญิงบ้าน (ผู้แทนกลุ่มสตรีของหมู่บ้าน) และผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มสาวหนุ่มในบ้าน เป็นคณะอย่างละ 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ (ชาวบ้านจะเป็นผู้คัดเลือก) อีกจำนวน 1-3 คน เป็นคณะ โดยคณะที่ประกอบเป็นคณะใกล้เคียงข้อขัดแย้งพื้นบ้านต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติเป็นที่ไว้วางใจเป็นแบบอย่างเป็นผู้เสียสละเพื่อส่วนรวมและประเทศ ซึ่งวาระของหน่วยงานใกล้เคียงนี้จะมีวาระของนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) เดิม นายบ้านมีวาระ 2 ปี ปัจจุบันมีการแก้ไขกฎหมาย นายบ้านมีวาระ 3 ปี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยนายเมือง (นายอำเภอ) เป็นผู้แต่งตั้ง และสามารถได้รับการแต่งตั้งกี่วาระก็ได้³³

หน่วยใกล้เคียงระดับหมู่บ้านมีสิทธิและหน้าที่ ดังนี้

- 1) เข้าร่วมในการศึกษา เผยแพร่ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ และอบรมพลเมืองให้เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
- 2) ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือในบังคับคดีของศาลคดีแพ่ง และคดีอาญาเกี่ยวกับคำตัดสินใหม่ทดแทน

³¹ บุญตา ส. ผาบบีชัย. เล่มเดิม. หน้าเดิม.

³² โครงการส่งเสริมการระงับข้อพิพาทโดยประชาชนอย่างจริงจังทั้งประเทศ เพราะบ้านเมืองเจริญขึ้นทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันมากขึ้นหลวงพระบางเป็นจังหวัดนำร่อง โครงการใกล้เคียงระงับข้อพิพาท สำหรับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน เริ่มดำเนินโครงการมาเป็นเวลาประมาณ 3-4 ปี โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก SIDA/UNDP.

³³ ฉวีวรรณ นิลวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 2-3.

3) โกล่เกลี่ยคดีแพ่งเกี่ยวกับหนี้ ทรัพย์สิน สายสัมพันธ์ครอบครัว (ยกเว้นคดีหย่า) ³⁴ และอื่น ๆ

4) โกล่เกลี่ยคดีอาญาที่ยอมความได้ และเมื่อมีคำฟ้องของผู้เสียหาย เช่น การทำร้ายร่างกาย ระหว่างญาติใกล้ชิดที่ไม่สาหัส การฉ้อโกง การฉ้อโกง การลักทรัพย์ที่ราคาไม่สูง การกระทำผิดต่อกรรมสิทธิ์ส่วนตัวของญาติใกล้ชิด การหมิ่นประมาทชื่อเสียงของผู้ตาย การล่วงละเมิดเคหสถาน การล่วงละเมิดความลับส่วนตัว ทะเลาะวิวาท³⁵ แต่หน่วยโกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านไม่มีสิทธิที่จะเรียกค่าปรับหรือ ไม่มีสิทธิที่จะลงโทษทางอาญาได้

5) ช่วยเหลือศึกษาอบรมผู้กระทำความผิดที่ได้รับการปล่อยตัว ตามการพิพากษาของศาลซึ่งได้มอบให้องค์การของรัฐหรือสังคมสืบต่อศึกษาอบรม³⁶

6) ติดตามคู่กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา

7) หน่วยงานโกล่เกลี่ยไม่ได้รับเงินเดือนเหมือนพนักงานของรัฐ แต่มีสิทธิได้รับใบยong (หนังสือยกย่องชมเชย)

8) หน่วยงานโกล่เกลี่ยมีสิทธิเรียกค่าธรรมเนียมในการโกล่เกลี่ยจากคู่กรณี สูงสุดไม่เกินคนละ 5,000 กีบหรือประมาณ 20 บาท (ปัจจุบัน 1,000 กีบเท่ากับ 4 บาท) โดยนำเงินค่าธรรมเนียมที่ได้ดังกล่าวมาเป็นสวัสดิการ วัสดุ อุปกรณ์ เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานเช่น ค่าเอกสาร³⁷

³⁴ สปป.ลาว ให้ความสำคัญต่อการปกป้องรักษาและก่อสร้างครอบครัวให้เป็นอนุภาคอันแข็งแกร่ง เป็นรากฐานอันก่อให้เกิดความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในสังคมและเสริมขยายจารีตประเพณีอันดีของชาติลาว ซึ่งกฎหมายครอบครัวของ สปป.ลาว มาตรา 4 ก็ให้ความสำคัญในเรื่องการมีผู้เดียวเมียเดียว ดังนั้นการพิจารณาคดีหย่าจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก นอกจากจะกระทบถึงสภาพครอบครัวที่แตกร้าง ยังจะต้องแบ่งทรัพย์สินตลอดถึง บุตรที่อายุไม่ถึง 18 ปี ก็อาจได้รับผลกระทบเช่นกันเพราะการหย่าเป็นปัญหาสังคม เพราะฉะนั้นการโกล่เกลี่ยกรณีหย่าของ สปป.ลาว คือเป็นการหย่าให้ตกลงคืนดีกันเท่านั้นเพื่อช่วยเหลือคู่กรณีที่จะประสบภาวะความล้มเหลวของชีวิตสมรส ด้วยเหตุผลดังกล่าว อัยการประชาชนแห่ง สปป.ลาว จึงได้ออกคำสั่งเลขที่ 36/ออก ลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ว่าไม่อนุญาตให้ภาคส่วนใดทำการโกล่เกลี่ยให้สามีภรรยาตัดขาดจากกันเด็ดขาด และการทำบันทึกที่ฝ่าฝืนแม้ทำบันทึกโดยความยินยอมของทั้งคู่สามีภรรยา บทบันทึกนั้นจะต้องเป็นโมฆะ การพิจารณาคดีหย่านั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลคือมีแต่ศาลเท่านั้นที่มีสิทธิลงคำตัดสินให้สามีภรรยาตัดขาดจากสายสัมพันธ์ทางครอบครัว ตามมาตรา 20และมาตรา 21แห่งกฎหมายว่าด้วยครอบครัวของ สปป.ลาว . (ดูใน บุญตา ส.ผาปมีชัย. เล่มเดิม. หน้า 107-109.)

³⁵ ฉวีวรรณ นิลวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 3.

³⁶ บุญตา ส.ผาปมีชัย. เล่มเดิม. หน้า 98.

³⁷ ฉวีวรรณ นิลวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 3.

แบบแผน วิธีการ ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งพื้นบ้าน³⁸

หน่วยงานไกล่เกลี่ยทำงานแบบเป็นคณะตามหลักการร่วมศูนย์ประชาธิปไตย³⁹ เมื่อได้รับการแจ้งขอไกล่เกลี่ยจากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ว่ามีความประสงค์จะเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ยแล้ว คณะไกล่เกลี่ยต้องทำการหาข้อมูล พยาน เท่าที่หาได้ หรือคณะไกล่เกลี่ยจะมอบให้อาสาสมัครป้องกันหมู่บ้าน จำนวน 2 คน ร่วมกันเป็นผู้ไปทำการหาข้อมูลในการเก็บข้อมูลจะต้องทำการบันทึกเพื่อมอบให้แก่คณะไกล่เกลี่ย หลังจากนั้นจะเชิญคู่กรณี พร้อมทั้งพยาน เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยภายใน 7 วัน ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง สำหรับ วัน เวลา สถานที่ หน่วยไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้กำหนดว่าจะในวันใด ในขณะที่ดำเนินการไกล่เกลี่ย ซึ่งจะต้องไม่ใช่บ้านของคู่กรณี พยานในการไกล่เกลี่ยไม่สามารถพูดหรือออกความเห็นใด ๆ ทั้งสิ้นในวันทำการไกล่เกลี่ย คณะไกล่เกลี่ยจะต้องมาอย่างน้อย 3 คน “จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม หากนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ไม่สามารถมาได้ในวันนั้นให้ที่ประชุมคัดเลือกบุคคลผู้อาวุโสเป็นประธานได้

ก่อนถึงวันไกล่เกลี่ย คณะไกล่เกลี่ยต้องประชุมเพื่อหาประเด็นข้อขัดแย้ง และแนวทางในการประชุมระงับข้อพิพาทกันก่อน เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่เสียเวลา โดยปกติการไกล่เกลี่ยแต่ละครั้งจะไม่เกิน 2 ชั่วโมง และหากในวันทำการไกล่เกลี่ยคู่กรณีมีอาการเหนื่อยได้ถึงกันคณะไกล่เกลี่ยจะเลิกไกล่เกลี่ยทันที และจะหาโอกาสอีก 1 ครั้ง เป็นครั้งสุดท้ายที่จะทำการไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยจะทำอย่างรวดเร็วไม่เกิน 2 ครั้ง เพราะหากยืดเยื้อจะไม่เกิดผลดีต่อคู่กรณีและหากไกล่เกลี่ย 2 ครั้งถ้าไม่สามารถยุติข้อขัดแย้งได้ คณะไกล่เกลี่ยจะยกเลิกการไกล่เกลี่ย ถือว่าการไกล่เกลี่ยไม่ประสบผลไม่สำเร็จ คณะไกล่เกลี่ยจะทำการจดบันทึกไว้เป็นหลักฐาน 2 ส่วนคือเก็บไว้ที่นายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) และอีกส่วนมอบให้เป็นหลักฐานแก่คู่กรณีเพื่อนำคดีเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมาย โดยยื่นต่อศาล⁴¹ ต่อไป การไกล่เกลี่ยทุกครั้งคณะไกล่เกลี่ยต้องทำการบันทึกเป็นหลักฐานทุกครั้งและอ่านให้คู่กรณีทั้งสองฟัง และลงลายมือชื่อทุกครั้งด้วย โดยการไกล่เกลี่ยแต่ละครั้งผู้ยื่นคำฟ้องจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเป็นเงิน 5,000 บาท⁴² หากการไกล่เกลี่ยเป็นผลสำเร็จจะต้องมีการลงบันทึกตามแบบของทางราชการ โดยระบุข้อต้องปฏิบัติตามสัญญา กำหนดวิธีการปฏิบัติไว้กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญา เช่นเพิ่มอัตราค่าใช้ หากไม่ปฏิบัติตามสัญญาคณะไกล่เกลี่ยจะทำการบันทึกเพื่อนพดตีเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายต่อไป เช่นหากกำหนดให้มีการชำระหนี้ต้องชำระหนี้ต่อหน้าคณะไกล่เกลี่ย

³⁸ ฉวีวรรณ นิลวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 3-4.

³⁹ บุญตา ส. ผาบมีชัย. เล่มเดิม. หน้า 98.

⁴⁰ แหล่งเดิม.

⁴¹ แหล่งเดิม.

⁴² แหล่งเดิม.

เพื่อคณะไต่สวนจะได้ทำการบันทึกเป็นหลักฐาน ซึ่งคณะไต่สวนสามารถทวงถามเหตุผลของการไม่ปฏิบัตินั้นและหากยังไม่ปฏิบัติอีกผู้เสียหายจะไปฟ้องร้องที่ศาลประชาชนอำเภอต่อไป โดยคำฟ้องที่ขึ้นไปยังศาลประชาชนอำเภอต้องมีความคิดเห็นต่อข้อพิพาทดังกล่าวของผู้ใหญ่บ้านและลงลายมือชื่อเป็นหลักฐาน⁴³

การให้ความรู้แก่ผู้ทำหน้าที่ไต่สวนข้อขัดแย้งพื้นบ้านเป็นความรับผิดชอบของแผนกยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมในการอบรมคณะไต่สวน“โดยวิธีบรรยาย สาธิต จำลองเหตุการณ์และมีการแจกคู่มือ”⁴⁴

หัวใจสำคัญของการไต่สวนข้อขัดแย้งใน สปป.ลาว คณะผู้ไต่สวนมิใช่ตุลาการผู้พิพากษาคดี แต่จะทำหน้าที่เป็นคนกลางให้คู่กรณีสามารถตกลงระงับคดีหรือความขัดแย้งด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่ายโดยก่อนการไต่สวนคู่กรณีที่เป็นฝ่ายผิดจะต้องยอมรับผิดก่อนคณะไต่สวนจึงจะเริ่มกระบวนการไต่สวนได้และการไต่สวนยังเน้นในเรื่องคุณธรรมและการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขในชุมชน

3.3 แนวคิดในการนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ในประเทศไทย

3.3.1 ประวัติความเป็นมาและลักษณะที่สำคัญของระบบยุติธรรมทางอาญา

ในระบบการดำเนินคดีอาญา มีระบบการดำเนินคดีที่เป็นที่ยอมรับอยู่ 2 ระบบ คือ การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาระบบเก่า และการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ซึ่งเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่

ในประเทศไทยแต่เดิมก็เป็นการดำเนินคดีตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่จับกุมปราบปรามดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด การพิจารณาคดีค่อนข้างรุนแรงที่เรียกว่า จารีตนครบาล อันเป็นวิธีที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่เนื่องจากในสมัยรัตนโกสินทร์ ไทยได้ติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้นทำให้เกิดปัญหาเมื่อประเทศที่มีการพัฒนาระบบคดีแล้วเห็นระบบการดำเนินคดีของไทย ก็พากันรังเกียจอย่างรุนแรง จึงได้มีการต่อรองในลักษณะบังคับให้มี “สิทธิสภาพนอกอาณาเขต” ทำให้ไทยเสียเอกราชทางศาลรวมทั้งก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางการปกครองมากมายด้วยสภาพการดังกล่าวทำให้ประเทศไทยได้มีการพัฒนาจากระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาเป็นระบบกล่าว

⁴³ แหล่งเดิม.

⁴⁴ การอบรมนี้ สปป.ลาว ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลประเทศอังกฤษ ผู้เข้ารับการอบรมจะได้เบี้ยเลี้ยงคนละ 2 เหรียญต่อวัน

⁴⁵ ฉวีวรรณ นิลวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 4.

วหา (Accusatorial System) โดยในช่วงประมาณ ร.ศ. 112 ประเทศไทยได้ก่อตั้งระบบอัยการขึ้นทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา⁴⁶ แยกต่างหากจากศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งในเริ่มแรกนั้นระบบอัยการเป็นอย่างไรระบบอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรป คือมีทั้งหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา แต่ต่อมาก็ถูกตัดทอนลงจนในที่สุดเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อปี พ.ศ. 2478 ก็ได้มีการตัดทอนอำนาจของอัยการลงให้เหลือเพียงอำนาจหน้าที่ฟ้องร้องคดีเท่านั้น โดยให้อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาเป็นของพนักงานสอบสวนซึ่งหมายถึงพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ โดยไม่อาจหาเหตุผลของผู้ร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวในการแยกอำนาจสอบสวนคดีอาญากับอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาออกจากกันว่ามีอยู่อย่างไร⁴⁷

จากการที่มีการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้อง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน โดยให้องค์กรต่างกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการและการยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายตามจารีตนครบาล นับได้ว่าเป็นผลให้ยกเลิกการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนมาเป็นการใช้การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาเช่นนานาอารยประเทศ⁴⁸ และถือว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เป็นสำคัญ

เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว เรื่องที่เกี่ยวกับการสอบสวนให้ตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบแยกต่างหากจากการฟ้องคดีของอัยการ โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นองค์กรเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญา และสามารถดำเนินคดีได้อย่างอิสระจนกระทั่งมีความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น โดยไม่มีองค์กรใดเข้ามาคานและดุลอำนาจของพนักงานสอบสวน อันมีผลทำให้เสรีภาพของผู้ต้องหาได้รับความกระทบกระเทือน ซึ่งเกิดจากขั้นตอนในชั้นก่อนฟ้องโดยแบ่งแยกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด ส่วนอัยการรับผิดชอบการฟ้องคดีและมีกฎหมายบางมาตรากำหนดให้อัยการมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมหรือเรียกพยานมาซักถามได้ แต่ในทางปฏิบัติมักเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างอัยการกับตำรวจ โดยเฉพาะอำนาจการสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁴⁹

⁴⁶ โกเมน ภทธรภิรมย์. (2521). “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม.” อัยการนิเทศ, 31. หน้า 486.

⁴⁷ สุชิน ต่างงาม. (2529). การกันผู้ร่วมกระทำความผิด. หน้า 83.

⁴⁸ แหล่งเดิม. หน้า 85.

⁴⁹ เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่มีปัญหาในเรื่องอำนาจการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการกับตำรวจมักเป็นกรณีที่ต้องหาเป็นตำรวจด้วยกัน (ดูรายละเอียดใน จิตติ เจริญจำ. (2535, เมษายน). “อัยการกับการสอบสวนเพิ่มเติมผู้ต้องหา.” วารสารอัยการ, 15, 170. หน้า 57-71.)

3.3.2 วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นกระบวนการที่ใช้ในการจัดระเบียบสังคม เมื่อมีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันระหว่างรัฐกับเอกชน โดยความเชื่อที่ว่ารัฐมีหน้าที่ที่ต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาพิสูจน์ความผิดและลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นอาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในสังคมด้วย จำต้องมีหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 2 ประการ คือ

ประการแรก คือ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (Crime Control) เป็นวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่เน้นความสำคัญไปที่เหยื่ออาชญากรรม ไม่ใช่ที่ความผิดหรือการกระทำผิด โดยถือว่าบุคคลผู้บริสุทธิ์ควรได้รับการคุ้มครอง วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประการแรกนี้ มีความมุ่งหมายที่จะป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรม และคุ้มครองสังคมให้เกิดความสงบสุข ด้วยการควบคุมอาชญากรรมไม่ให้เกิดขึ้นในสังคม⁵⁰

ประการที่สอง คือ การคุ้มครองสิทธิของบุคคล (Due Process) เป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่มุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยการจำกัดอำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ การดำเนินตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการกระทำของรัฐจำเป็นต้องกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้น รับผิดชอบทำให้กระทบต่อสิทธินั้นน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการเท่านั้นและต้องไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจะกระทบสิทธิของบุคคลอื่นได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ในขั้นตอนตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผู้ต้องหา จำเลย จะต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยความเป็นธรรม และต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย เพราะโดยหลักแล้ว ผู้ต้องหา จำเลย ต้องได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำผิดจริง⁵¹

วัตถุประสงค์ทั้งสองประการนี้เป็นสิ่งที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ว่าของประเทศหรือระบบกฎหมายใดก็จำเป็นต้องยึดถือและคำนึงไว้อยู่เสมอในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีศักยภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคมและประชาชน ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยก็ต้องยึดเป็นหลักในการจะดำเนินกระบวนการใด ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาว่าจะต้องกระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (Crime Control) และการคุ้มครองสิทธิของบุคคล (Due Process) ควบคู่กันไป

⁵⁰ Joseph J. Senna, Larry J. Siegel, Op. cit. p. 23. คูโน ฌักทร กตเวทีเสถียร. เล่มเดิม. หน้า 23.

⁵¹ Ibid. p. 85.

ดังนั้นหากจะวัดความมีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมไทยในปัจจุบันว่ามีประสิทธิภาพในการจัดระเบียบสังคมแค่ไหนก็ต้องดูจากการดำเนินกระบวนการในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักนั้นได้ ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสองประการเพียงไรก็จะได้ข้อสรุปว่ากระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันที่มีอยู่เพียงพอและมีประสิทธิภาพหรือไม่ต่อการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมในปัจจุบัน

3.3.3 การนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนเข้ามาปรับใช้กับการระงับข้อพิพาทเพื่อเป็นทางเลือกในกระบวนการยุติธรรมหลักของไทย

จากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาในกระบวนการยุติธรรม ทั้งคดีที่มีปริมาณมากและกระบวนการที่ใช้ยังไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมได้ จึงได้มีการศึกษาและเริ่มนำเอาแนวคิดรวมทั้งวิธีการต่าง ๆ นอกเหนือจากการดำเนินกระบวนการในระบบยุติธรรมแบบเดิมเพื่อลดปริมาณคดีและเพื่อการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างแท้จริง เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณชั้นสู่ศาล และมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามมติคณะกรรมการการศึกษาแนวทางและรูปแบบ ประกอบด้วย มาตรการปรับ การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มาตรการความผิดอันยอมความได้ มาตรการการต่อรอง คำรับสารภาพ มาตรการชะลอการฟ้อง การคุมประพฤติ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรการเพื่อความปลอดภัย มาตรการพักการลงโทษ และมาตรการเกี่ยวกับเด็ก เยาวชนและครอบครัว ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยให้รับความเห็นเพิ่มเติมของกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ก.พ. สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานประมาณ (เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายอัตราโทษในคดีอาญาให้สูงขึ้น การควบคุมค่าใช้จ่ายและการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐกรณีที่จัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติม การศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาลเพิ่มเติม โดยให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายในแต่ละเรื่องศึกษาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเรื่องนั้น ๆ โดยตรง ตลอดจนการพิจารณาอัตรากำลังข้าราชการอัยการให้สอดคล้องกับปริมาณราชการ และการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด) ไปพิจารณาดำเนินการด้วย⁵² จนในปัจจุบัน ได้มีการนำการเบี่ยงเบนคดีในรูปแบบต่าง ๆ โดยทั้งนี้แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนต่างก็เป็นทางเลือกหนึ่งที่หลายฝ่ายเชื่อมั่นว่าจะเข้ามาช่วยแก้ปัญหาที่กำลังประสบอยู่ได้

แนวคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์หรือแนวคิดการชดใช้เสียยาเหยื่ออาชญากรรม โดยผู้กระทำผิดร่วมสมัยเริ่มแพร่กระจายเข้าสู่วงการอาชญาวิทยาและงานยุติธรรมไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538

⁵² http://www.cabintt.soc.go.th/soc/program2-3.jsp?top_serl=1620601&key_word=&owner_de... 22/8/2550. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผลสรุปมติ คณะรัฐมนตรี วันที่มีมติ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 เรื่อง การศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาล สืบค้นเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2550

ภายหลังจากการประชุม UN Crime Congress ครั้งที่ 9 เมื่อ ค.ศ.1995 จากนั้นระหว่างปี พ.ศ. 2544-2546 ได้มีการจัดประชุมและสัมมนาทางวิชาการหลายครั้งหลายรูปแบบเกี่ยวกับเรื่องนี้ และมีการเตรียมการเพื่อนำประเทศไทยไปสู่การประชุม UN Crime Congress ครั้งที่ 11 ในระหว่างวันที่ 18-25 เมษายน 2548 ซึ่งเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งนี้ และมีประเด็นของการอภิปรายกลุ่มเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ซึ่งเป็นพัฒนาการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในสังคมไทยร่วมสมัย และแนวคิดดังกล่าวกำลังมีอิทธิพลในการปรับเปลี่ยนกรอบทัศน์ของกระบวนการยุติธรรมผ่านทางนโยบายอาญาแห่งรัฐและดำเนินการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติต่อไป โดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในสังคมร่วมสมัย เป็นพัฒนาการอีกรูปแบบหนึ่งของ “การทำทางสังคม” ที่สมาชิกในสังคมแสดงปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเมื่อมี “พฤติกรรมทางสังคม” เกิดขึ้น ซึ่งในกรณีนี้คือ อาชญากรรมหรือการกระทำผิด ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเหยื่อ-ผู้กระทำผิด-ชุมชน จึงเป็นระบบความสัมพันธ์ที่ประชาชนมีต่อกันในการควบคุมสังคมเมื่อมีความขัดแย้งที่เรียกว่า อาชญากรรมเกิดขึ้น และระบบนี้ก็มีความสัมพันธ์ต่อระบบสังคมอื่น ๆ ด้วย ซึ่งระบบดังกล่าวประกอบด้วยโครงสร้างที่ทำหน้าที่อย่างมีระเบียบแบบแผนในตัวเอง มีการคงอยู่และสืบเนื่องของแบบแผน โครงสร้างหน้าที่ทางสังคมว่าด้วยการยุติปัญหาความขัดแย้ง เพื่อสร้างเสถียรภาพของสังคม

ความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดจากการกระทำระหว่างกันทางสังคมมีอยู่ระหว่างบุคคลที่มีความผูกพันกันทางสังคมแต่มีความขัดแย้งในความสัมพันธ์กันทางสังคมมีอยู่ระหว่างบุคคลที่มีความผูกพันกันทางสังคมแต่มีความขัดแย้งในความสัมพันธ์กันซึ่งในที่นี้คือ เหยื่อและผู้กระทำผิด “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งของสังคมจะเป็นตัวกำหนดหน้าที่ให้การทำงานร่วมกันเกิดขึ้นในสังคมนั้น ๆ ระหว่างคู่กรณีและผู้เกี่ยวข้อง คือระหว่าง “เหยื่อ-ผู้กระทำผิด-ชุมชน” และอาจรวมถึงผู้สนับสนุนของทั้งสองฝ่าย เพื่อให้ทุกฝ่ายในสังคมหรือชุมชนนั้น ๆ ยอมรับว่ามีความขัดแย้ง เขาเปรียบ หรือล่งสะเมิดกันเกิดขึ้น และจัดการกับความขัดแย้งนั้นร่วมกันอย่างจริงจังทำให้ความขัดแย้งยุติลง มีผู้รับผิดชอบ มีการชดเชยเยียวยาและส่งผลให้เกิดความสมานฉันท์ในชุมชนนั้น ณ ขณะเดียวกันนั่นเอง

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ปรากฏในสังคมโลกและสังคมไทยปัจจุบัน จึงยังคงไว้ซึ่งแนวคิดและหลักการควบคุมทางสังคมตามแบบ โบราณแต่ปรากฏในภาพลักษณ์ใหม่ หรือรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะหลอมรวม “ระบบการเยียวยาสมานฉันท์ความสัมพันธ์ของคู่ขัดแย้ง” เกาะเกี่ยวเข้าไว้ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมที่เป็นทางการอย่างแนบเนียน⁵³

⁵³ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2550). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ “ทางเลือก” ในการยุติข้อขัดแย้งทางอาญาสำหรับสังคมไทย. หน้า 24.

ส่วนการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้จริงนั้น การส่งเสริมให้ชุมชนสามารถนำหลักการ “ยุติธรรมชุมชน” มาใช้เป็นนโยบายที่สำคัญของกระทรวงยุติธรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ “ยุติธรรมถ้วนหน้า ประชาชนมีส่วนร่วม” (Justice for All, All for Justice) อันจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม สร้างความเป็นธรรม และความสงบสุขในสังคมร่วมกัน โดยภาครัฐจะส่งเสริมการรวมตัวกันของประชาชนในลักษณะของ “เครือข่าย” เพื่อทำงานลักษณะหุ้นส่วนเคียงบ่าเคียงไหล่กับภาครัฐในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับผลประโยชน์ของชุมชนและจะส่งเสริมให้เครือข่ายมีความเข้มแข็ง สามารถรวมตัวกันและมีบทบาทต่าง ๆ ดังที่เกี่ยวกับความเป็นธรรมความยุติธรรม และความปลอดภัยจากอาชญากรรม กล่าวคือภาครัฐและภาคประชาสังคมจะได้ร่วมกันสร้าง “สังคมที่ยุติธรรม” ซึ่งหมายถึงสังคมที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมายอย่างถ้วนหน้าและเป็นสังคมที่มีความสุขสงบ ปราศจากอาชญากรรม อันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมยั่งยืน

การดำเนินการในลักษณะที่มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในกิจกรรมเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมนั้นมีมาเป็นเวลานานแล้ว อาทิตอาสาสมัครคุมประพฤติ อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการนำเอาแนวทางยุติธรรมชุมชนมาใช้เริ่มต้นมา จากโครงการพลังเครือข่ายยุติธรรมชุมชนแก้ปัญหาเสาพิศิต เป็นการปรับแนวทางการนำชุมชนมาร่วมกับภาครัฐจากเดิมที่มีลักษณะเป็นการจัดตั้งมาเป็นการทำงานในรูปแบบหุ้นส่วน โดยนำศักยภาพของชุมชนเข้ามาร่วมแก้ปัญหาเสาพิศิต โดยเฉพาะในบทบาทด้านการให้การช่วยเหลือสงเคราะห์ และให้โอกาสแก่ผู้เสพยาในโครงการบังคับบำบัดภายใต้นโยบาย “ผู้เสพยาเป็นผู้ป่วย” แต่ก็ยังเป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้นของการทำงานในรูปแบบหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม⁴

3.3.4 แนวทางปฏิบัติตามแนวกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญารวมทั้งการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

เมื่อพูดถึงการระงับข้อพิพาทในทางอาญาโดยชุมชน โดยธรรมดาแล้วย่อมเป็นที่เข้าใจถึงการระงับข้อพิพาทในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal Justice) และมีได้เดินตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายที่ส่วนใหญ่ถือหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายหลัก ส่วนประชาชนคนทั่วไปที่จะเข้าเป็นผู้เสียหายเข้าดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมนั้นต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายระบุไว้ อย่างของไทยก็ตามเงื่อนไขในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายนี้เรียกอีกอย่างว่าการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นทางการ (Formal Justice)

⁴ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, “ยุติธรรมชุมชน: บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน” หนังสือชุด “ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม” ลำดับที่ 5 อ้างใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, (กันยายน 2550). การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนในสังคมไทย. หน้า 32.

โดยที่การระงับข้อพิพาทในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการนี้ เป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทของคู่กรณี และผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกใช้เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่เรียกว่าการระงับข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการ (Informal Justice) โดยเป็นที่ยอมรับว่าสร้างความพอใจให้แก่ผู้ที่มีส่วนได้เสียและแก้ปัญหาอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าการระงับข้อพิพาทแบบเป็นทางการในบางกรณีอีกด้วย แต่ไม่ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นทางการ (Formal Justice) หรือการระงับข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการ (Informal Justice) นั้นต่างก็มุ่งประสงค์ให้คดีอาญาระงับเช่นเดียวกัน ซึ่งในประเทศไทยก็มีปรากฏขึ้นทั้งสองรูปแบบ จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจในวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม

3.3.4.1 การระงับข้อพิพาทแบบเป็นทางการ

การระงับข้อพิพาทแบบเป็นทางการหรือการระงับข้อพิพาทตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามกฎหมายของไทยดังที่กล่าวมาแล้วว่ามีทั้งระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย⁵⁵ ซึ่งเป็นผลจากการยกร่างกฎหมายโดยที่ไทยได้จ้างนักกฎหมายต่างประเทศมาดำเนินการทั้งที่มาจากกลุ่มประเทศระบบ Common Law ที่ใช้ระบบกล่าวหาและกลุ่มประเทศระบบ Civil Law ที่ใช้ระบบไต่สวน เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทั้งสองระบบกฎหมายเนื่องจากทั้งประเทศจากทั้งสองระบบใช้กำลังและอิทธิพลทุกประการที่จะเอาประเทศไทยเป็นอาณานิคมของตนให้ได้ โดยเน้นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยมีหลักการพื้นฐานทางปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย คือการจับกุมสอบสวน ฟ้องร้อง ตัดสินและลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญา มีสองแนวทาง⁵⁶ คือ

แนวความคิดว่ารัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐไม่ถือว่ารัฐเป็นปรปักษ์ กับประชาชน เริ่มตั้งแต่ตำรวจมีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความสงบเรียบร้อยมีหน้าที่ปราบปรามและจับกุมผู้ที่กระทำความผิดกฎหมาย สอบสวน สอบถาม ทำความเห็นควรหรือไม่ควรส่งฟ้อง ส่งต่อให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจว่าจะส่งฟ้องหรือไม่ หากส่งฟ้องหรือเห็นว่าควรดำเนินคดีก็ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล หรือเห็นว่ามีเหตุอื่นที่สมควรก็อาจเห็นว่ายังไม่ควรดำเนินคดีอาจให้ชะลอการฟ้องได้⁵⁷ หากกรณีส่งฟ้องส่งให้ศาลพิจารณาคดีหากศาลเห็นสมควรลงโทษ โดยการจำคุก กักขัง ก็ส่งต่อไปให้ราชทัณฑ์ แต่หากเห็นไม่สมควรลงโทษก็อาจให้รอการลงโทษ ให้มีการคุมประพฤติโดยให้เจ้าพนักงานคุมประพฤติมาดำเนินการ แล้วแต่กรณีส่วนใหญ่ก็เป็นไปตามขั้นตอนในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลัก

⁵⁵ กุลพล พลวัน. (2544). การบริหารกระบวนการยุติธรรม. หน้า 19-27.

⁵⁶ ไชยศ วิฑูรานุพงษ์. (2544). ระบบความยุติธรรมกับชุมชน." วารสารอัยการ, 21, 240. หน้า 3-49.

⁵⁷ คามพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2547.

แนวคิดที่ว่าประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการแทนก็ได้โดยการร้องทุกข์ ซึ่งประชาชนที่เป็นผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยและพฤตินัยตามที่กฎหมายบัญญัติจึงจะถือว่าเป็นผู้เสียหายที่มีอำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

โดยการเข้ากระบวนการระดับข้อพิพาทแบบเป็นทางการนี้จะเห็นได้ว่ามีขั้นตอนมาก อาจส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมล่าช้าไม่อาจอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะมีทางเลือกที่กฎหมายเปิดช่องไว้เพื่อไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก อาทิในส่วนความผิดอันยอมความได้หากมีการยอมความกันให้คดีอาญาระงับอาจในชั้นเจ้าพนักงานตำรวจ ชั้นอัยการหรือในชั้นศาลก็ตาม การใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้อง ไม่ฟ้องหรือชะลอการฟ้องของอัยการ ก็เป็นทางเลือกที่ผู้ปฏิบัติที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจเองยังไม่เข้าใจไม่กล้าใช้และเหตุผลอีกมากมายที่ทำให้ช่องทางเหล่านั้นไม่สามารถช่วยลดปริมาณคดีจากกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งก็เป็นเหตุประการหนึ่งที่เกิดการระงับข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการขึ้น

3.3.4.2 การระงับข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการ

การระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีแบบไม่เป็นทางการเป็นแนวความคิดที่พยายามหลีกเลี่ยงผลร้ายที่เกิดจากความบกพร่องของการระงับข้อพิพาทหรือดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและระเบียบพิจารณาความที่เคร่งครัดของระบบกล่าวหา การแสวงหาแนวทางอื่นนอกจากกระบวนการยุติธรรมในการจัดการกับปัญหาหรือคดีอาญา โดยเน้นเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงถูกหยิบยกขึ้นเป็นปัญหาเสียเองและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง

การหยิบยกเอาข้อบกพร่องในแง่มุมต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขึ้นเป็นประเด็นวิเคราะห์วิจัยก่อให้เกิดการสร้างสรรคแนวทางในการจัดการกับปัญหาการกระทำ ความผิด ผู้กระทำความผิดตลอดจนป้องกันการกระทำความผิดด้วยวิธีต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเอง และมีจุดประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาธรรมดา การให้ความหมายคำจำกัดความที่ชัดเจนในการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาแบบไม่เป็นทางการเป็นสิ่งที่ยาก ซึ่งอาจสังเกตได้จากการเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันรูปแบบใหม่หรือรูปแบบดั้งเดิมโดยมุ่งเน้นไปในทางที่มีลักษณะ⁵⁸ แยกตัวจากหน่วยงานของรัฐ หลีกเลี่ยงการใช้อำนาจบังคับ พยายามให้เกิดการประนีประนอมกันมากกว่า

⁵⁸ Richard L. Abel. ed. (1982). *The Politics of Informal Justice vol. II : Comparative Study*.

รวมไปถึงการแยกตัวจากระบบราชการ และมีลักษณะของการกระจายอำนาจ มุ่งเน้นให้ประชาชนคนสามัญเข้าใจ และจัดการเองได้จึงใช้วิธีการที่คล้ายคลึงกับการดำเนินชีวิตประจำวันโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยทนายความหรือประสบการณ์ทางวิชาชีพ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้หลักเกณฑ์และเนื้อหาสาระของวิธีการ ไม่มีการกำหนดอย่างแน่ชัดตายตัว ไม่มีประกาศหรือบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้สามารถยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพการณ์ และตามความพอใจที่จะทำให้บรรลุผลในการระงับคดี ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างเหมาะสม

ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่น่าอระระบบกระบวนการยุติธรรมแบบอารยประเทศมาใช้และได้รับผลกระทบจากการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีอาญาตามแนวทางของกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณชั้นสู่ศาล และมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามมติคณะกรรมการการศึกษาแนวทางและรูปแบบ ประกอบด้วย มาตรการปรับ การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มาตรการความผิดอันยอมความได้ มาตรการการต่อรองคำรับสารภาพ มาตรการชะลอการฟ้อง การคุมประพฤติ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรการเพื่อความปลอดภัย มาตรการพักการลงโทษ และมาตรการเกี่ยวกับเด็ก เยาวชนและครอบครัว ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยให้ความเห็นเพิ่มเติมของกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ก.พ. สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานประมาณ (เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายอัตราโทษในคดีอาญาให้สูงขึ้น การควบคุมค่าใช้จ่ายและการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐกรณีที่จัดตั้งหน่วยงานเพิ่มใหม่ การศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาลเพิ่มเติม โดยให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายในแต่ละเรื่องศึกษาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเรื่องนั้น ๆ โดยตรง ตลอดจนการพิจารณาอัตรากำลังข้าราชการอัยการให้สอดคล้องกับปริมาณราชการ และการกำหนดคยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด) ไปพิจารณาดำเนินการด้วย⁹⁹ จนในปัจจุบันได้มีการนำการเบี่ยงเบนคดีในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ

พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดให้โทษในปัจจุบันมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้เสพยาเสพติดมีสภาพเป็นผู้ป่วยอย่างหนึ่ง มีโช้อาชญากรปกติการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติดจึงสมควร

⁹⁹ http://www.cabinntt.soc.go.th/soc/program2-3.jsp?top_serl=1620601&key_word=&owner_de...
22/8/2550. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผลสรุปมติ คณะรัฐมนตรี วันที่มีมติ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 เรื่องการศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาล สืบค้นเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2550

กระทำให้กว้างขวาง และโดยที่ผู้เสพยาเสพติดจำนวนหนึ่งถูกบังคับให้เป็นผู้จำหน่าย ให้เป็นผู้จำหน่ายยาเสพติดเพื่อแลกกับการได้ยาเสพติดไปเสพด้วย สมควรขยายขอบเขตของการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้ครอบคลุมถึงผู้เสพและมีไว้ในครอบครอง ผู้เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย และผู้เสพและจำหน่ายยาเสพติดจำนวนเล็กน้อยด้วย นอกจากนี้เนื่องจากบุคคลซึ่งติดหรือเสพยาเสพติดมีจำนวนมากและเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ สมควรขยายสถานที่เพื่อการตรวจพิสูจน์การเสพหรือติดยาเสพติดและสถานที่เพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพราะนอกจากมีหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมแล้วยังมีหน่วยงานอื่นของรัฐ และหน่วยงานเอกชนที่มีขีดความสามารถเข้ามาร่วมในการตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด และการฟื้นฟูสมรรถภาพของบุคคลดังกล่าว อาทิเช่น สถานที่ของหน่วยงานในราชการทหาร เขต อำเภอ และกิ่งอำเภอ สถานพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข สถานพยาบาลของเอกชนหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งสมควรรวมทรัพยากรเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เมื่อผู้ใดต้องการหากระทำความผิดฐานติดยาเสพติด เสพและมีไว้ในครอบครอง เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายยาเสพติดฯ ถ้าไม่ปรากฏว่าต้องหาหรืออยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกฯ ให้ส่งไปตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติดให้ศาลพิจารณาส่งตัวไปควบคุมเพื่อตรวจพิสูจน์ที่ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยในระหว่างการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ให้พนักงานสอบสวนดำเนินกระบวนการสอบสวนคดีต่อไป และเมื่อสอบสวนเสร็จให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องส่งผู้ต้องหาไปด้วย และแจ้งให้ทราบว่าผู้ต้องหา ถูกควบคุมตัวอยู่ ณ ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพฯ และในระหว่างที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการไม่ต้องดำเนินการฝากขังหรือขอคัดฟ้องตามกฎหมาย เมื่อคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดวินิจฉัยว่าผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์เป็นผู้เสพหรือติดยาเสพติด ให้จัดให้มีแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และให้แจ้งผลการตรวจพิสูจน์ให้พนักงานอัยการทราบ ในกรณีเช่นว่านี้ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (ม.33) ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาซึ่งได้รับแจ้งผลว่าไม่มีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไปและแจ้งผลให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดทราบ

เมื่อคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดวินิจฉัยว่าผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดผู้ใดได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจนครบถ้วนตามที่กำหนดในแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเป็นที่พอใจ

แล้วให้ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหา (ม.19) และให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดมีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้นั้นไป แล้วแจ้งผลให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการซึ่งยังดำเนินคดีอยู่ทราบ แล้วแต่กรณี แต่หากแม้ได้รับการฟื้นฟูแล้วแต่ผลไม่เป็นที่พอใจ ให้คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดรายงานความเห็นไปยังพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการพิจารณาคำวินิจฉัยผู้นั้นต่อไป โดยในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้ต้องหาในกรณีนี้ ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใด หรือจะไม่ลงโทษก็ได้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงระยะเวลาที่ผู้นั้นได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแล้ว⁶⁰

มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534

ในการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนเกิดจากการที่ต้องประสบปัญหาคนล้นคุก กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ประสบปัญหาจากการที่มีเด็กและเยาวชนกระทำผิดถูกส่งเข้าสู่สถานพินิจเป็นจำนวนมากจนมีสภาพแออัดคับคั่ง โดยเพิ่มขึ้นจากจำนวนเด็ก 31,448 ราย ในปี พ.ศ. 2545 เป็นจำนวน 35,285 ราย ในปี พ.ศ. 2546 คิดเป็นอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.2 ประกอบกับตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสังคมมีทางเลือกในเชิงของมาตรการเบี่ยงเบนอาภาระคดี ออกจากกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนค่อนข้างน้อยจึงทำให้เกิดภาวะคดีล้นสถานพินิจเช่นเดียวกับเรือนจำหรือคุกผู้ใหญ่ คือ มีเด็กและเยาวชนจำนวนมากที่ต้องเข้ารับการอบรมในสถานฝึกอบรมในสถานฝึกอบรมของสถานพินิจเกินกว่าที่สามารถแก้ไขฟื้นฟูได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในเดือนพฤษภาคม 2546 กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจึงได้เริ่มนำโครงการ “การประชุมกลุ่มครอบครัว” ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้กับเด็กและเยาวชนกระทำผิดเป็นครั้งแรก โดยใช้วิธีการตามแบบอย่างประเทศออสเตรเลียซึ่งรูปแบบของประเทศออสเตรเลียมีที่มาจาก การปรับปรุงข้อผิดพลาดของประเทศนิวซีแลนด์ และใช้ในขั้นตอนการสืบเสาะและพินิจโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63 ระบุว่า “ในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิดเมื่อผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาโดยคำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนและพฤติการณ์ต่าง ๆ แห่งคดีแล้วเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้องและเด็กหรือเยาวชนนั้นยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจด้วยแล้วให้ผู้อำนวยการสถานพินิจแจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ

⁶⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 96 ก 10 กันยายน 2545 หน้า 26-42

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยให้มีอำนาจสั่งไม่ฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นได้ คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการให้เป็นที่สุด

การควบคุมเด็กหรือเยาวชนในสถานพินิจตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดเวลาตามที่อยู่อาศัยที่ผู้อำนวยการสถานพินิจเห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินสองปี

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำความผิดอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกเกินกว่าห้าปีขึ้นไป”

การให้โอกาสแก่เด็กหรือเยาวชนที่กระทำความผิดโดยการสั่งไม่ฟ้องนั้น ไม่ใช่เพียงการให้อภัยแก่ความผิดพลาดเพียงอย่างเดียวแต่ยังมุ่งหวังให้เด็กและเยาวชนกลับตนเป็นคนดีมิให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกเพื่อประคับประคองให้เด็กหรือเยาวชนที่มีปัญหาได้ผ่านพ้นภาวะวิกฤตแห่งชีวิตไปได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีอยู่ตลอดตั้งแต่ ปี 2494 จนกฎหมายเก่าถูกยกเลิก และมาใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 ในมาตรา 63

บทบัญญัติดังกล่าวแม้จะเป็นหลักการที่ดีแต่ก็มีปัญหาไม่อาจนำไปปฏิบัติได้ในช่วงแรกเพราะยังไม่มีกระบวนการใดที่จะทำให้แน่ใจได้ว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นกลับตนเป็นคนดีได้จริง จนกระทั่งเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2545 ความรู้เรื่องกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและการประชุมกลุ่มครอบครัวเริ่มเป็นที่รู้จัก ซึ่งผู้ปฏิบัติงานก็เห็นว่าหากได้นำการประชุมกลุ่มครอบครัวมาใช้ร่วมกับการเสนอความเห็นของเด็กหรือเยาวชนสามารถกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้องแล้วน่าจะเป็นการแก้ไขเด็กหรือเยาวชนได้ระดับหนึ่งรวมทั้งสามารถป้องกันมิให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก ดังนั้นกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจึงได้แจ้งให้ผู้อำนวยการสถานพินิจทุกแห่งเริ่มดำเนินการเพื่อเสนอความเห็นตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 แต่กำหนดให้ดำเนินการไต่สวนความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทก่อน (ต่อมาปรับปรุงเป็น “โทษจำคุกไม่เกินห้าปี”)

วิธีการดำเนินการเพื่อเสนอความเห็นตามมาตรา 63 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 โดยสรุป คือเมื่อพนักงานคุมประพฤติสอบปากคำแล้วเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนยอมรับว่าตนกระทำความผิดจริง ซึ่งความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปีและเด็กหรือเยาวชนยอมรับว่าตนกระทำความผิดจริง โดยเด็กหรือเยาวชนมีความประพฤติยังไม่เสียหายหรือเสียหายอยู่บ้างแต่ยังพอแก้ไขได้ก็จะจัดให้มีการตรวจทางจิตวิทยาเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงที่อาจกระทำความผิดซ้ำ หากพบว่าไม่อยู่ในภาวะเสี่ยง หรือเสี่ยงอยู่บ้างแต่ไม่มากก็จะจัดให้มีการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชนขึ้น ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย เด็กหรือเยาวชน บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กหรือเยาวชน ผู้เสียหาย (บิดามารดาหรือผู้ปกครองผู้เสียหาย กรณีผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์) ครู อาจารย์ หรือนายจ้างของเด็กหรือเยาวชน ผู้นำชุมชนที่เด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าร่วมประชุม ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานพินิจ ผู้ประสานการประชุม

พนักงานคุมประพฤติ นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน รวมทั้งอาจเชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการประชุมและมีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของเด็กหรือเยาวชนเข้าร่วมประชุมด้วย

ในการประชุมจะต้องให้เด็กหรือเยาวชนรับสารภาพด้วยความสมัครใจ ขอโทษต่อผู้เสียหายอย่างจริงใจ ชดใช้ความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้น หรือยอมกระทำการใดเพื่อเป็นการชดเชยความผิดนั้น ยอมกระทำการเพื่อแก้ไขตามที่กำหนดโดยผลการประชุม และจะต้องอยู่ในความดูแลของสถานพินิจเพื่อติดตามความประพฤติอีกเป็นเวลาไม่เกินสองปี

ผลการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวในรอบปีมีการจำแนกเด็กออกมาดำเนินการตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 จำนวน 3,099 ราย จากจำนวนเด็กและเยาวชนที่ถูกส่งตัวมาดำเนินคดีทั้งสิ้น 30,033 ราย โดยสถานพินิจจัดให้มีการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน 1,972 ราย ต่อมาพนักงานอัยการเห็นชอบกับผู้อำนวยการสถานพินิจส่งไม่ฟ้องคดีอาญาแก่เด็กและเยาวชน 1,160 ราย มีเด็กและเยาวชนเพียง 30 รายเท่านั้นที่พนักงานอัยการสั่งฟ้อง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของสถานพินิจฯ ยังได้ติดตามเพื่อประเมินผลเด็กและเยาวชนที่อัยการสั่งไม่ฟ้องภายหลังการประชุมกลุ่มครอบครัว พบว่ามีเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำเพียง 19 รายเท่านั้น แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ นำร่องกับคดีที่มีผู้กระทำความผิดเป็นเด็กและเยาวชน ดังนั้นกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ได้ตั้งเป้าหมายว่าภายในปี 2548 จะสามารถหันเหคดีออกจากศาลให้ได้มากกว่า 3,000 คดีขึ้นไป (หนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 26 มิถุนายน 2547)

ขณะเดียวกันกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนอยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวเพื่อนำวิธีการเชิงสมานฉันท์มาใช้กับเด็กและเยาวชนได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นต่อไป

จากผลการดำเนินงาน โครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของกรมพินิจในรอบ 1 ปีดังกล่าวทำให้เห็นได้ชัดเจนว่าโครงการกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ได้ช่วยหันเหคดีออกจากศาลเยาวชนและครอบครัวอย่างน้อยร้อยละ 10 ของคดีที่เข้าสู่กระบวนการนี้ โดยคดีระงับไปในระดับของพนักงานอัยการด้วยความพอใจของผู้เสียหาย ด้วยการแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน และด้วยการมีส่วนร่วมของชุมชน สมเจตนาารมณ์ของการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ อย่างไรก็ตามจะต้องมีการติดตามประเมินผลงาน และผลกระทบต่อทุกฝ่ายในระยะยาวต่อไป⁶¹

⁶¹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, เล่มเดิม.

นอกจากกลไกทางด้านกฎหมายที่ออกมาใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้นในการที่จะมุ่งหาทางเลือกให้แก่กระบวนการยุติธรรมหลักยังมี คำกฎหมายที่มีความพยายามในการผลักดันเพื่อให้ออกมาเป็นตัวเลือกเพิ่มขึ้น อย่าง

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. (ฉบับร่างกระทรวงยุติธรรมที่ผ่านกรม.)⁶²

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ... โดยมีหลักการเพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยชะลอการฟ้อง ด้วยเหตุที่ปัจจุบันมีคดีอาญาขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก รวมทั้งคดีที่มีลักษณะของการกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงและไม่จำเป็นที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เช่น ความผิดที่กระทำโดยประมาท ทำให้เกิดการแก่กระบวนการยุติธรรม จึงสมควรกำหนดให้มีมาตรการชะลอการฟ้อง โดยนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้เพื่อเป็นการลดคดีขึ้นสู่ศาลและเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้แก้ไขโดยไม่มีมลทินติดตัว ขณะเดียวกันทำให้ผู้เสียหายกับผู้ต้องหาที่มีความสัมพันธ์กันมากขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ซึ่งในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ใส่หลักการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในมาตรา 8 (5) ว่า “ในกรณีการดำเนินการตามมาตรา 7 หรือในขั้นตอนการคุมความประพฤติผู้ต้องหาตามมาตรา 11 ในกรณีที่มีความจำเป็น พนักงานคุมประพฤติอาจจัดให้มีกระบวนการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสมแก่รูปคดี หรือบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากผู้ต้องหา ผู้เสียหาย หรือชุมชนมาประชุมหารือร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ซึ่งรวมถึงการให้ผู้ต้องหาชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย การขอโทษผู้เสียหายหรือการกระทำอื่นที่เหมาะสม ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้พนักงานคุมประพฤติเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์หรือเป็นผู้ประสานงานแล้วแต่กรณี

เมื่อต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องเป็นสองร่าง โดยให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบร่างหนึ่งและให้คณะกรรมการเป็นผู้ตรวจสอบร่างหนึ่งและให้คณะกรรมการเป็นผู้ตรวจสอบอีกร่างหนึ่ง เป็นมาตรา 6 ในร่างที่ศาลเป็นผู้ตรวจสอบและมาตรา 11 ในร่างที่คณะกรรมการเป็นผู้ตรวจสอบ โดยมีเนื้อความอย่างเดียวกันว่า “เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้อง เว้นแต่คดีมีเหตุที่อาจชะลอการฟ้องได้ตามสมควรให้มีการชะลอการฟ้อง ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของผู้ต้องหาเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ

⁶² สำนักงานอัยการสูงสุด

ภาวะแห่งจิต นิสัย บานะ สภาพแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สึกความผิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ตลอดจนเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรให้มีการชะลอการฟ้อง ทั้งนี้ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็น พนักงานอัยการอาจขยายเวลาดังกล่าวออกไปอีกไม่เกินสิบห้าวัน” เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าในร่างทั้งสองนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตัดบทบัญญัติเรื่องการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตามร่างของกระทรวงยุติธรรมออกไป เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นที่ควรขอให้ร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ...บังคับใช้ เนื่องจากมีบทบัญญัติเรื่อง “อำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติในการดำเนินการกระบวนการเชิงสมานฉันท์” และบทบัญญัติเรื่อง “การดำเนินการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม หากพระราชบัญญัติคุมประพฤตินี้ได้บังคับใช้ การดำเนินการกระบวนการเชิงสมานฉันท์ก็ต้องกลับไปทำในชั้นการสืบเสาะ โดยไม่มีกฎหมายรองรับดังเช่นที่กรมคุมประพฤติดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุมประพฤติจึงน่าจะขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ทั้งสองร่างในมาตรา 6 (ศาลเป็นผู้ตรวจสอบ) หรือมาตรา 11 (คณะกรรมการฯ เป็นผู้ตรวจสอบ) โดยเพิ่มเติมเป็น

“เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจากพนักงานสอบสวนแล้ว หากเห็น ควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้อง เว้นแต่คดีมีเหตุที่อาจชะลอการฟ้องได้ตามมาตรา 5 และพนักงานอัยการเห็นสมควรให้มีการชะลอการฟ้องให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของผู้ต้องหา เกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ ศักยภาพ การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย ฐานะ สภาพแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สึกความผิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ตลอดจนเหตุอื่นที่ควรหรือไม่ควรให้มีการชะลอการฟ้อง โดยอาจใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ตามความจำเป็นและเหมาะสมในแต่ละกรณี ทั้งนี้ ให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็น พนักงานอัยการอาจขยายเวลาดังกล่าวออกไปอีกไม่เกินสิบห้าวัน”

ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้างต้นนั้นจะทำให้เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ที่อาจนำมาบังคับใช้ในอนาคต หรือหากร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ไม่ได้นำมาบังคับใช้กระทรวงยุติธรรมโดยกรมคุมประพฤติก็น่าจะมีกฎหมายรองรับการดำเนินการซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติชะลอการฟ้องนั่นเอง

แม้แต่ตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรมที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน หรือชุมชนมากที่สุดก็ยังคงตระหนักถึงการหาหนทางที่จะเลี่ยงออกจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์แห่งความยุติธรรมที่แท้จริงเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ต่ออาชญากรรมที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ โดยมีไต่มนั่งแต่จะเอาผิดหรือมุ่งแต่จะหาผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยละเลยข้ออาชญากรรมแต่เพียงอย่างเดียว จึงได้มีการหารือกับกระทรวงยุติธรรม และได้มีการสร้างกลไกทางกฎหมายขึ้นคือ

ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ.⁶³

เหตุผลในการร่าง โดยที่สมควรให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนที่เกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ด้วยการกำหนดแนวทางการสมานฉันท์เพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญามาใช้จะทำให้ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้มีโอกาสประนีประนอมยอมความกัน เมื่อผู้ต้องหาสำนึกผิดและยินยอมปรับพฤติกรรม ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาและได้รับการชดเชยค่าเสียหายโดยรวดเร็วทันทีซึ่งจะเป็นผลดีต่อคู่กรณี และเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่า เพราะสามารถลดระยะเวลาและความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมของคู่กรณี ลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาล ลดปัญหาการขัดแย้งในชุมชน ลดการทุจริตของเจ้าพนักงาน และลดงบประมาณภาครัฐ และส่งผลให้ประชาชนทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและป้องกันอาชญากรรมเพื่อเสริมสร้างให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

โดยหลักการเมื่อมีข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี (ผู้เสียหายและผู้ต้องหา ในคดีอาญาที่มีผู้เสียหายแต่ไม่รวมคดีที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย) ทางอาญา ในคดีต่อไปนี้ให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอให้มีการไกล่เกลี่ยได้

- 1) ในคดีความผิดอันยอมความได้
- 2) ในคดีความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ
- 3) ในคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ยกเว้นคดีความผิดตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงตามที่ได้รับอนุมัติจาก ก.ต.ช.
- 4) ในคดีความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ปรากฏตามรายการที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้ และอาจกำหนดบัญญัติความผิดเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงตามที่ได้รับอนุมัติจาก ก.ต.ช.

⁶³ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กฎกระทรวงตาม (3) และ (4) ให้คำนึงถึงความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ความรุนแรงของพฤติการณ์ที่ได้กระทำ ระดับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน สภาพร่างกายและจิตใจ ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี และประโยชน์สาธารณะ

โดยให้พนักงานสอบสวนแจ้งสิทธิให้คู่กรณีทราบในโอกาสแรกว่าคู่กรณีมีสิทธิได้รับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีอาญาชั้นสอบสวนจากคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัตินี้และอีกฝ่ายยินยอม ก็ให้พนักงานสอบสวนบันทึกคำร้องและคำยินยอมของทั้งสองฝ่ายเสนอต่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ย แต่คู่กรณีต้องร้องขอภายในสามสิบวันนับแต่วันแจ้งสิทธิการไกล่เกลี่ย ให้พนักงานสอบสวนพิจารณารวบรวมข้อมูล ตลอดจนเหตุผลอื่น ๆ อันสมควรแล้ว เพื่อเสนอให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยพิจารณามีมติรับเรื่องหรือไม่รับเรื่องภายในวันนับแต่วันที่คู่กรณีร้องขอ และเมื่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ยได้รับคำร้องแล้ว ให้พิจารณาไกล่เกลี่ยอย่างเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณีโดยให้มีบุคคลที่แต่ละฝ่ายร้องขอ พร้อมทั้งทำบันทึกตามแบบที่ ก.ต.ช. กำหนด หากคณะกรรมการไกล่เกลี่ยมีมติรับเรื่อง ไกล่เกลี่ย ผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัวอยู่ให้ปล่อยโดยไม่มีประกัน แต่ก่อนปล่อยให้ผู้ต้องหาสาบานหรือปฏิญาณตนว่าจะมาตามนัด แต่ถ้ามีมติไม่รับเรื่องไกล่เกลี่ย ให้ถือเป็นที่สุดและให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป

เมื่อได้มีการไกล่เกลี่ยแล้วให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยเป็นผู้ติดตามผลของการปฏิบัติตามข้อบันทึกข้อตกลงและเงื่อนไขการไกล่เกลี่ยแล้วพิจารณาวินิจฉัยมีมติให้ยุติการสอบสวน ดำเนินคดีและรายงาน ก.ต.ช. ทราบและให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องข่มขู่ต่อไป แต่ทั้งนี้ หากคู่กรณีฝ่ายใดไม่พอใจ คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในวันนับแต่วันที่คู่กรณีทราบมติให้ยุติการสอบสวน และหากกรณีคดีจะขาดอายุความฟ้อง ให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยยุติการไกล่เกลี่ยและให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป

แต่ในระหว่างที่กระทรวงยุติธรรมได้พิจารณาเพื่อจะออกพรบ.ไกล่เกลี่ยในชั้นของเจ้าพนักงานตำรวจนั้น ทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีการออกพรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้อำนาจอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

โดยในมาตรา 14 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 61/1 มาตรา 61/2 และมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

“มาตรา 61/1 ให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอดังต่อไปนี้

- 1) อำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา 52/1 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6)

โดยให้นำความในมาตรา 52/1วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐใน ลักษณะศูนย์บริการร่วม

3) ประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการ ดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

4) ไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบ เรียบร้อยในสังคมตามมาตรา 61/2 และมาตรา 61/3

มาตรา 61/2 ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอม ข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่ง เกี่ยวกับที่ดินมรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อ บุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจาก บุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟัง ข้อพิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาท โดยเร็วถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท จัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญา ประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่ายในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะ บุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงตามวรรคสี่ให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตาม กฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการจัด ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนคำตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและ ประนอมข้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อ

ศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณา ให้อายุความในการฟ้องร้องคดีระงับชั่วคราว นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน แล้วแต่กรณี

ความในมาตรานี้ให้ใช้กับเขตของกรุงเทพมหานครด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 61/3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีไซ้เป็นความผิดที่เกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมหรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอนายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้น แต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

หลักเกณฑ์และวิธีในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁴

แม้กระทั่งศาลอาญาก็ได้มีทางเลือกเข้ามาในยุติธรรมหลักในชั้นตอนที่มาสู่ศาล ด้วยวิสัยทัศน์ของศาลอาญาตามนโยบายที่จะเป็นองค์กรที่เป็นเลิศ ในการเชิดชูคุณธรรม มุ่งมั่นอำนวยความสะดวกอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสูงสุดของประชาชนภายในปี พ.ศ. 2551 ปัจจุบัน ศาลอาญาได้นำ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (Restorative Justice) มาปรับใช้เสริมกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแบบเดิม โดยมองว่าปัญหาอาชญากรรมไม่ใช่เป็นเรื่องที่กระทบต่อรัฐต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่กระทบต่อความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ระหว่างผู้เสียหาย จำเลยหรือผู้กระทำผิด และชุมชนที่อาชญากรรมได้เกิดขึ้น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จึงมุ่งเน้นที่จะเยียวยาความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดทางอาญา โดยให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย จำเลยหรือผู้กระทำผิด และชุมชน มีส่วนร่วมและมีบทบาทร่วมกันในการแก้ไขปัญหา จึงเป็นที่มาของ “การประนอมข้อพิพาทในทางอาญา” ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการเปิด

⁶⁴ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 55 ก (15 กันยายน 2550)

โอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มาพบกันในบรรยากาศที่ส่งเสริมให้เกิดความปรองดอง ส่งเสริมให้จำเลยหรือผู้กระทำผิดได้สำนึกผิด ได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดทางอาญาของตนแล้วปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก (Rehabilitation) ได้เยียวยาชดใช้ (Restitution) ซึ่งอาจจะไม่ใช่เป็นเรื่องเงินอย่างเดียว อาจจะเป็นการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ หรือการเข้ารับการฝึกอบรมหรือบำบัดอันจะมีผลต่อการฟื้นฟูพฤติกรรมของจำเลยหรือผู้กระทำผิด ในบางกรณีอาจเป็นการเยียวยาทางด้านจิตใจ อารมณ์ และความรู้สึกของผู้เสียหาย และเพื่อช่วยให้ผู้เสียหาย จำเลยหรือผู้กระทำผิด สามารถกลับเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้ดั้งเดิม (Reintegration) อันเป็นการฟื้นฟูสำนึก...สานสัมพันธ์...สมานฉันท์...คือคนดีสู่สังคมไทย โดยการประนอมข้อพิพาทในคดีอาญา คือ การยุติหรือระงับข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับจำเลยด้วยความตกลงยินยอมของทั้งสองฝ่ายโดยมีผู้ประนอมข้อพิพาทเป็นคนกลางช่วยเหลือแนะนำ เสนอแนวทางในการยุติหรือระงับข้อพิพาท รวมทั้งการแสวงหามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของจำเลย และไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก

คดีที่สามารถเข้าสู่การประนอมข้อพิพาทได้ คดีที่มีพฤติกรรมไม่ร้ายแรงและอยู่ในวิสัยที่จะบรรเทาความเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการดำเนินงานและส่งเสริมระบบประนอมข้อพิพาทได้คัดเลือกให้เข้าสู่การประนอมข้อพิพาท เช่น คดีขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บหรือถึงแก่ความตาย คดีทำร้ายร่างกาย คดีลักทรัพย์ (เฉพาะบางกรณี) คดีที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องเรียกร้องให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 ที่แก้ไขใหม่ หรือ คดีที่ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนเห็นสมควรให้เข้าสู่การประนอมข้อพิพาท และคู่ความสมัครใจ

การประนอมข้อพิพาทนั้น โจทก์จำเลยหรืออาจแสดงความประสงค์ต่อศาลในขณะยื่นฟ้องหรือภายหลังได้รับหมายเรียกและสำเนาคำฟ้อง หรือคู่ความอาจขอให้ประนอมข้อพิพาทในเวลาใด ๆ หลังจากที่โจทก์ได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้วก็ได้ โดยให้คณะกรรมการดำเนินงานและส่งเสริมระบบประนอมข้อพิพาทอาจคัดเลือกสำนวนคดีที่สามารถประนอมข้อพิพาทได้ให้เข้าสู่การประนอมข้อพิพาท หรือเมื่อผู้เสียหายยื่นคำร้องเรียกร้องให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเข้ามาในคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1 ที่แก้ไขใหม่ ผู้ประนอมข้อพิพาทคือบุคคลภายนอกที่ได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาให้เป็นผู้ประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์ในสาขาอาชีพต่าง ๆ และผ่านการฝึกอบรมในการประนอมข้อพิพาทแล้ว

ผลของการประนอมข้อพิพาทในกรณีตกลงกันได้เฉพาะคดีส่วนแบ่งโดยผู้เสียหายได้ถอนคำร้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีส่วนแบ่งออกจากสารบบความ แต่ถ้าคู่ความประสงค์จะให้ศาลมีคำพิพากษาดำเนินยอม ศาลจะมีคำพิพากษาดำเนินยอมไปพร้อมกับคดี

ส่วนอาญา ซึ่งศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปตามปกติ กรณีตกลงกันได้ทั้งคดีส่วนอาญาและคดีส่วนแพ่ง ถ้าคดีส่วนอาญาเป็นความผิดอันยอมความกันได้ และเสียหายได้ถอนคำร้องทุกข์คดีส่วนอาญา ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีทั้งหมดออกจากสารบบความ แต่ถ้าผู้เสียหายประสงค์จะให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมในคดีส่วนแพ่ง ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีส่วนอาญาและพิพากษาคดีส่วนแพ่งตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ถ้าคดีส่วนอาญาเป็นความผิดที่ไม่อาจยอมความกันได้ และจำเลยให้การรับสารภาพ ศาลจะมีคำพิพากษาคดีส่วนอาญา คดีส่วนแพ่งถ้าผู้เสียหายไม่ได้ถอนคำร้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ศาลจะมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความไปพร้อมกับคำพิพากษาคดีส่วนอาญา กรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ จะส่งสำนวนคืนสู่การพิจารณาคดีของศาลตามปกติ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการประนอมข้อพิพาท สะดวก รวดเร็ว ประหยัด เป็นที่ยุติ พึงพอใจ รักษาสัมพันธภาพอันดีของกลุ่มความและผลของการประนอมข้อพิพาทไม่ถือว่าฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดชนะคดี แต่เป็นการยุติข้อพิพาทด้วยความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายทำให้ยุติปัญหาที่แท้จริงได้เนื่องจากกระบวนการประนอมข้อพิพาทนั้นกระทำการเป็นการลับ ต่างจากการพิจารณาของศาลที่ต้องกระทำโดยเปิดเผย ดังนั้น เมื่อการประนอมข้อพิพาทสำเร็จ บ่อมสามารถรักษาชื่อเสียงและสัมพันธภาพอันดีของกลุ่มความไว้ได้ บางกรณีก็ยังสามารถฟื้นฟูลำบากผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดีและใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างมีคุณภาพ

ส่วนรูปแบบของการระงับข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการในประเทศไทย⁶⁵ ที่พบได้แก่ การระงับคดีด้วยการยอมความในความผิดอันยอมความได้แต่ก็มีข้อจำกัดในแง่ประเภทความผิดและการขาดความรู้ของคู่กรณีหรือการขาดความใส่ใจของเจ้าพนักงานทำให้เกิดมีการยอมความกันและปัญหาในรูปแบบของการยอมความว่าต้องทำให้ชัดเจนแค่ไหน บางทีก็ต้องอาศัยแต่แนวฎีกาเป็นหลัก การระงับข้อพิพาทโดยเอกชนหรือชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทกันในชุมชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน อาทิศาลหมู่บ้านที่จังหวัดสุพรรณ ศาลตำบลที่จังหวัดเพชรบูรณ์ และการระงับข้อพิพาทตามชุมชนที่อยู่ห่างไกลความเจริญที่มีวัฒนธรรมเหนียวแน่น นอกจากการระงับข้อพิพาทแล้วอาจมีมาตรการลงโทษอีกด้วยซึ่งขัดกฎหมาย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของไทยจะอยู่ในขอบเขตของคดีแพ่ง คดีแรงงาน เป็นต้น มากกว่า การใช้ดุลพินิจระงับคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจในคดีความผิดไม่รุนแรงทางปฏิบัติอาจดำเนินการได้อาติ ทำให้ผู้อื่นบาดเจ็บสาหัสโดยประมาทจากรถยนต์นั้นหากคู่กรณีพึงพอใจก็ให้ยอมความเขียนบันทึกให้เป็นคดีเล็กน้อย หรือกรณีฝ่าฝืนกฎหมายจราจร การกระทำให้บาดเจ็บมีการตกลงกับฝ่ายผู้เสียหายอาจให้รับสารภาพในฐานะที่เบากว่าได้แต่ทางปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพยังเป็นไปยาก

⁶⁵ วิระดา วัชรธรรมรัตน์. (2543). วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ. หน้า 96-155.

เพราะผู้ปฏิบัติขาดความรู้ในการใช้ดุลพินิจและอาจได้รับโทษตามมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย การใช้ดุลพินิจระงับของพนักงานอัยการ ไม่เพียงแต่เฉพาะตามจำนวนสอบสวนเท่านั้น เป็นต้น

โดยการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนในประเทศไทยนั้น ได้มีปรากฏมาช้านานแล้ว ในสังคมไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ว่าเป็นกระบวนการที่ให้คนกลางที่เป็นคนในชุมชนมาแทรก ระหว่างคู่กรณี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะช่วยให้คู่กรณีพิพาทกันทางอาญาซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ คู่กรณีสามารถระงับข้อพิพาทกันได้เองโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล หรือประเภทที่ต้องถูกบังคับโดย กฎหมายให้นำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแต่หากได้มีการพบและเจรจากลางกันระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหายแล้วอาจทำให้คดีความตามข้อพิพาทสามารถระงับลงได้โดยเร็วและตรงกับประโยชน์ ของคู่พิพาท ภายใต้บรรยากาศที่เป็นมิตร โดยมีบุคคลกลางซึ่งเป็นสมาชิกในชุมชนที่คู่พิพาทนับถือ หรือยอมรับมาช่วยทำหน้าที่ช่วยเจรจารวมชอมกัน โดยผลจากการได้พบและเจรจากันจะช่วยลด ความไม่พอใจ ความแค้นเคืองของฝ่ายผู้เสียหายมาเป็นการให้อภัย และยกโทษให้แก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน กฎหมายอาญา และผลของการเจรจาอาจทำให้เงื่อนไขของการดำเนินคดีหมดไปในความผิดต่อส่วน ตัวหรือความผิดอันยอมความกันได้ หรืออาจเป็นเหตุให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลยุติธรรมสามารถระงับลงได้อย่างรวดเร็วกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณา ตามขั้นตอนปกติของกระบวนการยุติธรรม และกลับทำให้คู่กรณีพิพาทสามารถกลับมาใช้ชีวิตร่วมกัน ในชุมชนได้อย่างสงบสุข

เมื่อนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาปรับใช้ในกระบวนการทศน์ใหม่ ของกระบวนการยุติธรรมการจะหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาในกระบวนการยุติธรรม เพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อให้ได้ผลลัพธ์สุดท้ายโดยเฉพาะในการระงับข้อพิพาท ที่ทำให้คู่กรณี ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรม ผู้กระทำผิดหรือผู้ก่ออาชญากรรม ได้รับความพึงพอใจอย่างแท้จริงและชุมชนซึ่งได้รับผลกระทบในด้านการดำรงไว้ซึ่งความสงบสุขก็ จะได้รับการเยียวยาแก้ไขให้สามารถสานสัมพันธ์และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในชุมชนอีกครั้งนั้น จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าวิธีการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนให้ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว และ ซึ่งในประเทศไทยก็มีปรากฏขึ้นทั้งสองรูปแบบแต่เพื่อความเหมาะสมในการศึกษาจะจำแนกตาม ปัจจัยที่นำวิธีการดังกล่าวมาใช้ตามแต่วัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การที่นำมาใช้ สามารถแยกได้ดังนี้

รูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนในภาคเอกชน

ความก้าวหน้าในการพัฒนาทางด้านความคิดในการป้องกันและแก้ไขปัญหา อาชญากรรมยังคงปรากฏให้เห็นตลอดเวลาเพราะเป็นผลลัพธ์ที่จะนำสู่ความสงบสุขและความมั่นคง ของสังคม แต่การป้องกันและแก้ไขปัญหอาชญากรรมมิใช่ภาระหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติ ธรรมเท่านั้น แต่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นย่อมเป็นส่วนสำคัญที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและยังเป็น

สาเหตุหนึ่งของปัญหาอาชญากรรมด้วย การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน การประณอมข้อพิพาทซึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับการสนับสนุนจากกระบวนการยุติธรรม และในการอยู่ร่วมกันของชุมชนด้วย นอกจากนี้แล้วการแสวงหาทางออกในการจัดการปัญหาอาชญากรรมภายในขององค์กรภาคเอกชน ชนกลุ่มน้อย ยังนับเป็นมาตรการระงับข้อพิพาทและป้องกันสังคมอีกแนวทางซึ่งเจ้าหน้าที่รับเองยอมรับในระดับหนึ่งเช่นกัน⁶⁶ แม้จะเป็นที่ยอมรับว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน และรัฐยังมีความรับผิดชอบในการจัดการกับผู้กระทำผิดกฎหมาย แต่ด้วยอาณาเขตกว้างขวางของรัฐจึงดูแลได้ไม่ทั่วถึง นอกจากนี้แล้วอาจมีตนบางกลุ่มบางเผ่ากำหนดกฎระเบียบข้อบังคับของกลุ่ม รวมทั้งวิธีดำเนินการต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎข้อบังคับของกลุ่มโดยไม่ผ่านกระบวนการตามกฎหมายของไทย เช่น กรณีชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ที่อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย⁶⁷ อาทิ มอญ เผ่ามูเซอ เป็นต้น

- ศาลตำบล

ศาลตำบล⁶⁸ ที่อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ตำบลปากดุก ในอดีตก็เหมือนกับหมู่บ้านอื่น ๆ ที่ปัญหาวิวุ่นทะเลาะวิวาท ปัญหาวิวุ่นขับรถเร็วเสียงดัง บ้างก็จับกลุ่มก่อความรำคาญ เช่น คืมเหล้า ส่งเสียงดัง ทำลายสิ่งสาธารณะ ปัญหาเล็กเล็กขโมยน้อย ทะเลาะวิวาทในงานพิธีต่าง ๆ หรือกระทำความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในตำบลปากดุกเป็นประจำ “คณะผู้นำชุมชน” คือ กำนันผู้ใหญ่ อบต., อสม. ตำรวจบ้าน และเจ้าหน้าที่ข้าราชการในตำบล ปากดุก เช่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ครูอาจารย์ ตำรวจและกลุ่มผู้นำต่าง ๆ จึงได้ประชุมหาทางแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลจัดประชุมประชาคมชาวบ้านทุกหลังคาเรือน แสดงความคิดเห็นโดยจัดให้มีการประชุมร่างระเบียบข้อบังคับของตำบลขึ้น ช่วยกันร่างระเบียบข้อบังคับขึ้นโดยให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการร่างระเบียบข้อบังคับของตำบล และแต่งตั้งคณะกรรมการไต่ถามเถียงคดีข้อพิพาท (ศาลตำบล) ขึ้น เพื่อบังคับใช้ต่อไป เมื่อได้ข้อสรุปเสร็จเรียบร้อยก็ได้นำประกาศข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นแจ้งให้ประชาชนทราบทั้งในตำบลและนอกตำบล ทำให้การก่อเหตุที่เป็นความไม่สงบในตำบลน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด การทำงานจะออกมาในรูปของคณะกรรมการ เป็นคณะลูกขุน ซึ่งแต่ละคนจะไม่มีคำตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นคนที่มาทำงานตรงนี้มาด้วยความตั้งใจจริงที่ต้องการให้ชุมชนของตนเองมีความสมัครสมานสามัคคีและสงบสุขจากมาตรการจัดระเบียบสังคมในหมู่บ้าน รวมไปถึงหมู่บ้านใกล้เคียงหากเข้ามาในหมู่บ้านก็ต้องยอมรับกฎที่เรากำหนดกันขึ้นมา ในชุมชนจะ

⁶⁶ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ และคณะ. (2529). อาชญากรรมพื้นฐานกับกระบวนการยุติธรรม : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางควบคุม. หน้า 6-20 ถึง 6-27.

⁶⁷ แหล่งเดิม. น.6-20, 6-21.

⁶⁸ <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9470000063192>.

ปิดป้ายประกาศให้ทุกคนทราบกฎของชุมชน⁶⁹ ถ้าเขามาขับรถยนต์ไฮดรอลิก หรือเข้ามาก่อเหตุทะเลาะวิวาทก็ต้องเข้ากระบวนการ หากไม่ยอมรับก็ต้องส่งตำรวจสถานเดียว ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะยอมเพราะ ไม่มีใครอยากให้เรื่องถึงโรงพัก หลังจากตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยมาได้ 1 ปี 3 เดือน (20 ก.พ. 46 - 15 พ.ค. 47) มีคดีต้องเข้าสู่การพิจารณา 15 กรณี เปิดศาลเพียง 4 ครั้งเท่านั้นคือ คดีลักทรัพย์ 2 กรณี ฝ่าฝืนกฎจราจร 5 กรณี ทำลายสิ่งสาธารณะ 2 กรณี ก่อการทะเลาะวิวาท 6 กรณี รวมเงินค่าปรับทั้งสิ้น 5,050 บาท โดยเก็บไว้เป็นเงินสาธารณประโยชน์ เช่น ใช้เป็นค่าจัดทำป้ายบอกสถานที่ราชการ ในตำบลปากดุก ฯลฯ โดยเก็บฝากไว้กับธนาคารหมู่บ้านและทุกวันนี่สภาพหมู่บ้านของ ต.ปากดุกสงบเรียบร้อย มีตำรวจบ้านซึ่งได้รับการฝึกมาคอยดูแลความสงบสุขตลอด 24 ชั่วโมง หากเกิดเหตุการณ์ไม่ปกติก็มีเสียงตามสาย และรถตระเวนส่งข่าวให้รู้กันทั่ว

⁶⁹ กฎเหล็กประจำหมู่บ้าน

1. ผู้ใดก่อการทะเลาะวิวาทหรือก่อความเสียหายต่องานพิธีต่าง ๆ จะต้องชดใช้ค่าเสียหายของ ค่าจัดงานแต่งงานจ้างทั้งหมดให้แก่เจ้าของงานและปรับเข้ากองกลางครั้งละ 1,000 บาท
2. ผู้ใดหรือครอบครัวใดเกี่ยวข้องกับยาบ้ายาเสพติด ห้ามมิให้ผู้นั้นหรือครอบครัวนั้นใช้สิ่งของส่วนรวม เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ประปา หรือตู้ยืมเงินกองทุนต่าง ๆ ในหมู่บ้าน ตำบล ตลอดทั้งไม่ให้ร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในหมู่บ้านและตำบล
3. ผู้ใดจับกลุ่มสร้างความวุ่นวายให้กับชุมชนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เช่น ตั้งวงดื่มเหล้า หรือเปิดเครื่องเสียงดังเกินไปและเกินเวลา 5 ทุ่ม ปรับ 500 บาทต่อครั้ง
4. ผู้ใดขับรถยนต์ไฮดรอลิกหรือรถยนต์ และรถอื่น ๆ เสียงดัง และขับเร็วเกิน 40 กม.ต่อชั่วโมง จะต้องถูกปรับ 500 บาทต่อครั้ง
5. ผู้ใดซื้อปลา เบื่อปลา ระเบิดปลา หรือจับปลาด้วยวิธีผิดกฎหมาย จะต้องถูกปรับ 1,000 บาท ถ้าซื้อด้วยไฟฟ้าต้องตัดไฟฟ้าหลังคาเรือนนั้น พร้อมยึดของกลางและถ้ากระทำผิดซ้ำซ้อนจะให้ประมงจังหวัดดำเนินการตามกฎหมาย
6. ผู้ใดยิงปืน จุดประทัด หรือทำให้เกิดเสียงดังในหมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควรจะต้องถูกปรับนัดละ 500 บาท
7. ผู้ใดลักเล็กขโมยน้อยในหมู่บ้านจะต้องชดใช้เจ้าของทรัพย์สินนั้น ๆ หรือ ตามที่เจ้าของทรัพย์สินร้องขอ และจะต้องถูกปรับเข้ากองกลางครั้งละ 500 บาท
8. ผู้ใดทำลายทรัพย์สินของทางราชการ หรือกระทำความที่เป็นอันตรายต่อการสัญจรไปมาในที่สาธารณะจะต้องชดใช้ทรัพย์สินนั้น ๆ ตามที่เสียหายทั้งหมด และจะต้องถูกปรับเข้ากองกลางครั้งละ 500 บาทหากไม่ปฏิบัติตามนั้นจะต้องส่งมอบตัวให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการตามกฎหมายต่อไป
9. ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ สารวัตร นายก อบต. สมาชิก อบต. สมาชิกตำรวจบ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ ตำรวจ เจ้าพนักงานปกครอง และ อส. มีหน้าที่ ตำรวจตรวจสอบ และตรวจตราบุคคลที่ต้องสงสัยในความประพฤติตลอดทั้งจับกุมผู้กระทำความผิด โดยไม่เห็นแก่พวกพ้อง ญาติพี่น้องอย่างเด็ดขาด

ศาลตำบลเกิดขึ้นภายใต้แนวคิดให้ชาวบ้านจัดระเบียบกันเอง ภายใต้ความเชื่อที่ว่าปัญหาของชุมชนใด ชุมชนนั้นก็น่าจะแก้กันเองได้ ไม่จำเป็นต้องอาศัยตำรวจที่งานล้นมืออยู่แล้ว แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นหากไม่ได้รับความร่วมมือจากชาวบ้าน โครงการนี้ก็คงไปได้ไม่ถึงไหน ส่วนเรื่องกฎข้อบังคับก็เป็นผลผลิตทางความคิดของคนในชุมชน ประเด็นสำคัญอีกอย่างคือความเข้มแข็งของชุมชน การมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาของตนเอง อันจะส่งผลให้ชุมชนสามารถคิดและพึ่งพาตนเองได้ในทุกปัญหาของชุมชน โดยภาครัฐทำหน้าที่ในการสนับสนุนในเรื่องที่เหมาะสม การจัดการเทคโนโลยีชุมชนที่เหมาะสม เพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะภาครัฐยังมีข้อจำกัดอยู่อีกมาก ในการพัฒนาระดับชุมชน

- เจ้าโคตร

เป็นรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่อาศัยวัฒนธรรมดั้งเดิมซึ่งเป็นวิถีชีวิตของหมู่บ้านในภาคอีสาน ระบบการระงับข้อพิพาทประเภทนี้ผู้คนที่อาศัยอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือชาวอีสานได้นำมาใช้จนกลายเป็นทั้งกฎสังคมและวัฒนธรรมชุมชน

ความหมายของเจ้าโคตร ก็คือระบบความเชื่อดั้งเดิมของชุมชนอีสานซึ่งสืบทอดกันมาเป็นเวลาช้านานและเป็นระบบที่เกื้อกูลต่อชุมชนเป็นอย่างมาก โดยมากจะเป็นญาติผู้ใหญ่ ผู้หลักผู้ใหญ่ของตระกูลในหมู่บ้าน หรือผู้เฒ่าผู้แก่ที่เป็นญาติของแต่ละกลุ่มตระกูลที่เครือญาติให้การเคารพนับถือสืบต่อกันมาแต่บรรพบุรุษ โดยเมื่อมีการเจ็บป่วยก็ดี เกิดการขัดแย้งในครอบครัวก็ดีจะมีการเชิญผู้ใหญ่มาคุยกันเพื่อระงับความขัดข้องวุ่นวาย ทำหน้าที่ระงับความขัดแย้งในสังคมด้วยหลักการประนีประนอม

เจ้าโคตรมีบทบาทแทนศาลยุติธรรมและมีพลังในการระงับความขัดแย้งอย่างมาก เป็นระบบที่ใช้วิถีทางวัฒนธรรมชุมชนเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งเบื้องต้น⁷⁰

- กรณีชนกลุ่มน้อยในไทย

หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนนั้น รัฐยังมีความรับผิดชอบในการระงับข้อพิพาทตามกระบวนการยุติธรรมและดำเนินการกับผู้ก่ออาชญากรรมหรือผู้กระทำความผิดกฎหมาย แต่ด้วยปัญหาทางด้านภูมิศาสตร์อาณาเขตที่กว้างของรัฐจึงไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง มีคนบางกลุ่มบางเผ่ากำหนดกฎระเบียบข้อบังคับของกลุ่มโดยไม่ผ่านกระบวนการตามกฎหมายของไทย อย่างกรณีชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ที่เข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทย อาทิ

มอญ ชาวมอญส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมและรับจ้าง มีความเป็นอยู่เอกราชจากการปกครองของเจ้าหน้าที่ไทย โดยภายในชุมชนมอญจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการ

⁷⁰ อุดม บัวศรี และคณะ. (2546). เจ้าโคตร : การระงับความขัดแย้งในวัฒนธรรมอีสาน. หน้า 79-85.

ปกครองหมู่บ้าน ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านนี้จะเป็นผู้กำหนดระเบียบของชุมชนโดยยึดถือตามขนบธรรมเนียมประเพณีและผลการตัดสินใจที่เคยตัดสินไว้แล้วเป็นหลัก และในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้านจะคัดเลือกเด็กหนุ่มสาวมอญที่มีความประพฤติดี จำนวน 7 คน ทำหน้าที่คอยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน หากมีผู้ฝ่าฝืนกฎระเบียบของหมู่บ้าน เด็กหนุ่มเหล่านี้จะจับกุมตัวผู้ละเมิดกฎหมาย⁷¹ ให้คณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อให้คณะกรรมการหมู่บ้าน ได้สวนและพิจารณาตัดสินโทษโดยการลงมติต่อไป

เผ่ามูเซอ ในการรวมกลุ่มกันจะมีผู้นำหมู่บ้าน คือ หัวหน้าหมู่บ้าน ซึ่งได้รับเลือกจากชนชั้นผู้นำของหมู่บ้าน อาทิ ผู้ช่วยหัวหน้า ผู้อาวุโส พ่อครู หรือผู้นำทางศาสนา⁷² ตำแหน่งที่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลไทยคือ ตำแหน่งหัวหน้า เรียกว่า “แก่” หรือ “ผู้แก่” โดยได้รับแต่งตั้งจากทางการให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน⁷³ ในการปกครองของหัวหน้าหมู่บ้านจะฟังเสียงจากสภาหมู่บ้านซึ่งประกอบด้วยชนชั้นผู้นำรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการเพื่อประชุมเรื่องสำคัญของหมู่บ้านเป็นครั้งคราว มติมักจะเป็นที่ยอมรับไปปฏิบัติของชนในหมู่บ้าน และหากหัวหน้าหมู่บ้านทำตามอำเภอใจ อาจถูกขอร้องให้เปลี่ยนใจหรือความคิดใหม่ มิฉะนั้นผู้สูงอายุในหมู่บ้านอาจตัดสินให้พ้นจากตำแหน่ง แม้หากพวกคนในหมู่บ้านไม่อาจปลดหัวหน้าออกได้ก็จะพากันละทิ้งหมู่บ้านไปหาที่ทำกินใหม่ เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้นระหว่างลูกบ้าน หัวหน้าหมู่บ้านจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ย การตัดสินลงโทษ จะใช้การปรับเป็นเงิน ยกเว้นกรณีร้ายแรง เช่น การฆาตกรรม จะนำตัวผู้กระทำผิดส่งให้ตำรวจไทยจัดการ แต่สำหรับหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลไม่มีทางติดต่อกับเจ้าหน้าที่บ้านเมืองก็จะมีกรรมการแต่งตั้งนักรบ เรียกว่า “โพ” ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน และปฏิบัติให้เป็นไปตามคำตัดสินของหัวหน้าหรือเป็นผู้บังคับโทษนั่นเอง เป็นต้น

รูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ที่จะไม่ใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม

- สำนักงานศาลยุติธรรม

นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา จำนวนคดีที่มีการฟ้องร้องมายังศาลยุติธรรมนั้นมีจำนวนกว่า 1 ล้านคดี ส่งผลให้การดำเนินคดีในศาลปกติจะต้องมีขั้นตอนกระบวนการวิธีพิจารณาความต่าง ๆ หลายขั้นตอนซึ่งต้องใช้เวลานาน และพบว่ามีหลายคดีที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดียาวนานหลายปีหมดค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ในขณะที่บางคดีเกิดจากข้อขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือ

⁷¹ วิยะดา วัชรธรรมรัตน์. (2543). วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ. หน้า 108.

⁷² คูใน ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์ และคณะ. อาชญากรรมพื้นฐานกับกระบวนการยุติธรรม : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางควบคุม. หน้า 6-22, 6-23.

⁷³ วิยะดา วัชรธรรมรัตน์. (2543). วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ. หน้า 109.

เมื่อมีคนกลางเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยแล้ว สามารถหาทางออกร่วมกันจนนำไปสู่การประนีประนอมยอมความได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรมได้พัฒนาระบบการระงับข้อพิพาททางเลือกให้ประชาชนเลือกใช้ในการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสมกับข้อพิพาทแต่ละเรื่อง เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้นำชุมชนเข้ามามีบทบาทในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนของตนเอง สำนักงานศาลยุติธรรมโดยสำนักกระงับข้อพิพาท จึงได้จัดให้มีโครงการอบรมอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ก.ช.) เป็นแนวทางหนึ่งของการระงับข้อพิพาททางเลือก ถือได้ว่าเป็นช่องทางเพิ่มเติมให้ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสเลือก ทำให้การแก้ไขปัญหาคัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นไปได้ด้วยความสะดวก รวดเร็วไม่สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นระบบที่เชื่อมโยงกลไกตามกฎหมายและวิถีชีวิตของประชาชนเข้าด้วยกัน

การระงับข้อพิพาทโดยอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างสังคมแห่งความเป็นธรรม (Social Justice) เนื่องจากเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและในขณะเดียวกันก็สร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างคู่พิพาทต่อไป การอำนวยความสะดวกยุติธรรมประเภทนี้ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของการเพิ่มช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรม (Access to Justice) ซึ่งระบบที่เชื่อมโยงกลไกตามกฎหมายและวิถีชีวิตของประชาชนเข้าด้วยกัน เพื่อนำมาซึ่งประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว และเท่าเทียมกัน ต่อไปนี้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมจะไม่ถูกจำกัดเฉพาะกระบวนการยุติธรรมที่เป็นทางการเท่านั้น การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยของอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนย่อมมีความสำคัญมากขึ้น ดังนั้น การมุ่งสู่การสร้างสังคมแห่งความเป็นธรรมขึ้น จึงต้องมีการพัฒนาการระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution - ADR) การปฏิบัติงานของอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนก็เป็นส่วนหนึ่งของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมทางศาลได้เป็นอย่างดี⁷⁴

โครงการอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมภาคประชาชนที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐได้แก่

มาตรา 75 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คู่ครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน

⁷⁴ สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). รายงานการวิจัย เรื่อง “การปฏิบัติงานของอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ก.ช.) : ปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข. หน้า 1.

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้ง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

โดยเมื่อปี พ.ศ. 2540 กระทรวงยุติธรรมได้มีนโยบายที่จะสนับสนุนงานศาลในด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนในการลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาล โดยให้มีการดำเนินการพัฒนา และส่งเสริมให้มีการระงับข้อพิพาทและข้อขัดแย้งในสังคมในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากนำคดีมาฟ้องศาล และได้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการ “ศูนย์ระงับข้อพิพาทภาคและการส่งเสริมเผยแพร่การระงับข้อพิพาทในส่วนภูมิภาค” และคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดโครงการ “ส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการระงับข้อพิพาทในระดับชุมชน โดยการจัดอบรมหลักสูตร “อนุญาโตตุลาการหมู่บ้าน” ให้กับผู้นำชุมชนในท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายเบื้องต้น เทคนิคการไกล่เกลี่ยประนีประนอมให้สามารถประนีประนอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนได้ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับนอกจากจะช่วยลดคดีที่เข้าสู่ศาลแล้ว ยังสามารถเพิ่มพูนคุณภาพของผู้นำชุมชนในท้องถิ่น ก่อให้เกิดความสมานฉันท์และความสงบสุขในสังคม ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อหลักสูตร “การอบรมอนุญาโตตุลาการหมู่บ้าน เป็นการอบรมอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน” (อ.ก.ช.) เป็นการให้ความรู้ในหลักและวิธีการระงับข้อพิพาท กฎหมายเบื้องต้น ทักษะ ในการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมข้อพิพาท ซึ่งเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลเท่านั้น

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรมได้ออกประกาศสำนักกระงับข้อพิพาท เรื่อง “หลักเกณฑ์ในการอบรมอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน พ.ศ. 2545” เพื่อรองรับการจัดอบรมหลักสูตร อ.ก.ช

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการสูงสุด

โครงการประนีประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน เป็นโครงการสำคัญซึ่งดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยมีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาองค์กรประชาชนในหมู่บ้าน คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน และคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อรสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการสร้างความสงบสุขขึ้นในหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนเพื่อลดคดีพิพาทเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านให้ยุติลงไม่ต้องนำคดีเข้าสู่ศาล โดยวิธีการนัดหมายคู่พิพาทให้มาพบเพื่อเจรจากันฉันท์มิตร ไม่มีการตัดสินว่าฝ่ายใดแพ้หรือชนะทำให้ลดความรู้สึกเคียดแค้นที่คู่พิพาทมีต่อกันและเกิดความรู้สึกที่ดีต่อกันแทน อันเป็นการเสริมสร้างความสงบสุข

และความสามัคคีของคนในหมู่บ้าน ตลอดจนความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของ ประเทศชาติในที่สุด⁷⁵

โดยเริ่มจากในสมัย คุณเขาวังสน์ สุตลาภา ยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการ จังหวัดที่อุตรดิตถ์ ได้เริ่มโครงการรณรงค์ให้ประชาชนมีความจำเป็นต้องพึ่งศาลน้อยลง นายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านได้รับบทบาทมากขึ้น โดยการอนุญาตตุลาการข้อพิพาทของชาวบ้าน จาก แนวความคิดนี้ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยริเริ่มโครงการทดลอง “ศาลหมู่บ้าน” ขึ้นโดยผ่านผู้ว่า ราชการจังหวัดที่ตอนนั้น คุณเขาวังสน์ สุตลาภาได้ย้ายมาดำรงตำแหน่งที่กำแพงเพชร⁷⁶ ซึ่งประสบ ความสำเร็จอย่างสูงในการนำพาประชาชนร่วมมือในกระบวนการยุติธรรม นอกเหนือไปจาก กระบวนการยุติธรรมของรัฐ โดยมี “ตุลาการหมู่บ้าน” หรือที่เรียกว่า “ศาลหมู่บ้าน” หน้าที่เป็นคณะ ผู้ประนอมข้อพิพาท จุดมุ่งหมายเพื่อทำให้ข้อพิพาทบาดหมางที่เกิดขึ้นในชุมชนระงับลงไปด้วยดี โดยความสมัครใจของกลุ่ม ใน การดำเนินงานจะมีคณะกรรมการชุดหนึ่งประกอบด้วยปลัดอำเภอ ประจำตำบลเป็นประธาน พัฒนาการ เกษตรตำบลและอนามัยตำบลเป็นกรรมการเพื่อชี้แจงให้ประชาชน ในชุมชนเข้าใจและเห็นคุณค่า เมื่อเห็นชอบแล้วก็ให้ทำการเลือกตั้งตุลาการหมู่บ้าน ซึ่งจะเลือกจาก บุคคลที่ได้รับการยอมรับและนับถือในหมู่บ้าน ในการปฏิบัติตามขั้นตอนการพิจารณาจะคล้าย ระบบในชั้นศาลยุติธรรมแต่ตัดสินตอนส่วนที่อยู่ยกออกไปโดยพยายามสร้างบรรยากาศแห่งความ เป็นพี่น้องเพื่อหาทางหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือการเป็นศัตรูกันในหมู่บ้าน เมื่อตุลาการหมู่บ้านได้ พิจารณาประนีประนอมข้อพิพาทเสร็จแล้วก็ให้ทำการจดบันทึกคำประนีประนอมพร้อมทั้งคำให้การของ พยานในสารบบ รวมทั้งกรณีไม่สามารถตกลงกันได้ก็ให้บันทึกไว้แล้วให้คู่กรณีและบุคคลผู้เป็นพยาน รวมทั้งตุลาการหมู่บ้านลงชื่อไว้เป็นหลักฐานในสารบบด้วย การประนอมข้อพิพาทนี้อาศัยการออก ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงประนีประนอมข้อพิพาททั้งทางแพ่งและทางอาญาในส่วนที่เป็นความ ผิดอันยอมความได้⁷⁷

ในกรณีที่ไม้อาจะระงับข้อพิพาทได้สำเร็จ คู่พิพาทมีสิทธินำข้อพิพาทฟ้องร้อง เป็นคดีต่อศาลได้ แต่กรณีที่สามารถตกลงทำการประนีประนอมสำเร็จ ผลในทางกฎหมายของข้อตกลง นั้นจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่กรณีที่เกี่ยวกับคดีอาญา ผลการตกลงจะบังคับใช้ได้ตาม

⁷⁵ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการสูงสุด. (2548). คู่มือประนอมข้อพิพาท. หน้า 3.

⁷⁶ วิลเลียม เจ. คลอสเนอร์. (2545). วัฒนธรรมไทยในช่วงการเปลี่ยนแปลง. หน้า 160-161.

⁷⁷ กุลพล พลวัน. (2527, เมษายน). “ศาลหมู่บ้าน บทสรุปทางวิชาการ.” วารสารกฎหมายปกครอง, 3, 1. หน้า 17-35.

กฎหมายก็ต่อเมื่อมีลักษณะและหลักเกณฑ์ถูกต้องสำหรับการขอมความกันตามกฎหมายอาญา ซึ่งมีผลให้สิทธิในการนำคดีมาฟ้องร้องและคดียุติลงตามมาตรา 39 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งปัจจุบันการดำเนินการประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านนี้อยู่ภายใต้การสนับสนุนการฝึกอบรมของสำนักอัยการสูงสุด โดยมีสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) เป็นผู้รับผิดชอบ

รูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทาง สมานฉันท์ในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม

- กรมคุมประพฤติ

กรมคุมประพฤติได้ริเริ่มในการนำร่องโครงการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในงานคุมประพฤติตามที่ได้มีคำสั่งที่ 1/2547 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2547 แต่งตั้งคณะอนุทำงานจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในงานคุมประพฤติ คำสั่งที่ 2/2547 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2547 แต่งตั้งคณะอนุทำงานจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในงานคุมประพฤติ และได้ทำการฝึกอบรมพนักงานคุมประพฤติ และได้ทำการฝึกอบรมพนักงานคุมประพฤติที่จะทำหน้าที่อยู่ในโครงการนำร่อง 11 แห่ง ซึ่งจัดให้นักวิชาการจากหน่วยงานภายนอกมาทำการประเมินผลการดำเนินโครงการนำร่องดังกล่าวไปพร้อม ๆ กันทั้งด้านการฝึกอบรมผู้ประสานงาน กระบวนการทำงาน และผลสัมฤทธิ์และในวันที่ 1 มิถุนายน 2547 สำนักงานคุมประพฤติ 11 แห่ง ซึ่งเป็นตัวแทนจาก 9 ภูมิภาค ได้เริ่มต้นโครงการทดลองดังกล่าวขึ้นพร้อม ๆ กับที่มีการดำเนินโครงการวิจัยประเมินผลโดยนักวิชาการภายนอกด้วยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ไปพร้อม ๆ กัน

หนึ่งรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่นำมาใช้ในงานคุมประพฤตินี้ใช้รูปแบบ victim-offender mediation ในการทำงานและเรียกชื่อเป็นภาษาไทยว่า “การประชุมฟื้นฟูสัมพันธ์ภาพ” โดยคณะทำงานโครงการเปิดเผยว่าเหตุที่เรียกเช่นนี้เพราะไม่ต้องการแปลคำว่า “mediation” ว่าการ “ไกล่เกลี่ย” ตามที่ปรากฏในพจนานุกรม เนื่องจากคำว่า “ไกล่เกลี่ย” จะมีความหมายว่าพูดจาทกลงกันเพื่อหาทางยุติข้อพิพาทด้วยการประนีประนอมขอมความกันหรือมีการชดใช้ความเสียหายโดยตีค่าเป็นเงิน ซึ่งแตกต่างจากคำว่า “Mediation” ในความหมายของกระบวนการสันติกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ อย่างไรก็ตาม คณะทำงานโครงการ ระบุต่อไปว่าชื่อที่เรียกเป็นภาษาไทยนี้ก็ยังไม่ยุติ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ ส่วนเหตุผลที่เลือกรูปแบบนี้ เพราะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพคดีที่เข้ามาสู่งานคุมประพฤติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของงานสืบเสาะและพินิจมากที่สุด กล่าวคือมีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มอย่างน้อยสองฝ่าย คือ ผู้เสียหาย และเครือ

ข่าย (Victim's Network) และผู้กระทำผิดและเครือข่าย (Offender's Network) สำหรับชุมชนนั้นสามารถเข้าร่วมประชุมกลุ่มได้ในฐานะ indirect victim⁷⁸

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

เนื่องด้วยกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยในปัจจุบัน มีจุดมุ่งหมายสูงสุดคือ การสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม ภายใต้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความยุติธรรมบนพื้นฐานของมนุษยธรรม การคุ้มครองสิทธิให้เสมอภาคจนเกิดความเป็นปึกแผ่นในทุกชุมชน โดยประชาชนสามารถปกครองกันเองได้ด้วยความสามัคคี แต่เท่าที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตนเองทำให้มักถูกล่วงละเมิด อยู่บ่อยครั้ง และโดยเฉพาะปัญหาความยากจนของประชาชนที่เป็นอุปสรรคต่อการที่จะเข้าถึงความยุติธรรมตามการดำเนินการของระบบกระบวนการยุติธรรม แม้ในปัจจุบันจะมีหลายหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่ยากจนแล้วก็ตาม แต่การดำเนินงานอยู่ในขอบเขตจำกัด ทั้งนี้อาจด้วยเพราะไม่ได้เป็นภารกิจโดยตรงของแต่ละหน่วยงาน บุคลากรในหน่วยงานยุติธรรมที่ให้ความช่วยเหลือยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ รวมทั้งบทบาทของในหน่วยงานของตนเองซึ่งอาจไปขัดแย้งกับหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรมด้วยกัน ทำให้ประชาชนที่ยากจนไม่ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายและความยุติธรรมอย่างเต็มที่และเต็มศักยภาพ⁷⁹

และปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการทำงานในกระบวนการยุติธรรมยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะสร้างความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง โดยในการดำเนินงานด้านการสร้างความยุติธรรมจำเป็นต้องมีการพัฒนาเพื่อเพิ่มศักยภาพ และสร้างทางเลือกความยุติธรรมใหม่ให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีช่องทางการค้นหา หรือนำเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หรือได้รับการพิจารณาที่เหมาะสมจากกระบวนการยุติธรรม และการที่กระบวนการยุติธรรมที่ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอยังเป็นการปิดกั้นโอกาสของผู้ที่ยากจนให้ไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรม ทั้งยังเป็นภาระทางคดีให้กับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมโดยไม่จำเป็นอีกด้วย⁸⁰

จากปัญหาในปัจจัยต่าง ๆ เป็นสาเหตุหลักให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม สนใจที่จะค้นหาหรือหาวิธีการสร้างทางเลือกที่จะสามารถยุติปัญหาและสร้างความ

⁷⁸ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย, กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การปรับกระบวนการทัศนกระบวนการยุติธรรมไทย, หน้า 295.

⁷⁹ ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เล่มเดิม, หน้า 1.

⁸⁰ แหล่งเดิม.

เป็นธรรมให้กับประชาชนอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องนำมาสู่กระบวนการยุติธรรมตามปกติ (Alternation Dispute Resolution) หรือ ADR ซึ่งหมายถึงการสร้างระบบอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ระบบการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท (Mediation) หรือทางเลือกอื่นที่ดีกว่าการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยตรง กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงได้มีการพัฒนากระบวนการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทั้งด้าน นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ให้มีความก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยได้มีการพัฒนาชุมชนต้นแบบในลักษณะ “ชุมชนสมานฉันท์” ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งผลการพัฒนาที่ผ่านมาพบว่า ชุมชนในแต่ละพื้นที่มีศักยภาพอย่างมากในการที่จะร่วมกันทำงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ภาควิชาการ และภาคราชการ เพื่อพัฒนาและสร้างระบบงานยุติธรรมแนวใหม่ ที่เรียกว่า “กระบวนการยุติธรรมชุมชน” ในแบบฉบับของบริบททางสังคมไทยในการดำเนินงานที่ผ่านมา ได้ใช้พื้นที่ นำร่องใน 13 จังหวัด⁸¹ ที่เป็นภูมิศาสตร์ของแต่ละภาคของประเทศไทย ได้ประชาชนที่เป็นแกนนำในการทำงานทางด้านงานยุติธรรมชุมชน อันประกอบด้วย การเผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิและเสรีภาพ การสร้างระบบคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และการจัดการข้อพิพาทและข้อขัดแย้งในชุมชน หรือที่เรียกว่า อาสาสมัครยุติธรรมชุมชน จำนวน 1,201 คน ซึ่งผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ในแต่ละพื้นที่ชุมชนสามารถจัดการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในชุมชนของตนเองได้ เกิดระบบการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นประสบการณ์ในการทำงาน และการทำงานในลักษณะพหุภาคี อันประกอบด้วย หน่วยงานภาคประชาชน ภาควิชาการ และภาคราชการ และที่สำคัญ คือ ชุมชน ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน ชุมชนสามารถปกครองตนเองได้ด้วยความสมานฉันท์ ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดของกระบวนการยุติธรรม⁸²

โดยภาพรวมระบบราชการในหน่วยงานยุติธรรมได้มีความพยายามที่จะมีการดำเนินการ ในลักษณะของการกระจายอำนาจ มุ่งเน้นให้ประชาชนคนสามัญเข้าใจ และจัดการเองได้จึงใช้วิธีการที่คล้ายคลึงกับการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยทนายความหรือประสบการณ์ทางวิชาชีพ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้หลักเกณฑ์และเนื้อหาสาระของวิธีการไม่มีการกำหนดอย่างแน่ชัดตายตัวไม่มีประกาศหรือบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้สามารถยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพการณ์ และตามความพอใจที่จะทำให้บรรลุผลในการระงับคดี ป้องกันและ

⁸¹ 13 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำพูน จังหวัดขอนแก่น จังหวัดสกลนคร จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดลพบุรี จังหวัดอ่างทอง จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดครบุรี จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนครราชสีมา

⁸² ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชญาวิทยาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เล่มเดิม. หน้า 2.

ปราบปรามอาชญากรรมอย่างเหมาะสมวิธีการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาแบบไม่เป็นทางการที่นำมาใช้ในศาลก็กรณีสืบเสาะและคุมประพฤติผู้กระทำความผิดแต่ก็หาได้ทำให้ปัญหาลดลงแม้ในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. 2547 แต่ก็มิได้หมายความว่าจะทำให้ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมหมดไป



บทที่ 4

ข้อพิจารณาการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนในกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาของประเทศไทย

ก่อนที่จะศึกษาการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนในไทยโดยตรงนั้นจำเป็นต้องอธิบายเกี่ยวกับระบบการดำเนินคดีทางอาญา แนวปฏิบัติตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชน รวมทั้งรูปแบบการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ปัญหาข้อจำกัดต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการยุติธรรมชุมชนในการระงับข้อพิพาททางอาญาในไทยเพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นความสำคัญ เทียบเคียงกับรูปแบบการระงับข้อพิพาทในทางอาญาโดยชุมชนของต่างประเทศและศึกษาความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการระงับข้อพิพาทในทางอาญาโดยชุมชนและเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาต่อไป

4.1 การนำกระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนมาใช้ในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

การระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนในไทยนั้น มีอยู่มานานแล้วถือว่าเป็นมาตรการที่คนในชุมชนท้องถิ่นเดียวกันใช้จัดระเบียบในชุมชนและความสมานฉันท์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายตามแต่วัฒนธรรมของแต่ละชุมชน โดยภาครัฐบางหน่วยงานก็ให้ความสนใจในการที่จะส่งเสริมการระงับข้อพิพาทดังกล่าวแต่ก็ยังไม่เป็นที่แพร่หลายนักมีข้อจำกัดอยู่บางประการทั้ง ๆ ที่ไทยมีปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการใช้การระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทอยู่มาก

4.1.1 ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาในชุมชนมาใช้ในประเทศไทย
พื้นฐานทางสังคมรวมทั้งแนวคิดที่เปลี่ยนไปเกี่ยวกับการกระทำความผิดและการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการยุติธรรมล้วนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาศึกษาเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาในชุมชนมาใช้ในไทย

4.1.1.1 พื้นฐานทางสังคมในการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน

การพัฒนาชุมชนความเข้มแข็งของชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชน รวมทั้งวัฒนธรรมชุมชนเป็นสิ่งที่จะช่วยผลักดันให้แต่ละชุมชนสามารถจัดการดูแลความสงบเรียบร้อยในชุมชนท้องถิ่นนั้นได้ โดยเฉพาะการระงับข้อพิพาทของคนในชุมชนซึ่งในไทยก็พบรูปแบบของการ

ระงับข้อพิพาทโดยชุมชนในหลายรูปแบบเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีอยู่ของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่แฝงตัวอยู่ในชุมชนของไทยมาโดยตลอด

1) สภาพสังคมในชุมชนของประเทศไทย

โดยที่กล่าวมาแล้วว่าการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้ในการระงับข้อพิพาทนั้นต้องคำนึงถึงบริบททางสังคมในแต่ละชุมชนที่อาจต่างกันด้วยวัฒนธรรม ประเพณี ความเป็นอยู่ การปรับใช้จึงขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละสังคม ประเทศไทยนั้นก็มิบริบททางสังคม ความเป็นอยู่ที่ เป็นแบบเฉพาะของตนเองที่เอื้อต่อการนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ตามแนวคิดยุติธรรมชุมชน

สังคมไทยส่วนใหญ่นับถือพุทธศาสนาเป็นหลัก แต่ก็มีชุมชนของศาสนาอื่นด้วยอาทิ ศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ ไม่ว่าจะเป็นหลักพรหมวิหาร 4 ของศาสนาพุทธ หลักความรักของศาสนาคริสต์ และหลักปฏิบัติ 5 ประการ ในเรื่องของกรบิจาค (ชะกาต) ของศาสนาอิสลาม ก็ล้วนส่งเสริมให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความรัก ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน โดยเฉพาะแนวคิดนิติศาสตร์แนวพุทธของท่านพระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) ที่บอกว่าคำสอนของทางศาสนามีความสัมพันธ์กับกฎหมาย กฎหมายหรือวินัยเกิดจากการสร้างของมนุษย์ขึ้นเพื่อให้สังคมสงบเรียบร้อย แต่กฎหมายไม่ได้ถือว่าเป็นจุดหมายหลักแต่เป็นการสร้างสภาพเอื้อ คือช่วยเกื้อหนุนให้แต่ละบุคคลมีโอกาพัฒนาชีวิตสู่จุดหมายที่ดียิ่งขึ้น กฎหมายแม้จะมีความสำคัญ แต่ก็ไม่เพียงพอและไม่เป็นหลักประกันว่าจะทำให้ชีวิตดีงามและสังคมมีสันติสุขได้ การที่จะรักษาสังคมให้เกิดความสงบเรียบร้อยได้ เกิดจากหลักการอันสำคัญได้แก่ความสามัคคี การไม่แบ่งแยกชนชั้น ศิวพรหม เชื่อชาติ ลัทธิศาสนา กฎหมายถูกบัญญัติขึ้นเพื่อสนับสนุนให้คนดำรงอยู่ในความสงบสุขเท่านั้น หากคนดำรงตนอยู่ในหลักการที่ทำให้เกิดความสงบ ก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย ซึ่งหลักการต่าง ๆ นี้จะแฝงอยู่ในหลักธรรม คือ ความเมตตา ความเสมอภาค การอยู่ร่วมกันอย่างสามัคคี¹ ดังนั้นการนำกระบวนการยุติธรรมชุมชนมาใช้ในการระงับข้อพิพาทโดยมุ่งให้เกิดความช่วยเหลือเกื้อกูลช่วยเหลือซึ่งกันและกันก่อให้เกิดความสามัคคีความเข้มแข็งในชุมชนก็ยิ่งสอดคล้องกับหลักศาสนาในการอยู่ร่วมกันของชุมชน

โดยเฉพาะวิถีชีวิต วัฒนธรรม จนบประเพณีของสังคมไทยส่วนใหญ่เป็นสังคมชนบทมีลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน มีธรรมเนียมการนับถือความอาวุโสเคารพบุคคลที่สูงอายุกว่า เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างพี่น้อง มักไม่นิยมนำคดีเข้าสู่ระบบแต่ให้ผู้อาวุโสเป็นผู้ระงับข้อพิพาทด้วยการให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันและให้มีการชดใช้ค่าเสียหายต่อกัน ซึ่งเป็นการลดความบาดหมาง

¹ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). (2542). นิติศาสตร์แนวพุทธ. หน้า 7-8

² แหล่งเดิม. หน้า 80.

โครงสร้างและก่อให้เกิดความสงบสุขของสังคมและปัจจัยทางภาครัฐที่ช่วยส่งเสริมสภาพสังคมให้สามารถพึ่งตนเองได้มีลักษณะชุมชนที่เข้มแข็งจนสามารถมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมในชุมชนท้องถิ่นของตนเองที่แสดงออกทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มุ่งเน้นการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา จนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ที่ยึดแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นแนวทางพัฒนาให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจเน้นการพึ่งตนเองเป็นหลัก ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและเครือข่ายชุมชน มีการปรับระบบราชการแนวใหม่ ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ส่งเสริมการใช้กฎหมายคุ้มครองสิทธิของประชาชน และสนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงชนบทและสังคมเมืองให้เกิดความน่าอยู่โดยเห็นว่าเมื่อสังคมเข้มแข็งก็จะเป็นภูมิคุ้มกันสังคมให้ปลอดภัย⁴ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 4, 5, 26, 29, 30, 31, 36 ก็ได้มีการบัญญัติในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแห่งความเสมอภาค และมีการบัญญัติเพิ่มบทบาทของประชาชนในชุมชน บทบาทของชุมชนในท้องถิ่นในส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66 และมาตรา 67 โดยการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครองด้านสังคม ซึ่งรวมถึงด้านการบริหารยุติธรรมด้วย ยิ่งทำให้ปัจจัยทางด้านชุมชนของไทยเหมาะต่อการที่จะนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้ในการระงับข้อพิพาท โดยเฉพาะในทางอาญาเป็นอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านสภาพสังคมของไทยเทียบกับของฟิลิปปินส์ และสปป.ลาว แล้วจะเห็นว่าเป็นปัจจัยที่เหมาะสมไม่ได้ด้อยไปกว่าของสองประเทศเลยไม่ว่าด้านการนับถือศาสนา การให้ความสำคัญต่อการจัดการชุมชนโดยคนในท้องถิ่นและภาครัฐที่ส่งเสริมการพัฒนาชุมชนโดยถือว่าเป็นหน่วยพื้นฐานทางสังคมที่หากเข้มแข็งพึ่งตนเองได้แล้วก็จะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศโดยภาพรวมให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

2) รูปแบบการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนที่ปรากฏในประเทศไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนนั้นมีอยู่ในชุมชนในวัฒนธรรมของสังคมไทยอยู่แล้ว โดยเฉพาะเมื่อกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถตอบสนองความต้องการและอำนาจความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างที่ควรจะเป็น วัฒนธรรมไทย ส่งเสริมให้เกิดการเผชิญหน้า หรือความขัดแย้งทางสังคมเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นประชาชนจำนวนมากพยายามหลีกเลี่ยงการดำเนินการทางการศาล โดยใช้การไกล่เกลี่ย ประนีประนอมซึ่งกันและกัน โดยอาศัย

³ สุณี๋ย มัลลิกะมาลย์, อมราวดี อังคสุวรรณ และ วิภา เรืองสกุล. (2538). รายงานผลงานวิจัยตุลาการหมู่บ้าน. หน้า 55.

⁴ ฌักทาร์ กตเวทีเสถียร. (2547). การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ศึกษาเฉพาะความผิดที่มีผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา. หน้า 123-124.

ข้อเสนอหรือคำขอร้องของผู้ใหญ่ผู้ที่ตนเคารพนับถือ พระ ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าตระกูล เป็นต้น ชาวบ้านจำนวนไม่น้อยมีความรู้ดีกว่าศาลสถิตยุติธรรมเป็นกลไกที่ย่งยากซับซ้อนเสียเวลา ก่อให้เกิดการเผชิญหน้าขึ้นแตกหักจากการเน้น “ระบบกล่าวหา” เป็นวิธีการใช้เล่ห์เพทุบายของทนายความและภายใต้ความกรุณาของผู้พิพากษา ซึ่งเป็นคนแปลกหน้า ในสภาพการณ์เช่นนี้ วิธีการระงับข้อพิพาทตามประเพณี นอกเหนือจากกลไกของกระบวนการยุติธรรมตามปกติจึงมักจะนำมาใช้กันอยู่เสมอ ๆ โดยเฉพาะการที่ศาลสถิตยุติธรรมได้แผ่ขยายออกไปในชนบทที่ห่างไกลการระงับข้อพิพาทโดยการศาลนี้ก่อให้เกิดการแตกแยกทางสังคมอย่างกว้างขวาง ในทางตรงกันข้าม การจัดตั้งศาลแรงงานเพื่อพิจารณาและระงับข้อพิพาทแรงงานในลักษณะที่ฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างหันหน้าเจรจาอย่างสันติวิธีต่อหน้าศาล เป็นการระงับข้อพิพาทที่คู่กรณีพึงพอใจในผล⁵

จากแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยริเริ่มโครงการทดลอง “ศาลหมู่บ้าน” การประนีประนอมข้อพิพาทนอกระบบการออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ปฏิบัติหน้าที่ใกล้เคียงประนีประนอมข้อพิพาททั้งทางแพ่งและทางอาญาในส่วนที่เป็นความผิดอันยอมความได้⁶ และในกรณีที่ไมอาจระงับข้อพิพาทได้สำเร็จ คู่พิพาทมีสิทธินำข้อพิพาทฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ แต่กรณีที่สามารถตกลงทำการประนีประนอมสำเร็จ ผลในทางกฎหมายของข้อตกลงนั้นจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่กรณีที่เกี่ยวข้องคดีอาญา ผลการตกลงจะบังคับใช้ได้ตามกฎหมายก็ต่อเมื่อมีลักษณะและหลักเกณฑ์ถูกต้องสำหรับการยอมความกันตามกฎหมายอาญา ซึ่งมีผลให้สิทธิในการนำคดีมาฟ้องระงับและคดียุติลงตามมาตรา 39 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

แต่ก็ประสบอุปสรรค โดยมีได้มีระบบกฎหมายออกมารับรองที่แน่ชัดและการที่ยังมิได้ศึกษาพื้นฐานของชุมชนและระบบการพิจารณาดังกล่าวในการที่จะนำมาปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันการดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านนี้อยู่ภายใต้การสนับสนุนการฝึกอบรมของสำนักอัยการสูงสุด โดยมีสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) เป็นผู้รับผิดชอบ

การจัดรูปแบบของหลักการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทนี้มีลักษณะเดียวกันกับการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนของฟิลิปปินส์และลาวแต่ต่างกันตรงที่ของไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การประนีประนอมข้อพิพาทเป็นเงื่อนไขที่ผู้เสียหายจะนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายก่อน และผลของการประนีประนอมข้อพิพาทไม่ได้มีผลดังเช่นคำพิพากษาของศาลเหมือนดังของสองประเทศนั้น

⁵ วิลเลียม เจ. คลอสเนอร์. (2544). วัฒนธรรมไทยในช่วงการเปลี่ยนแปลง. หน้า 158-159.

⁶ กุลพล พลวัน. (2527, เมษายน). “ศาลหมู่บ้าน.” วารสารกฎหมายปกครอง, 3, 1. หน้า 17-35.

นอกจากในรูปแบบของ “ศาลหมู่บ้าน” แล้วยังมี “ศาลตำบล”⁷ ที่อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ตำบลปากดุก มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยกรณีข้อพิพาท (ศาลตำบล) ขึ้นเพื่อบังคับใช้ต่อไป เมื่อได้ข้อสรุปเสร็จเรียบร้อยก็ได้นำประกาศข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นแจ้งให้ประชาชนทราบทั้งในตำบลและนอกตำบล ทำให้การก่อเหตุที่เป็นความไม่สงบในตำบลน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด การทำงานจะออกมาในรูปแบบของคณะกรรมการ เป็นคณะลูกขุน ซึ่งแต่ละคนจะไม่มีค่าตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นคนที่มาทำงานตรงนี้มาด้วยความตั้งใจจริงที่ต้องการให้ชุมชนของตนเองมีความสมัครสมานสามัคคีและสงบสุขจากมาตรการจัดระเบียบสังคมในหมู่บ้าน หลังจากตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยมาได้ 1 ปี 3 เดือน (20 ก.พ. 46 - 15 พ.ค. 47) มีคดีต้องเข้าสู่การพิจารณา 15 กรณี เปิดศาลเพียง 4 ครั้งเท่านั้นคือ คดีลักทรัพย์ 2 กรณี ฝ่าฝืนกฎจราจร 5 กรณี ทำลายสิ่งสาธารณะ 2 กรณี ก่อการทะเลาะวิวาท 6 กรณี รวมเงินค่าปรับทั้งสิ้น 5,050 บาท โดยเก็บไว้เป็นเงินสาธารณประโยชน์ เช่น ใช้เป็นค่าจัดทำป้ายบอกสถานที่ราชการในตำบลปากดุก ฯลฯ โดยเก็บฝากไว้กับธนาคารหมู่บ้าน และทุกวันนี้สภาพหมู่บ้านของ ต.ปากดุกสงบเรียบร้อย มีตำรวจบ้านซึ่งได้รับการฝึกมาคอยดูแลความสงบสุขตลอด 24 ชั่วโมง หากเกิดเหตุการณ์ไม่ปกติก็มีเสียงตามสาย และรถตระเวนส่งข่าวให้รู้กันทั่ว

ศาลตำบลเป็นสิ่งที่ยืนยันแนวคิดยุติธรรมชุมชนที่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดให้ชาวบ้านจัดระเบียบกันเอง ภายใต้ความเชื่อที่ว่าปัญหาของชุมชนใด ชุมชนนั้นก็น่าจะแก้กันเองได้ ไม่จำเป็นต้องอาศัยตำรวจทำงานล้นมืออยู่แล้ว เพื่อยังให้เกิดความสมานฉันท์แก่คนในชุมชนเอง แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นหากไม่ได้รับความร่วมมือจากชาวบ้าน โครงการนี้ก็คงไปไม่ได้ไม่ถึงไหน ส่วนเรื่องกฎข้อบังคับก็เป็นผลิตผลทางความคิดของคนในชุมชน ประเด็นสำคัญอีกอย่างคือความเข้มแข็งของชุมชน การมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาของตนเอง อันจะส่งผลให้ชุมชนสามารถคิดและพึ่งพาตนเองได้ในทุกปัญหาของชุมชน โดยภาครัฐทำหน้าที่ในการสนับสนุนในเรื่องที่เหมาะสม การจัดการเทคโนโลยีชุมชนที่เหมาะสม เพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะภาครัฐยังมีข้อจำกัดอยู่อีกมาก ในการพัฒนาระดับชุมชน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบการแก้ปัญหาความขัดแย้ง โดยท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ คาตารุงัง พัมบาราไกย์ คือระบบการแก้ปัญหาข้อพิพาท ณ หน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ นั่นคือ ระดับบาราไกย์ หรือหมู่บ้าน ระบบนี้จะเป็นระบบยุติธรรมที่ยึดแนวทางของการปรึกษาหารือ (consultation) การสานเสวนา (dialogues) การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (mediation) หรือการประนีประนอม (conciliation) และการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเอง (negotiation) ในคู่กรณีที่มีความหวงกังวลในปัญหาร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะบรรลุข้อตก

⁷ <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9470000063192>.

ลงอย่างฉันทมิตร แทนการไปต่อสู้กันทางกฎหมายอย่างขี้ดื้อ โดยในวันที่ 15 กรกฎาคม 2536 ศาลฎีกาหรือศาลสูงของฟิลิปปินส์ ยังได้มีหนังสือเวียนถึงผู้พิพากษา ว่า ในการไต่สวนคดีที่มาจากหมู่บ้านก่อนดำเนินการฟ้องร้องกันในศาล หรือต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตามถือเป็นเงื่อนไขว่าทุกระณจะต้องได้ผ่านกระบวนการการประนีประนอมในหมู่บ้านก่อน

ความแตกต่างระหว่าง “กระบวนการที่ใช้ในหมู่บ้าน” กับ “กระบวนการในศาลยุติธรรม” กับ “กระบวนการในศาลยุติธรรม” ในฟิลิปปินส์ กระบวนการ คาดารุงัง พัมบารางไคย์ ที่ใช้ในหมู่บ้านของฟิลิปปินส์ ไม่ใช่ทั้งการตัดสินพิพากษาโดยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือการใช้การพิจารณาคดีโดยคณะลูกขุน แต่เป็นกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่ตรงประเด็นและได้ผลดี เพราะมีการดำเนินการอย่างทันทีทันใดตรงไปตรงมา ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย รวดเร็ว นอกจากนั้นผลของข้อตกลงหรือการชดใช้ที่ตกลงกันในระบบนี้มีผลบังคับเช่นเดียวกับการตัดสินพิพากษาในศาล กระบวนการดังกล่าวทำให้คดีจำนวนมากที่อาจจะต้องล่าช้าเพราะกระบวนการทางยุติธรรมทางหลักสามารถจบลงในระดับต่ำสุด คือระดับหมู่บ้าน ได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ไม่ใช่เป็นการแก้ปัญหาโดยมองว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่ตั้งใจที่จะลดความล่าช้าในศาล ทอม เอ็ด วิลลาริน อธิบายด้วยว่า วิธีการแก้ปัญหาข้อพิพาทในหมู่บ้านนี้ยังสอดคล้องกับวัฒนธรรมของชาวฟิลิปปินส์ที่ต้องการสร้าง “ความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ดี” มากกว่ามาเป็นศัตรูต่อกัน คนฟิลิปปินส์จึงแสวงหาคนกลางที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายที่จะมาทำช่วยให้คู่กรณีบรรลุในทางออกของปัญหา จึงน่าจะเป็นบุคลิกลักษณะเหมือนคนไทยหรือจริง ๆ คือคนเอเชียโดยทั่วไปที่ไม่ชอบเป็นความกัน

การแก้ปัญหาคความขัดแย้งของหมู่บ้านในฟิลิปปินส์จะมีคณะบุคคล ที่เรียกว่า ลูปอง ทากาปามายาปา หรือลูปอน (Lupong Tagapamayapa หรือ Lupon) ซึ่งอาจแปลง่าย ๆ ว่า คณะกรรมการแสวงหาสันติภาพ ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายว่าจะต้องตั้งขึ้นในทุกหมู่บ้าน คณะกรรมการจะประกอบด้วย หัวหน้าของบารางไคย์ (punong barangay) หรือ ผู้ใหญ่บ้าน หรือประธานของลูปอน และสมาชิกอีกสิบถึงยี่สิบคนซึ่งเลือกขึ้นมาโดยประธานของลูปอน และสมาชิกอีกสิบถึงยี่สิบคนซึ่งเลือกขึ้นมาโดยประธานแล้วแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสมาชิกเหล่านี้จะต้องเป็นคนในหมู่บ้านนั้น ๆ หรือทำงานอยู่ในหมู่บ้านนั้นและพร้อมที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการ การกำหนดมีคณะกรรมการลูปอนก็เพื่อที่จะนำปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกันมาหาข้อสรุปอย่างสมานฉันท์ โดยอาศัยโครงสร้างทางวัฒนธรรมและกระบวนการตามขนบธรรมเนียมของชุมชน ส่วนศาลที่เกิดขึ้นภายใต้ประเพณีและวัฒนธรรมของชนเผ่าต่าง ๆ ในชุมชน ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบกระบวนการยุติธรรมของฟิลิปปินส์ การลงโทษในระดับชั้นต่าง ๆ ของการกระทำความผิดมีตั้งแต่จำคุกหนึ่งวันถึงสามสิบวันในความผิดเล็กน้อยกักขังหนึ่งเดือนกับอีกหนึ่งวันถึงหกเดือนในความผิดมากขึ้น โทษจำขังมีตั้งแต่หกเดือนกับหนึ่งวันถึงหกเดือนในความผิดมากขึ้น โทษจำขังมีตั้งแต่หกเดือนกับหนึ่งวันถึงสองปีกับอีกสี่เดือน อย่างไรก็ตามก็ตระหวงยุติธรรมได้แก้ปัญหาว่าการกระทำผิดที่ต้องระวางโทษ

เกินหนึ่งปี หรือปรับเกินกว่าห้าพันเปโซจะไม่นำมาใช้ในการหาข้อตกลงแบบสมานฉันท์ที่สำคัญ คือการใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (mediation) ซึ่งคู่กรณีเป็นผู้ร่วมกับหาทางออกหรือร่วมกันตัดสิน ผลจึงเป็นที่พึงพอใจของทั้งสองฝ่าย

การใช้ระบบเจ้าโคตรในภาคอีสานของประเทศไทย หากจะดูบทเรียนจากประเทศฟิลิปปินส์ในเรื่องของกฎหมายแล้วเอามาปรับใช้ในประเทศไทย แล้วนำมาร่างเป็นกฎหมายน่าจะช่วยส่งเสริมแนวคิดยุติธรรมชุมชนที่ทางกระทรวงยุติธรรม กำลังดำเนินการแล้วทำการอบรมเจ้าโคตรหรือผู้นำที่ชาวบ้านเคารพนับถือ น่าจะช่วยฟื้นฟูระบบเจ้าโคตรที่มีการปรับปรุงใหม่ให้กลับมาช่วยยุติธรรมทางหลักได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการนำมาใช้ในประเทศไทยการสร้าง “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” สู่อีสาน “สมานฉันท์ระดับชาติ” จากเครือข่ายของการสร้างให้เกิดกระบวนการใหม่ในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการสร้างอาสาสมัครภาคพลเมือง ให้เข้าใจและมีทักษะในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง รวมถึง ตัวอย่างของการสร้างกติกาสันติภาพในชุมชนในหมู่บ้าน เหมือนเช่นตำบลปากคอกที่กำลังขยายออกไป ในที่อื่น ๆ หากเชื่อมโยงกับแนวคิดที่ได้จากข้อสรุปของการสานเสวนาสมานฉันท์แห่งชาติระหว่างผู้เฝ้าสันติกว่าร้อยแปดชีวิตที่มาทำงานหาฉันทามติร่วมกัน โดยเฉพาะที่ต้องให้มีคณะกรรมการสมานฉันท์ในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติลงไปถึงจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อาจจะคล้ายกับรูปของฟิลิปปินส์ แต่มีบทบาทมากกว่าหาแนวทางด้านการป้องกัน สร้างภูมิคุ้มกัน โดยให้เด็กได้เรียนรู้การแก้ปัญหาอย่างสันติ การเจรจาไกล่เกลี่ยอย่างมีหลักการก็จะยิ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนมากยิ่งขึ้น ทำให้มองเลยไปถึงการยึดโยงไปสู่การสร้างสมานฉันท์ทางการเมืองอีกด้วย

ซึ่งทั้งศาลหมู่บ้านและศาลตำบลมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นทางการไม่ต่างจากการระงับข้อพิพาทในฟิลิปปินส์กับ สปป.ลาว มากนัก จะมีก็ตามที่กล่าวแล้วในเรื่องข้อจำกัดทางกฎหมายและความผูกพันของการประนอมข้อพิพาทเท่านั้น นอกจากรูปแบบที่เด่นชัดทั้งสองรูปแบบแล้วยังมีการระงับข้อพิพาทที่แฝงอยู่ในวัฒนธรรมต่าง ๆ อย่างเช่นระบบเจ้าโคตรของคนภาคอีสาน ระบบการระงับข้อพิพาทที่มีมาตรการลงโทษด้วยตามชนเผ่าต่าง ๆ อาทิ พวกมอญ มูเซอ ม้ง กะเหรี่ยง อีเก้อ⁸ ส่วนใหญ่เป็นมาตรการจัดระเบียบในชุมชนที่แฝงอยู่ในชุมชนแต่ลักษณะไม่เด่นชัดเท่า “ศาลหมู่บ้าน” รวมทั้งรูปแบบการลงโทษก็อาจรุนแรงฝ่าฝืนกฎหมายอาญาในบางชุมชน ซึ่งหากมีการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ในการให้สามารถระงับข้อพิพาทในชุมชนเพื่อเป็นแนวทางและมุ่งให้

⁸ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, ยุติธรรมชุมชน: บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน” หนังสือชุด “ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม” ลำดับที่ 5, อังโน วันชัย วัฒนศัพท์. (2550, กันยายน). “ยุติธรรมชุมชนสู่สมานฉันท์ระดับชาติ. หน้า.235-238.

⁹ วิยะดา วัชรธรรมรัตน์. (2543). วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ. หน้า 107-115.

ความรู้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ก็จะทำให้เกิดกระบวนการยุติธรรมชุมชนที่เต็มรูปแบบ ขจัดปัญหาการระงับข้อพิพาทที่ละเมิดกฎหมาย โดยเฉพาะในการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่อยู่ห่างไกล เพราะไทยเรามีปัจจัยทางสังคมและรูปแบบการระงับข้อพิพาทในชุมชนที่เอื้ออยู่แล้ว

4.1.1.2 แนวความคิดที่เปลี่ยนไปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการยุติธรรม

แนวคิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมนี้มีการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่องให้มีสภาพชุมชนเข้มแข็งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับในท้องถิ่นของตน จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 4, 5, 26, 29, 30, 31, 36, 66, 67 ก็ได้มีการบัญญัติในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชุมชน ความเสมอภาค และมีการบัญญัติเพิ่มบทบาทของประชาชนชุมชน บทบาทของชุมชนในท้องถิ่น โดยการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง ด้านสังคม ซึ่งรวมถึงด้านการบริหารยุติธรรมด้วย ทำให้แนวคิดนี้มีภาพที่เด่นชัดมากขึ้น การส่งเสริมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เน้นในการคุ้มครองสิทธิจัดตั้งเครือข่ายชุมชน รวมทั้งการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทกันเองในชุมชน คล้ายกับของกรมคุมประพฤติที่นำหลักการยุติธรรมชุมชนต่าง ๆ ที่กรมฯ รับผิดชอบ และมีการประสานความร่วมมือในการแก้ไขผู้กระทำความผิดในชุมชนซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก Japan International Cooperation Agency (JICA)¹⁰ ซึ่งเป็นหน่วยงานของญี่ปุ่นเพื่อสนองแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำผิดที่เปลี่ยนไปเน้นการแก้ไขฟื้นฟูเพื่อการกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติโดยความร่วมมือจากคนในชุมชน รวมทั้งในแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2547-2549) ก็ได้บัญญัติการส่งเสริมการระงับข้อพิพาทและลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติ และการส่งเสริมสนับสนุน และสร้างกลไกเพื่อขยายโอกาสให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่น และเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมด้วยในยุทธศาสตร์ที่ 6 และ 9¹¹ ตามลำดับ โดยการอำนวยความสะดวกที่จำเป็นต้องเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความยุติธรรม เพื่อให้มีการพัฒนากระบวนการยุติธรรมที่ยั่งยืนและเกิดประสิทธิผล จึงต้องกำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุน และสร้างกลไกเพื่อขยายโอกาสแก่ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นและเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม และการกระทำผิด ทั้งของผู้ใหญ่และเด็กและเยาวชนในกิจกรรมประเภทต่าง ๆ เช่น การดูแลแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เป็นกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม และ

¹⁰ กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม. (2543). รายงานสัมมนาการประสานความร่วมมือในการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชนยุค 2000. หน้า 1.

¹¹ แผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2547-2549). หน้า 17.

สนับสนุนส่งเสริมการปลูกจิตสำนึกด้านรักความยุติธรรมซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการให้ความร่วมมือของประชาชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม¹²

หากดูจากการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในฟิลิปปินส์และสปป.ลาว ก่อนข้างนี้ จะให้ความสำคัญมาก่อนของไทยอาจเนื่องด้วยประวัติศาสตร์ที่ต้องต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพมาเป็นระยะเวลานาน โดยพลังประชาชน ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนค่อนข้างได้รับเอาใจใส่อย่างมากรวมถึงการมีรูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่เห็นเด่นชัดเป็นรูปธรรมมากกว่าของไทย แต่ของไทยก็ยังไม่สายเกินไปที่จะมุ่งให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมเพราะไทยยังมีต้นทุนทางสังคมที่เอื้อต่อการพัฒนาตามแนวคิดนี้ โดยต้องเชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนของไทย

4.1.2 ความผิดอาญาที่สามารถนำการประนอมข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้

การนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้นั้นมีข้อจำกัดในทางกฎหมายบางประการซึ่งมิใช่ว่าความผิดทางอาญาทุกประเภทจะสามารถนำมาใช้ได้หมดดังนั้นจึงจำต้องพิจารณาเกี่ยวกับประเภทความผิดและเงื่อนไขที่ให้คดีอาญาระงับด้วย

4.1.2.1 ประเภทความผิดอาญา

ความผิดอาญานั้นสามารถแบ่งออกได้หลายประเภทแต่ในที่นี้จะกล่าวแต่ส่วนการแบ่งที่เป็นปัจจัยต่อการระงับข้อพิพาทในทางอาญาเท่านั้นซึ่งเป็นเกณฑ์ที่แบ่งตามประเภทความผิดตามลักษณะของความผิด¹³ที่แบ่งในแง่ ความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอาญาอันยอมความได้

ความผิดอาญาแผ่นดิน เป็นความผิดที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยส่วนรวมความผิดอาญาแผ่นดิน เป็นความผิดที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยส่วนรวม¹⁴

ความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ เป็นความผิดที่มีผลกระทบต่อระหว่างบุคคล ไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน¹⁵

ความผิดใดจะเป็น “ความผิดอันยอมความได้” กฎหมายจะระบุไว้โดยเฉพาะ ส่วนความผิดที่มีได้ระบุว่าเป็นความผิดอันยอมความได้นั้นก็เป็น “ความผิดอาญาแผ่นดิน”¹⁶

¹² แหล่งเดิม หน้า 46.

¹³ คณิต ณ นคร. (2543). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. หน้า 98.

¹⁴ http://www.geocities.com/attorneypakchong/index_law2know2.htm.

¹⁵ http://www.geocities.com/attorneypakchong/index_law2know2.htm.

¹⁶ คณิต ณ นคร. (2543). เล่มเดิม. หน้า 98.

ในส่วนของความผิดอาญาอันยอมความได้ยังแบ่งได้อีกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้เป็นความผิดอันยอมความได้และประเภทความผิดอาญาทั่วไป แต่เห็นแก่ความสัมพันธ์ของบุคคลในครอบครัวจึงอนุโลมให้ยอมความกันได้

ความผิดอันยอมความได้ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากการใช้โทษในทุกกรณีแก่ผู้กระทำผิดไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่ตัวผู้กระทำผิดเอง และอาจยิ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายมากขึ้น ประกอบกับสังคมได้เปลี่ยนไป การกระทำ ความผิดบางฐานมิได้ถือว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเหมือนเช่นในอดีต ประชาชนเป็นผู้ที่ได้รับ ความเสียหายโดยตรงจากความผิดฐานนั้น กระทบต่อผู้เสียหายเป็นการส่วนตัวเพื่อให้การใช้ กฎหมายเกิดสภาพสอดคล้องกับสังคมจึงบัญญัติความผิดอันยอมความได้ขึ้น ซึ่งวิธีการที่แตกต่าง จากความผิดอาญาทั่วไป¹⁷ โดยพิจารณาจากปัจจัยต่อไปนี้¹⁸

1) พิจารณาตามหลักการดำเนินคดีอาญา ซึ่งมีหลักทั่วไปว่าการดำเนินคดีอาญา เป็นการกระทำเพื่อพิชิตความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาและเป็นการดำเนินการเพื่อรักษาความสงบสุข ในสังคม โดยแต่เดิมการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายโดยตรง แต่ผลของการที่ให้อำนาจแก่ ผู้เสียหายดำเนินคดี มักก่อให้เกิดความรุนแรงในรูปของการแก้แค้นรัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการ แทน ความผิดอาญาอันยอมความได้ถูกบัญญัติขึ้น โดยพิจารณาตามหลักการดำเนินคดีโดยประชาชน เป็นระบบการดำเนินคดีที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ หรือสังคม เมื่อมีความผิดเกิดขึ้น ประชาชนทุกคนมีส่วนได้เสียจึงมีหน้าที่ในการฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญาโดยถือว่าประชาชนเป็น ผู้เสียหาย

2) พิจารณาตามคุณธรรมทางกฎหมาย ในการพิจารณาของส่วนนี้เห็นว่าคุณธรรม ทางกฎหมาย (Rechtsgut) หรือสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง เป็นสิ่งที่ไม่เป็นรูปธรรมไม่ สามารถจับต้องได้ เป็นสิ่งที่เป็นนามธรรมที่เป็นประโยชน์ หรือในคุณค่าของการอยู่ร่วมกันใน สังคมอย่างสงบสุขสมาชิกในสังคมทุกคนจะต้องเคารพและไม่ละเมิดต่อคุณค่าในการอยู่ร่วมกัน ซึ่ง ตามลักษณะของคุณธรรมตามกฎหมายสามารถจำแนกได้เป็น คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วน บุคคล คุณธรรมส่วนนี้จะแฝงอยู่ในการบัญญัติความผิดที่คุ้มครองบุคคลใดบุคคลหนึ่งเมื่อมีความผิด เกิดขึ้น บุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายโดยตรงจึงมีอำนาจเข้ามาดำเนินคดีได้ คุณธรรมทางกฎหมายที่ เป็นส่วนรวมนี้จะแฝงในความผิดอาญาแผ่นดิน เพราะสิ่งที่กฎหมายประสงค์คุ้มครองป้องกันการ

¹⁷ สุรพงษ์ เอี่ยมแทน. (2544). ความผิดอันยอมความได้กับความผิดอาญาแผ่นดิน (ศึกษาตามกฎหมาย สารบัญญัติ) หน้า 13.

¹⁸ ณภัทร กตเวทีเสถียร. (2547). การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ศึกษาเฉพาะความผิดที่มีผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา. หน้า 113-114.

กระทำผิดที่กระทบต่อสังคม เมื่อความคิดกระทบต่อส่วนรวมแล้วย่อมไม่สามารถที่จะขอมความกันได้ เพราะขัดกับหลักก็คือญาที่จะตกลงกันไม่ได้ ถ้ารัฐไม่มีนโยบายให้ผู้เสียหายเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบัญญัติความคิดอันยอมความได้จึงเป็นการพิจารณาถึงคุณธรรมอันเป็นส่วนตัว โดยเห็นว่าเมื่อความคิดนั้นเป็นการสร้างความเสียหายแก่บุคคลใด บุคคลนั้นจึงควรมีอำนาจดำเนินคดีได้เอง

3) เจตจำนงของผู้เสียหาย โดยปกติเมื่อเกิดการกระทำผิดขึ้น รัฐจะต้องใช้กฎหมายดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิด การดำเนินคดีถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าผู้เสียหายจะประสงค์ให้ดำเนินคดีหรือไม่ก็ตาม แต่ในบางครั้ง การใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาดไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ถูกต้องจึงได้ก่อให้เกิดความผิดอันยอมความได้ขึ้นมา ส่งผลที่ตามมาคือ ขั้นตอนการดำเนินคดีต้องขึ้นอยู่กับเจตจำนงของผู้เสียหาย จะต้องมีการร้องทุกข์ก่อนจึงจะทำการสอบสวนได้

แนวทางพิจารณาทั้งสามนั้นเป็นแนวคิดที่ใช้ในการบัญญัติความคิดอันยอมความกันได้ ดังนั้นความคิดอาญาอันยอมความกันได้จึงมีลักษณะที่สำคัญ¹⁹ ดังนี้

- เป็นความคิดที่มีความเป็นอาชญากรรมน้อย
- มีคุณธรรมทางกฎหมายเป็นเรื่องส่วนตัวมาก
- มุ่งประสงค์จะคุ้มครองผู้เสียหายอย่างแท้จริง

ตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยได้จำแนกความผิดอันยอมความกันได้ออกเป็น 4 ลักษณะ คือ ลักษณะ 8 ความผิดเกี่ยวกับการค้า ลักษณะ 9 ความผิดเกี่ยวกับเพศ ลักษณะ 11 ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง และลักษณะ 12 ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินหากแยกพิจารณาตามคุณธรรมทางกฎหมายสามารถจำแนกประเภทความคิดได้ดังนี้

ความผิดเกี่ยวกับเพศ สิ่งที่ถูกกฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง คือเสรีภาพในทางเพศที่จะกำหนดความสัมพันธ์ทางเพศด้วยตนเอง ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 276 มาตรา 278 และมาตรา 284 เป็นต้น

ความผิดต่อเสรีภาพ สิ่งที่ถูกกฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง คือเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการตกลงใจและเสรีภาพในการกระทำตามที่ตกลงใจ หรือเสรีภาพในการตัดสินใจ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 309 เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเปลี่ยนที่ทางของบุคคล มาตรา 310 วรรคแรก และ มาตรา 311 วรรคแรก

ความผิดต่อการเปิดเผยความลับ สิ่งที่ถูกกฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง คือ สิทธิส่วนตัวของบุคคลตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 322 มาตรา 323 และมาตรา 324

¹⁹ คณิต ณ นคร. (2546). เสริมเติม. หน้า 98-99.

ความผิดต่อเกียรติ สิ่งที่ถูกหมยประสงค้จะคุ้มครอง คือ เกียรติหรือคุณค่าที่ ยอมรับนับถือที่มนุษย์มีอยู่ เนื่องจากความสมบูรณ์ทางจริยธรรมของเขา ทุกคนมีเกียรติโดยสมบูรณ์ ครอบที่ยังไม่ถูกลบหลู่ทำให้คุณค่าที่ยอมรับนับถือลดน้อยลงไปรวมทั้งเกียรติของผู้ที่เสียชีวิตไป แล้วด้วย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 มาตรา 327 และมาตรา 328

ความผิดที่กระทำต่อทรัพย์สิน สิ่งที่ถูกหมยประสงค้จะคุ้มครอง คือ เพื่อคุ้มครอง ทรัพย์สินไม่รวมถึงถึงความไว้วางใจของผู้อื่นรวมทั้งเพื่อคุ้มครองแรงงาน ตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 341 มาตรา 342 มาตรา 345 มาตรา 346 มาตรา 347 มาตรา 353 มาตรา 349 มาตรา 350 มาตรา 272 และมาตรา 344

นอกจากความผิดอันยอมความได้ดังที่กล่าวไปแล้ว ประมวลกฎหมายอาญา ของไทยยังได้อุโลมให้ความผิดอาญาแผ่นดิน มาตรา 334 ถึงมาตรา 336 วรรคแรก และมาตรา 341 ถึงมาตรา 364 สามารถยอมความได้ หากเป็นการกระทำผิดที่ ผู้กระทำต่อผู้สืบสันดาน ผู้สืบสันดาน กระทำต่อบุพการี หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกระทำต่อกันซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 71 ตาม ประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายของประเทศไทยเราการที่จะบัญญัติให้ความ ผิดเป็นความผิดที่ยอมความได้ดูจะไม่มืหลักเกณฑ์²⁰ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับของฟิลิปปินส์ และสปป.ลาวแล้ว ก็มีความคล้ายกันในการแบ่งประเภทความผิดและการให้ความผิดบางฐานเป็น ความผิดอันยอมความได้ อาจมีต่างกันบางฐานความผิดเท่านั้น อาทิ การทำร้ายร่างกายระหว่าง ญาติใกล้ชิดที่ไม่มีบาดแผลสาหัส ของ สปป.ลาว ที่ให้เป็นความผิดอันยอมความได้ ของประเทศไทย ใน มาตรา 295 นั้นเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน จึงเป็นการมองผู้ได้รับผลกระทบจากการทำความผิดที่ ต่างกันในรายละเอียดแต่ก็อาจมีผลถึงขอบเขตของการนำความผิดบางประเภทมาระงับข้อพิพาท โดยชุมชนได้

4.1.2.2 เหตุอันเกี่ยวข้องกับความผิดอันยอมความได้ที่เป็นเงื่อนไขให้คดีอาญาระงับ

เมื่อมีการทำความผิดเกิดขึ้นโดยหลักต้องเข้าสู่การดำเนินการตามกระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา ซึ่งขั้นตอนของการดำเนินการอยู่ภายใต้ “เงื่อนไขการระงับคดี” คือเหตุการณ์ ใด ๆ ที่สกัดกั้น การชี้ขาดเมื่อหาคดี และทันทีที่เกิดเหตุการณ์นั้น ๆ ขึ้น การดำเนินคดีที่มีเป้าหมาย เพื่อการชี้ขาดเมื่อหาคดีจะกระทำไม่ได้ มีผลคือหากมีเหตุการณ์ตามเงื่อนไขระงับคดีเกิดขึ้นจะทำให้ การดำเนินคดีอาญาสิ้นสุดลง ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 มาตรา 12 และ มาตรา 147 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการระงับคดี ซึ่งยังแบ่งออกได้เป็นเป็น 2 ประเภท²¹ คือ

²⁰ คณิต ณ นคร. (2546). เล่มเดิม. หน้า 123.

²¹ ฅภัทร กตเวทีเสถียร. เล่มเดิม. หน้า 110-111.

เงื่อนไขระงับคดีที่มีผลบังคับตามกฎหมาย คือเงื่อนไขระงับคดีที่มีผลให้คดียุติลง อันเป็นผลมาจากบทบัญญัติตามกฎหมายถือเป็นเงื่อนไขระงับคดีที่มีลักษณะเด็ดขาดเมื่อมีเงื่อนไขเกิดขึ้นแล้วต้องยุติคดีทุกกรณีไปไม่ว่าจะเป็น กรณีเมื่อมีคำพิพากษาเด็ดขาดในคดี กรณีเมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำความผิดยกเลิกความผิดนั้น กรณีเมื่อคดีขาดอายุความ กรณีเมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษเฉพาะเรื่องเฉพาะราย กรณีเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว และกรณีเมื่อมีคดีอยู่ระหว่างพิจารณาห้ามดำเนินคดีซ้ำ

เงื่อนไขระงับคดีที่มีผลเกิดขึ้นจากการดำเนินการของคู่กรณี คือ เงื่อนไขการระงับคดีที่ยังไม่มีผลเกิดขึ้นทันทีตามกฎหมาย แต่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งโดยผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด ตราบใดที่ยังไม่มีการกระทำใดคดีก็ยังคงดำเนินต่อไปได้ แต่เมื่อมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นคดีเป็นอันระงับลง ได้แก่ การถอนคำร้องทุกข์ เป็นเงื่อนไขการระงับคดีที่เกิดขึ้นในความผิดต่อส่วนตัวกระทำได้ไม่ว่าคดีอยู่ในขั้นตอนใดก่อนคดีถึงที่สุด การถอนฟ้อง เป็นเงื่อนไขการระงับคดีที่เกี่ยวกับอำนาจชี้ขาดคดีของศาลแบ่งได้ 2 กรณี คือในความผิดต่อส่วนตัว ผู้เสียหายมีอำนาจถอนฟ้อง และอัยการจะถอนฟ้องได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมของผู้เสียหาย และการยอมความ เป็นเงื่อนไขระงับคดีในความผิดต่อส่วนตัวเช่นกัน เป็นการที่ผู้เสียหายยอมระงับคดีกับจำเลยโดยไม่ได้ออนคำร้องทุกข์ มีผลต่ออำนาจชี้ขาดของศาลเมื่อยอมความกันแล้ว ย่อมถือว่าคดียุติลง

การถอนคำร้องทุกข์ การถอนฟ้องและการยอมความ เป็นการทำให้คดียุติลงด้วยการกระทำของผู้เสียหายและผู้กระทำผิด จึงกล่าวได้ว่าเป็น การระงับข้อพิพาทประเภทหนึ่งในส่วนข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทของไทยซึ่งมีบัญญัติไว้ในหลายส่วน²² แต่ในข้อเท็จจริงมีการปฏิบัติน้อยมากไม่ช่วยลดปัญหาในกระบวนการยุติธรรมเท่าที่ควร ซึ่งก็เป็นแต่เพียงเฉพาะในความผิดอันยอมได้เท่านั้นและการถอนคำร้องทุกข์ การถอนฟ้องและการยอมความ ในความผิดอันยอมความได้ไม่ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการดำเนินการไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย เพียงแต่กำหนดให้ดำเนินการก่อนคดีถึงที่สุดเมื่อจำเป็นต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทจึงเกิดปัญหาว่าจะดำเนินการอย่างไรในเมื่อไม่มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการไว้ในกฎหมาย โดยที่ขั้นตอนและวิธีการระงับข้อพิพาทจะถูกกำหนดไว้ในระเบียบการปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ เช่น ระเบียบการดำเนินคดี หรืออื่น ๆ และจากการที่ไม่ได้มีบทบัญญัติถึงขั้นตอนการระงับข้อพิพาทไว้โดยเฉพาะจึงเกิดปัญหาหลายด้าน อาทิ ด้านการปฏิบัติงานที่ไม่แน่ชัดว่าจะดำเนินการที่ขั้นตอนใด และองค์กรใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ

²² มีทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายอันได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และที่บัญญัติไว้ในรูปของระเบียบปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ เช่น ระเบียบกรมตำรวจเกี่ยวกับคดี ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2528 และระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการระงับข้อพิพาทชั้นพนักงานอัยการ พ.ศ. 2532 เป็นต้น

ขาดความร่วมมือของหน่วยงานต่างคนต่างทำเกี่ยงกันทำ ขาดการประสานงานส่งผลให้การดำเนินการล่าช้าขัดกับวัตถุประสงค์ของการระงับข้อพิพาท รวมทั้งปัญหาด้านการละเมิดสิทธิของคู่กรณี ซึ่งเกิดจากการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ โดยเฉพาะว่าควรให้องค์กรใดรับผิดชอบส่งผลให้เกิดการปิดงานให้พ้นจากหน้าที่ของตนเนื่องจากไม่มีการกำหนดหน้าที่ไว้ โดยเฉพาะ สร้างความเบื่อนายแก่คู่กรณีผลสุดท้ายก็จะเลิกดำเนินการไปเอง ขาดความเชื่อมั่นในระบบของกระบวนการยุติธรรม

เมื่อเทียบกับของฟิลิปปินส์และสปป.ลาว จะเห็นว่าทั้งในส่วนของการคิดอาญาอันยอมความได้และความคิดที่เป็นความผิดอาญาแผ่นดินบางฐานความคิดที่เป็นความผิดตามธรรมชาติ ขัดต่อศีลธรรมของการอยู่ร่วมกัน โดยมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปีหรือที่มีอัตราโทษปรับขั้นสูงที่ไม่สูงนัก และมีความเป็นอาชญากรรมที่ไม่ร้ายแรงส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายโดยตรงของทั้งสองประเทศนั้นมีการส่งเสริมให้มีการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนก่อนการนำคดีมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหลักเพื่อเป็นการลดปริมาณคดี เสริมสร้างประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทให้รวดเร็วและอำนวยความสะดวกสร้างความเป็นธรรมสร้างความสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น โดยที่เป็นกระบวนการที่มีความชัดเจนผู้ที่รับผิดชอบโดยหลักก็เป็นคนในชุมชนเดียวกันย่อมไม่ขาดการประสานงานอย่างในระบบกระบวนการยุติธรรม เพราะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในชีวิตประจำวันของเขายู่แล้ว เมื่อกลับมาดูของไทยก็มีส่วนคิดที่มีคตินิยมยอมความได้จะเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการระงับข้อพิพาทแต่ขาดหลักการปฏิบัติที่แน่ชัด เพราะการทำงานแบบสายพานของกระบวนการยุติธรรมหากต้องแก้ก็จะต้องยกโครงสร้างใหม่หมดแต่หากเบนเข็มมาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตามแนวคิด “ยุติธรรมชุมชน” ในการระงับข้อพิพาทกันในชุมชนโดยศึกษาตัวอย่างของในฟิลิปปินส์และสปป.ลาว เพื่อนำมาปรับใช้เป็นรูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่เหมาะสมกับประเทศไทยแล้ว น่าจะแก้ปัญหาที่ระบบยุติธรรมเผชิญอยู่ได้

4.1.3 ข้อจำกัดในการนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนมาใช้

จากการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนของไทยก็มีปัจจัยที่เอื้อต่อการนำการระงับข้อพิพาทในทางอาญาโดยชุมชนมาใช้หลายปัจจัยไม่ว่าจะเป็นสภาพสังคม รูปแบบและ แนวคิดในการมีส่วนร่วมก็ตามแต่ก็มีข้อจำกัดบางประการที่มีผลต่อการนำการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนมาใช้

4.1.3.1 ข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย

ข้อพิพาทที่เป็นความผิดอาญาแผ่นดินนั้นกฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีเงื่อนไขที่เอื้อต่อการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่นนอกจากการเข้ากระบวนการยุติธรรมหลัก ทางออกของการหลีกเลี่ยงจึงอยู่ในรูปแบบของการเพิ่มเติมกฎหมายโดยเพิ่มอำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมอย่าง การชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการ หรืออำนาจในการไต่ถ้อย

ของพนักงานตำรวจ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งผลของการปฏิบัติอาจจะสวนทางกับผลที่คาดหวังไว้เพื่อที่จะ
 แก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมเนื่องจากการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย
 ของเจ้าพนักงานแต่ละคนยากที่จะควบคุมเพียงแต่กำหนดกรอบกว้างได้เท่านั้น ทั้งยังเป็นการให้
 อำนาจแก่ผู้ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับความเสียหายทั้ง โดยตรงและ โดยอ้อมของการเกิด
 อาชญากรรม แม้แต่ในส่วนของความผิดอันยอมความได้นั้นของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดอยู่มากเมื่อ
 เทียบกับของฟิลิปปินส์และสปป.ลาว ทำให้ขอบเขตการจะนำคดีอาญาไประงับข้อพิพาทโดยชุมชน
 มีอยู่อย่างจำกัด จึงน่าที่จะมีการพิจารณาทบทวนถึงสิ่งที่กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดี
 อาญาที่มุ่งป้องปรามและแก้ไขฟื้นฟูว่าสอดคล้องกับหลักการที่เป็นข้อจำกัดที่ใช้กันอยู่หรือไม่ แต่ควร
 หันกลับไปมองผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการเกิดอาชญากรรม โดยตรงคือบุคคลที่ได้รับความเสียหาย
 โดยมีข้อแก้ไขเพื่อให้มีสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหายแต่เพียงอย่างเดียว และชุมชนที่บุคคลที่เกี่ยวข้อง
 ในอาชญากรรมได้อาศัยอยู่ในฐานะผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยทางอ้อม ที่จะมีความมั่นใจในความ
 ปลอดภัยในการดำรงชีวิตประจำวัน เปิดโอกาสให้ได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในฐานะความผิดที่กระทบต่อ
 การดำรงชีวิตประจำวันซึ่งขัดต่อศีลธรรมต่อการอยู่ร่วมกัน และมีความเป็นอาชญากรรมที่ไม่ร้ายแรง
 มิต้องให้บุคคลเหล่านั้นถูกลืมหรือถูกทอดทิ้งจากกระบวนการยุติธรรมอย่างที่เคยปฏิบัติมาโดยเพียง
 ข้ออ้างที่ว่า เป็นความผิดที่ยอมความไม่ได้ หรือไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้แม้จะได้รับความเสียหายที่
 แท้จริงก็ตาม หรือเพิ่มขอบข่ายของความผิดอันยอมความได้ เพื่อให้คดีที่เล็ก ๆ น้อย หรือคดีที่อาจ
 กระทบความสัมพันธ์ในชุมชนสามารถระงับข้อพิพาทกันได้ ในชุมชนซึ่งสะดวกและรวดเร็วกว่า
 การนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมธรรมดา

รวมทั้งการขาดกฎหมายที่รับรองการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นทางการเป็น
 รูปธรรมชัดเจนอย่างในฟิลิปปินส์และสปป.ลาว ขาดความแน่นอนในการดำเนินการระงับข้อพิพาท
 กันในชุมชน และในส่วนของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้เปิดช่องให้มีการสร้างรูปแบบการ
 ระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนไว้ ดังนั้นจึงควรเพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจฟ้องของผู้เสียหาย
 ในรูปแบบที่เป็นเงื่อนไขของการดำเนินคดีในส่วนของความผิดอันยอมความได้ว่าให้ต้องนำคดีเข้ามา
 สู่กระบวนการระงับข้อพิพาท โดยชุมชนเสียก่อนหากไม่สำเร็จจึงค่อยนำคดีขึ้นสู่ศาล และแก้ไขใน
 เรื่องผลผูกพันในข้อตกลงในการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตาม
 ข้อที่ได้ตกลงกันไว้โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องใหม่ หรือเพิ่มขอบเขตโดยศึกษาเพิ่มเติมในความผิด
 บางฐานที่เป็นความผิดอาญาแผ่นดินที่ยอมความไม่ได้ที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมโดยธรรมชาติ
 ขัดต่อศีลธรรมของการอยู่ร่วมกันในชุมชนอย่างชัดเจน และเป็นอาชญากรรมที่ไม่ร้ายแรง เพื่อเพิ่ม
 ช่องว่างของการมีส่วนร่วมของบุคคลรวมทั้งชุมชนผู้ที่ได้รับความเสียหายที่แท้จริงทั้ง โดยตรงและ
 โดยอ้อม โดยมุ่งถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาคือได้จริงต่อสภาพสังคมปัจจุบัน และข้อจำกัด
 อื่นอย่างของความผิดอาญาอันยอมความได้นั้นหากกรณีที่ผ่านมาผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง

เพราะการที่ผู้เสียหายยอมมาตกลงระงับข้อพิพาท โดยกระบวนการในชุมชนนั้นเท่ากับเป็นการสละสิทธิในการนำข้อพิพาทเข้าสู่ระบบยุติธรรมทางศาล ซึ่งหากขาดหลักประกันครั้งนี้ไปจะทำให้ผู้เสียหายลังเลในการจะเข้าสู่การระงับข้อพิพาท โดยชุมชนเป็นผลให้มาตรการดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับเป็นทางเลือกที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การจะนำมาแก้ไขปัญหาคณะกรรมการยุติธรรมในแง่ความล่าช้า คดีล้นศาล คนล้นคุก เพื่อมุ่งวัตถุประสงค์ในการป้องปรามและแก้ไขฟื้นฟูยอมไม่ได้ผลอย่างที่ควรจะเป็น

4.1.1.2 ข้อจำกัดในทางปฏิบัติ

ข้อจำกัดในทางปฏิบัติในส่วนใหญ่น่าจะเกิดจากการขาดความร่วมมือที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมในการส่งเสริมผลักดันให้เกิดการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน จะมีก็แต่เพียงบางหน่วยงานส่วนใหญ่อีกจะเป็นภาพในการทำส่วนของใครของมัน อย่างการระงับข้อพิพาททางอาญาในชุมชนโดยการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน “ศาลหมู่บ้าน” ก็เป็นแต่เพียงอาศัยคำสั่งของฝ่ายบริหารขาดกฎหมายรองรับส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาระบบรวมทั้งผู้ที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทในชุมชนซึ่งก็ต้องเป็นบุคคลที่อยู่ในชุมชนนั่นเองยังขาดความรู้และศิลปะในการระงับข้อพิพาทอย่างกรณีการประนอมข้อพิพาท การไกล่เกลี่ย แม้จะมีหน่วยงานที่คอยอบรมให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชนอยู่บ้างแต่ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างทั่วถึง การขาดความเชื่อมั่นของผู้ที่จะเข้าสู่การระงับข้อพิพาทต่อผลผูกพันในการระงับข้อพิพาททางอาญา โดยเฉพาะบางส่วนของกระบวนการยุติธรรมยังมีทัศนคติที่ขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนในการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้ โดยเฉพาะกรณีการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชน

ข้อจำกัดต่าง ๆ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนให้อำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในชุมชนได้เอง ในแนวความคิด “ยุติธรรมชุมชน” (Community Justice) มาใช้ในการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมปัจจุบัน

4.2 ปัญหาในการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย

4.2.1 สภาพปัญหาในระบบที่มีคดีมาก

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่สำคัญของระบบการระงับข้อพิพาทตามกระบวนการยุติธรรมหลักของประเทศไทยในประเด็นหลักๆ เห็นได้ว่า กระบวนการยุติธรรมนั้นถูกผูกขาดโดยรัฐมากเกินไป เป็นเรื่องที่รัฐเข้ามาจัดการเองทั้งหมด ทั้งระบบ โดยไม่มีพื้นที่ให้ชุมชนและประชาสังคมเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วม โดยกระบวนการยุติธรรมหลักนั้น มุ่งเน้นที่จะนำเอาผู้กระทำผิดมาลงโทษ ในบางครั้งสิ่งที่จะให้ความสำคัญต่อผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมและดึงคดีข้อพิพาทเข้ามาสู่ระบบ

โดยไม่ค่อยมีกระบวนการที่จะส่งเสริมให้มีการแก้ไขปัญหาในชุมชน ไม่ค่อยมีการส่งเสริมให้มีการยุติปัญหาในชั้นตำรวจ ชั้นอัยการเท่าที่ควร มีแต่การดึงคดีเข้าไปสู่ระบบของศาล ซึ่งจะทำให้ศาลมีภารกิจมากขึ้น แล้วจำนวนคดีก็จะไหลไปสู่ราชทัณฑ์ ทำให้ราชทัณฑ์ มีภารกิจค่อนข้างมากเกินกว่ากำลังที่จะรับได้ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าการใช้แนวคิดนั้นทำให้เกิดปัญหาคนล้นคุกเกิดปัญหาว่าจำนวนผู้กระทำผิดมากเกินกว่าที่เรือนจำจะดูแลได้ และสิ่งที่สำคัญที่ต้องตระหนักถึงการแก้ปัญหา คือ คนเหล่านั้นอาจไม่ได้รับการฟื้นฟูที่เหมาะสมเพราะทรัพยากรที่จำกัดแล้วก็ไม่ไม่สามารถที่กลับมาเป็นพลเมืองดีของสังคมได้

ในขณะที่เดียวกันปัญหาที่เกี่ยวกับระบบปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดก็นับว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม ไม่ได้ขึ้นอยู่กับแค่การได้ตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีเท่านั้นแต่ต้องมีระบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่เหมาะสมที่นอกจะสามารถส่งผลให้ผู้กระทำผิดและสังคมทั่วไป ที่เห็นผู้กระทำผิดถูกลงโทษเช่นนั้นไม่กระทำผิดอีกแล้วยังต้องมีประสิทธิภาพในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเพื่อให้สามารถกลับตัวเป็นพลเมืองดีของสังคม โดยไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งกระบวนการยุติธรรมหลักของไทย ยังไม่ประสบความสำเร็จในส่วนนี้

โดยตลอดเวลาที่ผ่านมามีให้ความสำคัญต่อบทบาทของผู้กระทำความผิดจึงได้เกิดแนวคิดเป็น 2 กระแส คือการให้ความสำคัญแก่เหยื่ออาชญากรรมเกิดเป็นนักคิดกลุ่มหนึ่งที่คิดเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” หรือ Restorative Justice และกระแสที่ให้ความสำคัญกับชุมชนว่าน่าจะเป็นรากฐานในการแก้ปัญหา ก็เลยมาให้ความสนใจชุมชน และก็เกิดเป็นแนวคิดในเรื่อง “ยุติธรรมชุมชน” หรือ Community Justice ซึ่งเป็นรูปแบบกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นทางการที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมหลักโดยจะนำไปใช้อย่างไม่เป็นทางการในการแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เป้าหมายของโครงการเหล่านี้แตกต่างกันออกไป มาใช้กับคดีอาญาบางลักษณะของไทย ทั้งกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนต่างก็ เน้นว่าหลักการยุติธรรมไม่ใช่เรื่องของคนเพียงสองฝ่ายเท่านั้น แต่ต้องเป็นเรื่องของคนสี่ฝ่ายคือผู้กระทำผิดกับผู้เสียหายและรัฐกับชุมชน ซึ่งทุกฝ่ายนี้ต่างได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมด้วยกันทั้งนั้น

สำหรับองค์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ได้มีการขานรับแนวคิดดังกล่าวนี้อย่างกว้างขวางนี้ ทั้งในระดับนโยบายเองรัฐบาลปัจจุบัน หน่วยงานในระดับกรมที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ต่างให้ความสนใจที่จะนำมาใช้บังคับการกระทำความผิดบางประเภทในประเทศไทย โดยเฉพาะคดีอันความความได้ หรือคดีอาญาที่มีความเป็นอาชญากรรมไม่ร้ายแรง ซึ่งในบางคดีการนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่คดีในกระบวนการยุติธรรมหลักอาจจะไม่เหมาะสมสภาพคดี หรือในคดีที่เป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ คดีที่เป็นความผิดระหว่างบุคคลในครอบครัวหรือสามีภรรยา

ในขณะที่เดียวกัน หากย้อนกลับมามองระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย กระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักก็กำลังประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ กล่าวคือ มีการกระทำความผิดมากขึ้น และอาชญากรรมมีมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และ ปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมก็มีมากขึ้น มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนปัญหาในการบริหารงานยุติธรรม เพราะในที่สุดก็กลายเป็นปัญหาของสังคมที่ทุกฝ่ายจะต้องช่วยกันแก้ไขหนทางในการที่ลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้กลายมาเป็นคำถามที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องช่วยกันหาทางออก ไม่ว่าจะเป็นครบวงจรไทย หรือกระบวนการยุติธรรม เพราะถ้าหากว่าสามารถทำได้ก็เท่ากับว่าสามารถที่จะลดปัญหาคดีล้นศาล นักโทษล้นเรือนจำ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาลงไปได้ ซึ่งหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ความสนใจ กับแนวทางของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ที่เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมและการลงโทษ ที่มีหลักการว่าการกระทำความผิดอาชญากรรมหรืออาชญากรรมนั้น เป็นการกระทำที่กระทบต่อตัวบุคคลและความสัมพันธ์ของบุคคล มากกว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายธรรมดา

ดังนั้น ค่านิยมและความเชื่อของแนวความคิดนี้ให้ความสำคัญกับความต้องการให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยตรงจากอาชญากรรม และความสูญเสียที่เกิดขึ้นแก่เหยื่อ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นี้ นอกจากจะให้ความสำคัญกับบทบาทที่สำคัญของเหยื่ออาชญากรรมและสมาชิกในชุมชนแล้ว ยังให้ความสำคัญกับผู้กระทำความผิด ซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูผู้เสียหาย ทั้งทาง ความรู้สึกและความสูญเสียที่เป็นตัวเงิน และการจัดให้คู่กรณีมีโอกาสในการพบปะพูดคุยเพราะการเจรจาตกลง และแก้ไขปัญหามือโอกาสอำนวยให้ ซึ่งจะทำให้สังคมมีความรู้สึกปลอดภัยทำให้ข้อขัดแย้งทำให้ได้รับการแก้ไข และการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามแนวความคิดของกระบวนการยุติธรรมนี้มีจุดเน้นอยู่ที่เหยื่ออาชญากรรมหรือผู้เสียหายในคดีอาญา ตัวผู้กระทำความผิดและสมาชิกของชุมชน ซึ่งต่างจากแนวทางของกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบเดิม รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ที่ควรจะได้นำมาพิจารณาเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยนำ “ยุติธรรมชุมชน” มาเป็นกลยุทธ์ในการเข้าถึงความสมานฉันท์ โดยภาครัฐก็จะปรับกระบวนการทัศน์” ว่าแทนที่จะเข้าไปสั่งการก็เข้าไปช่วยส่งเสริมเป็น “หุ้นส่วน” ภาคประชาชนก็ต้องปรับกระบวนการคิดว่า ความสงบเรียบร้อยไม่ใช่เรื่องของภาครัฐอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของชุมชนด้วย และเมื่อทั้งสองฝ่ายปรับกระบวนการทัศน์เข้าหากันแล้วมาทำงานร่วมกันให้เกิดความเป็นธรรม ความยุติธรรมในสังคม อันนี้คือสิ่งที่เรียกว่า “ยุติธรรมชุมชน” และนำมาสู่การจัดการกับข้อพิพาทโดยการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน จากที่กล่าวมาถึงระบบในการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะในการระงับข้อพิพาทแบบเป็นทางการซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทกระแสนอกซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐมีขีดความ

สามารถจำกัดอันเนื่องจากจำนวนบุคลากร งบประมาณ ฯ เป็นสิ่งที่น้อยมากเมื่อเทียบกับปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้นจึงต้องใช้การบริหารจัดการทรัพยากรให้ถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด อาทิ การบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นต้น ซึ่งข้อจำกัดของการระงับข้อพิพาทแบบเป็นทางการหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญาธรรมดาที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพของระบบที่มีต่อการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมที่สำคัญและเห็นได้ชัดมีดังนี้

4.2.1.1 ข้อจำกัดด้านคำวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม

ด้วยการที่กระบวนการยุติธรรมเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Expert) เป็นอย่างมาก คนที่จะทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามกระบวนการยุติธรรมได้ คือ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ทนายความ รวมทั้งผู้พิพากษาที่กำหนดมาตรฐานว่าต้องเรียนต้องสอบตามลำดับ จนเป็นสิ่งที่เชื่อว่าบุคคลเหล่านี้มีความรู้ความสามารถมากพอที่จะอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้ คนที่ไม่มีคุณสมบัติ หรือไม่มีความรู้ทางนิติศาสตร์ ไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมนี้ได้²³ ดังนั้นเมื่อเป็นกระบวนการที่มุ่งให้ความสำคัญต่อการเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ส่งผลให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องมี “ต้นทุน” เป็นตัวเงิน ต้องมีรายจ่ายค่าวิชาชีพหรือค่าความชำนาญเฉพาะทาง อาทิ ค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าพาหนะในการเดินทาง ค่าประกันตัว เป็นต้น ในสภาพที่กระบวนการยุติธรรมที่เน้นระบบกล่าวหาให้ความสำคัญในเรื่องของพิธีการส่งผลกระทบต่อพิจารณาคดีทำให้เกิดแนวคิดที่ว่า “ผู้ชนะ (คดีความ) ได้ทุกอย่าง” (winner-takes-all)²⁴

เมื่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องใช้ทุน ทำให้มองได้ว่าคนที่ไม่มีทุนก็ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ แม้จะมีเสียงโต้แย้งว่า รัฐช่วยสงเคราะห์แล้วเช่น จัดหาทนายให้ แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองคนยากจนทุกคนที่ต้องการใช้บริการได้อย่างทั่วถึง หรือไม่มีหลักประกันในการรับรองประสิทธิภาพของสิ่งที่รัฐจัดมาให้จะทำให้ทำหน้าที่ได้ดีเท่ากับกรณีของคนมีทุนทรัพย์ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจนับเป็นปัจจัยสำคัญมาก โดยเฉพาะในสังคมทุนนิยมซึ่งเงินเป็นปัจจัยหลักและเป็นสื่อกลางให้ได้ทุกสิ่งทุกอย่างจนกลายเป็นบ่อเกิดของปัญหาอาชญากรรมแทบทุกประเภท²⁵

รัฐอาจจัดหาบริการของรัฐเพื่อสร้างเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจน แต่การจัดบริการของรัฐสำหรับในด้านกระบวนการยุติธรรมให้กับกลุ่มคนยากจน ผู้ด้อยโอกาส และคนชายขอบของสังคมแล้วนับว่ายังไม่มีการเคลื่อนไหวที่ชัดเจนนัก “ถูก” ก็ยังได้ชื่อว่า “มีไว้ขงคนจน” เช่นเดิม ทำให้อาจเกิดมุมมองในเชิงวิพากษ์ว่า “ความยุติธรรม” ในความคิดคำนึงของคน

²³ อังคณา บุญสิทธิ์. (2546). กระบวนการยุติธรรมชุมชน. หน้า 69.

²⁴ M. Cappelletti and B. Garth. ed. *Access To Justice : A World Survey*. pp. 11-12.

²⁵ วิยะดา วัจวรรณรัตน์. (2543). วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ. หน้า 39-40.

ยากจนนั้นขัดแย้งกับ “กฎหมาย” การศึกษาสำรวจในงานวิจัยทางด้านอาชญวิทยาหลายเรื่องพบว่า ผู้กระทำผิดคดีประเภทอาชญากรรมพื้นฐานที่ถูกดำเนินคดีในศาลส่วนใหญ่เป็นคนยากจน ตกงาน หรือไม่ก็ประกอบอาชีพเป็นกรรมกร ผู้ใช้แรงงาน ปรากฏการณ์ทางสังคมในวงการยุติธรรมที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้เป็นรูปธรรมของ “ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงความยุติธรรม” ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความยากจนกับความไม่ยากจน เพราะเหตุแห่งการมีอคติของสังคมและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมในการเลือกปฏิบัติต่อคนจนของสังคมนั่นเอง²⁶

4.2.1.2 ปัญหาความมีประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรม

จากสภาพการเกิดปัญหาในการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรม “คดีล้นศาล” “คนล้นคุก” หรือการที่เกิดข้อบกพร่องในคดีอาญาที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างคดี “คดีเซอร์เียน” “เซอร์เียน 2”²⁷ “นกรพนม”²⁸ “จอบี”²⁹ เป็นต้น เหมือนเป็นสัญญาณอันตรายที่บ่งบอกถึงความขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เหตุแห่งการเกิดสัญญาณอันตรายเหล่านั้นโดยภาพรวมแล้วอาจจะสั่งสมจาก “ความไม่เป็นระบบของการบริหารงานยุติธรรม”³⁰ ของประเทศไทย ส่งผลให้การทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ขาดทิศทาง ข้ำซ้อน ขาดความโปร่งใสและการตรวจสอบ และบางครั้งต่างแข่งขันกันเองในการสร้างอาณาจักรแห่งอำนาจขององค์กรของตนด้วยการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในลักษณะดังกล่าวมีลักษณะแบ่งกันรับผิดชอบเป็นตอน ๆ (Processor)³¹ จากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมภายใต้กระบวนการทัศน์เดิม หน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกคุ้มครองป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนตลอดจนชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดำรงก็ทำหน้าที่แต่ส่วนของตน รวมทั้งใช้อำนาจที่กฎหมายให้จนเกินความจำเป็น จนบ่อยครั้งตำรวจมีส่วนในการกระทำความคิดเสียเอง ส่วนอัยการมีหน้าที่คัดกรองคดีที่ส่งมาจากพนักงานสอบสวนก็มักทำหน้าที่เหมือนตรายางส่งคดีส่งต่อให้ศาล โดยไม่คำนึงถึงการอำนวยความสะดวกตามที่ตนมี

²⁶ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2546). “ความยากจน การเข้าถึงความยุติธรรมกับกระบวนการยุติธรรมราคาแพง.” ใน กระบวนการยุติธรรมกับความยากจนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อคนจน. หน้า 117-137.

²⁷ <http://www.mcot.net/tltk/newstalk2004-06-15.htm>.

²⁸ <http://www.mcot.net/tltk/newstalk2004-04-23.htm>.

²⁹ <http://www.mcot.net/tltk/newstalk2004-04-02.htm>.

³⁰ กมลทิพย์ คติการ และคณะ. (2544). รายงานการวิจัย “ทิศทางการพัฒนาระบบงานยุติธรรมกับการป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม. หน้า 30-31.

³¹ เดชา สังขวรรณ. (2546). รายงานสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “กระบวนการทัศน์ใหม่ : ยุติธรรมชุมชน. หน้า 36.

หน้าตัวอย่างแท้จริง แต่ก็ยังมีหลายครั้งที่เกิดข้อขัดแย้งขึ้นเมื่อพนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยเฉพาะกรณีที่ พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจควรส่งไม่ฟ้องและไม่มี การสอบสวนผู้ต้องหาแต่อย่างใด เมื่อส่งสำนวนมายังพนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่ต้องพิจารณาพยาน หลักฐานตามที่พนักงานสอบสวนดำเนินการมาแล้วเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ หาก เห็นว่าข้อเท็จจริงตามสำนวนนั้นยังไม่เพียงพอจึงได้มีการสั่งให้พนักงานสอบสวนสอบสวนเพิ่มเติม แม้กฎหมายจะให้อำนาจดังกล่าวแก่พนักงานอัยการ แต่ในทางปฏิบัติ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งดังกล่าวแล้ว มีหลายกรณีที่ทางฝ่ายพนักงานสอบสวนมักจะไม่ได้ดำเนินการสอบสวนให้ โดยอ้างว่าก็ทำ ความเห็นไม่ควรถูกฟ้อง หากต้องเรียกผู้ต้องหาสอบสวนปากคำอีกก็จะต้องดำเนินการแจ้งข้อหา จับกุมตัว และควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเลขที่ทางตำรวจได้ทำ หนังสือขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนี้ โดย ทางคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้เคยให้ความเห็นว่าพนักงานอัยการ ควรมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาเสียก่อนแล้วค่อยสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งทาง อัยการไม่เห็นฟ้องด้วยและได้ทำหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยก็ให้ทางตำรวจ ทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) อีกครั้ง ทางตำรวจ ก็ได้ทำหนังสือขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเพื่อใช้เป็นแนวทางเป็นบรรทัดฐานใน ทางปฏิบัติ แต่ก็ถูกปฏิเสธเพราะขัดกับข้อระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกา จนกระทั่งมีคดี ทำนองเดียวกันอีกครั้งทางตำรวจจึงได้ทำหนังสือมาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งอ้างว่าที่ พนักงานอัยการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) เคยวินิจฉัยไว้ แต่อัยการไม่เห็นด้วย โดยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ วินิจฉัยในปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ เห็นว่าแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ยังสับสนและขัดแย้งกันอยู่จนเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่าง ตำรวจและอัยการ และได้วินิจฉัยในปัญหาดังกล่าวไว้ว่า พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมผู้ ต้องหาได้โดยไม่ต้องสั่งฟ้องผู้ต้องหาเสียก่อน³² แต่แม้จะมีคำวินิจฉัยดังกล่าวแต่ปัญหาในเรื่องนี้ใน ทางปฏิบัติก็ยังคงมีอยู่รวมทั้งในเรื่องอื่น ไม่ว่าจะเป็นการที่พนักงานสอบสวนที่ไม่มีความเป็นภาวะวิสัย เพียงพอ ปัญหาในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็มีกระทบกระทั่งกันอยู่บ่อยครั้งจน กลายเป็นปัญหาระหว่างองค์กร เป็นความแตกแยกกัน พยายามแต่จะรักษาอำนาจขององค์กรโดยไม่ ยอมรับความถูกต้องในหลักการหรือแม้แต่จะรับไว้พิจารณาซึ่งหลักการใด ๆ เมื่อเห็นว่าเป็นการลด

³²เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีที่มักเกิดปัญหาในเรื่องอำนาจการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการ กับตำรวจมักเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาเป็นตำรวจด้วยกัน (ดูรายละเอียดใน จิตติ เจริญผลา, (2535, เมษายน). "อัยการกับการสอบสวนเพิ่มเติมผู้ต้องหา." วารสารอัยการ, 15, 170. หน้า 57-71.

อำนาจขององค์กรของคน ผลก็คือความไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม การมีผลประโยชน์ส่วนตัว และความเสื่อมศรัทธาของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม

จากที่กล่าวมาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจนบางครั้งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องในคดี ไม่ว่าจะเป็นตัวผู้เสียหาย โดยเฉพาะในส่วนของตัวผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหา จำเลยอย่างที่เราเห็นในคดีเซอร์รีเอนเป็นตัวอย่าง โดยการที่จะแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมแต่ละครั้งมักจะมุ่งแต่จะแก้ไขในเรื่องโทษให้สูงขึ้นและใช้กระบวนการยุติธรรมที่รวบรัด ยิ่งแสดงถึงความไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะมีประสิทธิภาพได้ก็ด้วยการมีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ดี ซึ่งต้องน่าจะมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของการดำเนินคดีชั้นสอบสวนฟ้องร้อง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันระหว่างสององค์กรในการสอบสวนให้เป็นระบบที่ถูกต้อง เพื่อประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมและเพื่อให้สามารถคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจและอัยการที่มีปัญหาเรื่ององค์กรแล้วในส่วนของศาลเองในหลักการพิจารณาคดีต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของบุคคล ความเท่าเทียมกันตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะระหว่างโจทก์กับจำเลยทำให้ผู้ถูกกล่าวหาในฐานะเป็นประชาชนในคดี มีสิทธิต่อสู้คดี สามารถนำพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาเพื่อแก้ข้อกล่าวหาได้ ทำให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิรับทราบข้อหาและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับคดี ในขณะที่ศาลซึ่งเป็นผู้ตัดสินคดีต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดปราศจากอคติหรือความลำเอียง จนปรากฏอยู่เสมอถึงความเข้าใจผิดในบทบาทของศาลว่าเป็นเสมือนกรรมการเพื่อชี้ขาดแพ้ชนะแก่คู่ความ โดยพิจารณาจากความสามารถในการแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลเท่านั้น หากมีความกระตือรือร้นในการค้นหาความจริง อันเป็นการขัดต่อหลักในการดำเนินคดีอาญาที่มุ่งค้นหาและตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหา³³ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลของคดีไม่เป็นไปตามความจริงในเนื้อหา และสภาพคดีก็ล้มมือจึงเป็นไปได้โดยไม่ต้องแก้ที่สามาร่อำนวยความยุติธรรมได้อย่างเหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละรายเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรม เพื่อป้องกันมิให้ไปกระทำความผิดซ้ำอีก ศาลจึงเลือกใช้ทางออกโดยคำพิพากษาให้จำคุกเป็นส่วนใหญ่เนื่องจากทางเลือกเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูมีจำกัด ในขณะที่เรือนจำเองก็แออัดไปด้วยนักโทษและผู้ต้องขัง เรือนจำที่มีหน้าที่แก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องโทษให้กลับตนเป็นพลเมืองดีไม่หวนกลับไปกระทำซ้ำอีก ก็กลับกลายเป็นแหล่งฝึกฝนเรียนรู้ทักษะการประกอบอาชญากรรมอีกอย่างกรณีผู้ต้องโทษจากการกระทำความผิดโดยมิได้ตั้งใจหรือความผิดเล็ก ๆ น้อย ก็อาจออกมาเป็นอาชญากรมืออาชีพเป็นการสร้างปัญหาอาชญากรรมเพิ่มขึ้นอีกแทนที่จะเป็นการแก้ปัญหาอาชญากรรม

³³ คณิศ ณ นคร. (2546). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 14-15.

จากปัจจัยต่าง ๆ ล้วนนำไปสู่ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม การล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลเกินสมควรและปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบอื่น ๆ การที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นทำได้ยากเพราะองค์กรหน่วยงานหรือบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับต่างพยายามมุ่งแก้ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน หรือพยายามให้หน่วยงานนั้นเป็นหลักในการเข้ามาแก้ปัญหา แต่ในเมื่อปัญหาของกระบวนการยุติธรรมเป็นปัญหาในเชิงระบบและโครงสร้างที่ต้องเข้าใจความเชื่อมโยงของระบบงานยุติธรรมการแก้ปัญหาในมุมมองที่แยกส่วนจึงทำให้ยิ่งแก้ก็ยิ่งพันกันยุ่งดังจะเห็นจากสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน³⁴

4.2.1.3 การบรรลุเป้าหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

เป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาคือการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเพื่อควบคุมและปราบปรามอาชญากรรมในทางตรงกันข้ามก็เป็นการแสวงหาความยุติธรรมให้แก่ผู้เสียหายและสังคมโดยรวม ดังนั้นจึงต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อพิสูจน์พฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด และตัวผู้กระทำความผิดอาญาซึ่งเมื่อพิจารณาว่าความผิดอาญาเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง สังคม หรือรัฐ ในฐานะผู้ปกครองและตัวแทนของสังคมจึงได้ตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ถ้ารวมเข้ากับการลงโทษการลงโทษหรือสภาพบังคับที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมและแนวความคิดของคนในสังคมส่งผลให้มีการก่ออาชญากรรมลดน้อยลงจึงจะกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีของกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพ แนวทางการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการดำเนินคดีอาญาและหากพิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะเห็นได้ว่ามีแนวทางการดำเนินคดีอาญาที่ไม่สอดคล้องกันส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่สามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้

และจากปัญหาข้อจำกัดในด้าน “ต้นทุน” และ “การขาดประสิทธิภาพ” ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ไม่สามารถควบคุมอาชญากรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ทำให้เกิดความไม่เชื่อถือว่ากระบวนการนี้จะสามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริงเกิดการหันไปหาทางเลือกอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ยิ่งจะเป็นการทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาห่างไกลจากทางเลือกในการแสวงหาความยุติธรรมจากสังคม

³⁴ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2544). ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. หน้า 2.

4.2.2 การนำมาตรการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในระบบที่หลากหลาย

ตามที่กล่าวมาแล้วเมื่อเกิดปัญหาในกระบวนการยุติธรรมหลัก จึงทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงการหาทางเลือกใหม่เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ไม่ว่าจะเป็น ศาลหมู่บ้าน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นต่าง ๆ ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และในหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรมโดยต่างก็มุ่งหาทางเลือกให้กับองค์กรของตนเองโดยเฉพาะเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ทำให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นประกอบกับการนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ จึงได้เกิดกลไกที่มาช่วยสร้างทางเลือกตามแนวทางสมานฉันท์ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น อย่างพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และความพยายามในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. แม้แต่ทางศาลอาญายังได้ออกเป็นระเบียบเพื่อจัดการประนอมข้อพิพาทในคดีอาญาในศาล แทนที่จะต้องนั่งพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักแต่เพียงอย่างเดียว

แต่เมื่อพิจารณาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่าง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานได้พยายามผลักดันออกมานั้นก็เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังการเกิดอาชญากรรมและอาชญากรรมนั้นได้เข้ามาอยู่ในขอบข่ายอำนาจของเจ้าพนักงานแล้ว แม้ว่าทางเลือกต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นอาจทำให้เกิดความสมานฉันท์ในที่สุดแต่ก็มีได้มุ่งที่จะสร้างภูมิคุ้มกัน หรือบทเรียนร่วมกันของคนในชุมชน สุดท้ายก็มีได้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่ร่วมกันอย่างแท้จริงของชุมชนที่มีให้กับภาครัฐ

อย่าง พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 แม้จะมีมุมมองผู้เสพยาเสพติดที่เปลี่ยนไปเป็นผู้ป่วย และให้อาสาสมัครมาช่วยดูแลเยียวยาผู้ป่วยเหล่านั้น โดยให้ชุมชนมีส่วนช่วยก็ตามแต่ขั้นตอนส่วนใหญ่ก็ยังเป็นการที่ภาครัฐเข้าไปจัดบทบาทให้แก่ชุมชน บทบาทของภาครัฐจึงยังคงมีความสำคัญอยู่มาก ยังคงมีข้อจำกัดทางด้านวิชาชีพ ด้านงบประมาณ และแนวทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานแต่ละคน การประนอมข้อพิพาทในศาลอาญาและ ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ที่กระทรวงยุติธรรมได้เสนอนั้น ก็ยังมีปัญหาในชั้นร่างในการมีมาตรการสมานฉันท์ของกฤษฎีกา และแม้จะเป็นทางเลือกที่จะเลี่ยงกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แต่ก็เป็นการเลี่ยงหลังจากปัญหาได้เข้ามาในกระบวนการยุติธรรมแล้ว และบทบาทของหน่วยงานภาครัฐก็ยังมีบทบาทมาก เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน พ.ศ. ซึ่งดุลพินิจของภาครัฐคือคณะกรรมการไกล่เกลี่ยก็ยังมีบทบาทมากต่อเงื่อนไขของการเข้ากระบวนการสมานฉันท์ในการไกล่เกลี่ย ทั้งเป็นเพียงการที่แต่ละองค์กรที่มุ่งจะแก้ปัญหาในแต่ละเฉพาะส่วนของตนเพื่อลดปริมาณคดี แม้จะมีการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นแต่ก็เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งเท่านั้น มิได้เป็นการช่วยแก้ปัญหาที่ต้นเหตุแบบยั่งยืน และในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ที่ได้รับการผลักดันจากกระทรวงมหาดไทย แม้จะมีการให้อำนาจแก่อำเภอในการระงับข้อพิพาททั้งในคดีแพ่งและคดีอาญาในความผิดที่ยอมความได้ โดยผลบังคับของการระงับพิพาทนั้น เป็นเงื่อนไขที่ทำให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ก็เป็นกรให้อำนาจแก่อำเภอโดยมิได้มีเงื่อนไขหรือข้อบังคับใดที่จะต้องให้คู่กรณีพิพาทต้องเสนอต่ออำเภอก่อนเจ้าพนักงานตำรวจ ในสภาพความเป็นจริงเมื่อเกิดข้อพิพาทผู้ที่พบข้อพิพาทเกิดขึ้นย่อมเป็นผู้คนในชุมชน และสถานที่ต่อไปหากตกลงกันเองไม่ได้ที่ต่อไปที่ทุกฝ่ายนั้นก็ถึงยอมต้องเป็นสถานีตำรวจ การที่คู่กรณีจะพากันขึ้นอำเภอเพื่อไปไกล่เกลี่ยนั้นย่อมเป็นการขัดต่อสภาพแนวปฏิบัติที่เป็นอยู่ตลอดทั้งก็เป็นการแก้ปัญหาเมื่อได้เกิดข้อพิพาทขึ้นมาแล้วมิได้เป็นการลดบทบาทของภาครัฐแต่นำเป็นการเพิ่มภาระให้กับกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ต้องคำนึงถึงอำนาจของอำเภอขึ้นมามีอีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งคล้ายจะขัดแย้งกับอำนาจของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยของพนักงานตำรวจในร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวน พ.ศ. ที่ให้อำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีความผิดอันยอมความได้และ คดีอาญาบางประเภท เป็นการทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันเองของหน่วยงานภาครัฐ

4.2.3 การนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนมาใช้ตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์โดยนำยุติธรรมชุมชนมาใช้แก้ปัญหา

โอกาสในการพัฒนาการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนมาใช้ในประเทศไทยได้มีความพยายามในการนำหลักยุติธรรมชุมชนมาใช้ในสังคมไทย เป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และมุมมองที่สำคัญที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมทั้งในมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐและในมุมมองของชุมชน โดยส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เคยมองว่าการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมเป็นบทบาทหรือ “อำนาจ” ของตนก็ต้องปรับว่าบทบาทเหล่านี้ชุมชนมีส่วนเป็นเจ้าของและต้องมีส่วนร่วมอยู่ด้วยในการดำเนินการและในส่วนของประชาชนก็ต้องปรับว่าการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมก็เป็นบทบาทของชุมชนเช่นกันหลังจากที่ถูกทะเลาะหรือไม่เปิดโอกาสให้เกี่ยวข้องมาเป็นเวลานาน การปรับกระบวนการทัศน์ที่สำคัญนี้จะส่งผลการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบตั้งแต่วิธีการทำงานที่เปลี่ยนจากการทำงานเชิงสั่งการในระบบปิดมาสู่การร่วมงานแบบหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับชุมชนในระบบที่เปิดมากขึ้นวิธีการบริหารงานยุติธรรมที่เปลี่ยนจากการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางมาสู่ระบบที่ต้องฟังข้อมูลจากพื้นที่และมีกระบวนการตัดสินใจในระดับพื้นที่มากขึ้น นอกจากนี้กระบวนการจัดทำงบประมาณก็ต้องปรับจากการกำหนดโดยส่วนกลางมาสู่การเชื่อมโยงกับส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้นเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ว่านี้ล้วนมีผลกระทบที่สำคัญยิ่งและเป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ทั้งวิธีคิดและวิธีการทำงานของกระบวนการยุติธรรมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

แม้ว่าอาจจะยังไม่สามารถจะกล่าวได้ในขณะนี้ว่าแนวคิดเรื่องยุทธธรรมชุมชนจะเป็นผลสำเร็จซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง โดยทันทีแต่พัฒนาการที่ผ่านมาบ่งชี้ให้เห็นทิศทางที่มุ่งสู่การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน อาทิเช่นทิศทางการพัฒนาประเทศตามแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ที่เน้นการสร้างความเข้มแข็งและการนำทุนที่ดึงมาของสังคมมาแก้ปัญหาของชุมชนมากขึ้น สภาพปัญหาของกระบวนการยุติธรรมที่มีคดีที่เข้ามาในระบบมากเกินไปจนเกินสมควรและเกิดปัญหาผู้กระทำผิดล้นเรือนจำปัญหาอาชญากรรมที่เห็นถึงความจำเป็นในการที่ต้องดึงชุมชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการร่วมแก้ปัญหาอย่างครบวงจรและยังยั้งการส่งเสริมกิจกรรมร่วมกับชุมชนและการยอมรับแนวคิดเรื่องยุทธธรรมทางเลือกโดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น รวมถึงลดถึงการเกิดของร่างกฎหมายหลายฉบับที่เน้นการยอมรับบทบาทของชุมชนและกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมากขึ้น ปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้เชื่อได้ว่าหากเป็นที่เข้าใจและเห็นประโยชน์โดยผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายก็น่าจะเป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับและเกิดขึ้นได้จริงในที่สุด

อย่างไรก็ตามการพัฒนาแนวทางยุทธธรรมชุมชนให้ก้าวหน้าต่อไปนั้นจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายๆ ด้าน ซึ่งในบางเรื่องอาจจะต้องการองค์ความรู้และความเข้าใจเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้องบางเรื่องอาจไม่สามารถดำเนินการได้ในทันทีเนื่องจากความไม่พร้อมขององค์ประกอบที่สำคัญหลายๆ อย่าง อาทิ

- การกระจายอำนาจในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นของประเทศที่ยังมีทิศทางไม่ชัดเจน บทบาทของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคที่ผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดและกลไกของฝ่ายปกครอง รวมถึงบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านกับบทบาทการกระจายอำนาจสู่ชุมชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรและเครือข่ายในชุมชนซึ่งยังไม่มีความชัดเจนถึงทิศทางการพัฒนา ในอนาคตอาจเป็นอุปสรรคโดยตรงต่อทิศทางการพัฒนาอย่างเป็นระบบและการสร้างความยั่งยืนของเครือข่ายและกิจกรรมยุทธธรรมชุมชน ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานด้านยุทธธรรมชุมชน ไม่สามารถจะแยกออกจากโครงสร้างใหญ่ในการจัดบทบาทของภาครัฐและชุมชนดังกล่าวได้จากข้อจำกัดในการดำเนินงานอันมีปัญหาลักษณะหนึ่งมาจากความไม่ชัดเจนในส่วนของนโยบายภาครัฐดังกล่าวการดำเนินงานอันมีปัญหาลักษณะหนึ่งมาจากความไม่ชัดเจนในส่วนของนโยบายภาครัฐดังกล่าว

- การกำหนดกรอบภารกิจหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการทำงานในชุมชนซึ่งยังมีความเหลื่อมซ้อนกันอยู่ในระหว่างหลายหน่วยงาน การริเริ่มงานด้านยุทธธรรมชุมชนเป็นการทำงานเชิงรุกโดยพิจารณาช่องว่างที่ทำให้คนในสังคมไทยที่ไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเสมอภาคและมองเห็นถึงข้อจำกัดของกระบวนการยุติธรรมที่โดยสภาพเป็นการทำงานเชิงตั้งรับไม่เน้นการป้องกันเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามการทำงานเชิงรุกในชุมชนเกี่ยวกับการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีการป้องกัน

ปัญหาอาชญากรรมและลดข้อพิพาทก่อนขยายตัวเป็นปัญหาอาชญากรรมและลดข้อพิพาทก่อนขยายตัวเป็นปัญหาที่ต้องเข้ามาในกระบวนการยุติธรรมในลักษณะเช่นนี้เป็นภารกิจที่ไม่มี ความชัดเจนมาก่อนว่าอยู่ในขอบเขตงานของกระทรวงยุติธรรมและเป็นเรื่องใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมและยังเป็นภารกิจที่อาจจะเชื่อมช้อนกับภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับชุมชนอยู่แล้ว เช่นกระทรวงมหาดไทย จากทิศทางการทำงานในปัจจุบันที่ทุกฝ่ายต่างเห็นถึงความจำเป็นในการที่ต้องพัฒนาการทำงานร่วมกับชุมชน ทำให้แต่ละหน่วยงานต่างเร่งการทำงานเชิงรุกในลักษณะที่คล้ายกัน ปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วน ในการที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานในชุมชนต้องมากำหนดความชัดเจนของกรอบภารกิจของแต่ละหน่วยให้ไม่ซ้ำซ้อน แต่ให้มีส่วนเสริมซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงมหาดไทยที่มีภารกิจโดยตรงในการทำงานร่วมกับชุมชนและมีประสบการณ์ในเรื่องนี้อย่างยาวนานมาก่อนแม้ว่าในปัจจุบันจะมีหน่วยงานที่ทำงานชุมชนเพิ่มมากขึ้น แต่เชื่อว่าหากทุกหน่วยงานเข้าใจเป้าหมายที่เป็นบูรณาการร่วมกันและมีการแบ่งงานที่ดี การทำงานจะสามารถเสริมซึ่งกันและกันและนำไปประโยชน์สูงสุดมาสู่ชุมชนได้ โดยเฉพาะบทบาทในการใกล้ชิดข้อพิพาทที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยริเริ่มไว้ก่อนแต่ยังขาดพัฒนาการเชี่ยวชาญและจุดเชื่อมต่อกับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาแบบครบวงจรได้รวมตลอดถึงบทบาทในการประสานและเชื่อมต่อที่เหมาะสมกับกระบวนการยุติธรรมในการสร้างภูมิคุ้มกันให้สังคมปลอดปัญหาซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันและลดปัญหาอาชญากรรมด้วย ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดขอบเขตงานที่มีลักษณะเชื่อมช้อนกันอยู่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐให้มีความชัดเจนโดยจำเป็นต้องมีกลไกในระดับชาติ ที่สามารถกำหนดนโยบายที่มีลักษณะบูรณาการข้ามกระทรวง เพื่อให้มีการกำหนดว่างานในลักษณะใดควรมีหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพหลัก และการเชื่อมโยงและส่งต่องานควรดำเนินการในลักษณะเช่นไร นอกจากนี้การบูรณาการงานของภาครัฐกับระบบของชุมชนควรจะทำในลักษณะใด

- ความซ้ำซ้อนในภารกิจที่เกี่ยวกับชุมชนของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม นอกจากความเชื่อมช้อนของภารกิจที่เกี่ยวกับชุมชนของหน่วยงานภาครัฐที่กล่าวมาแล้ว หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเองก็ยังมีภารกิจเกี่ยวกับชุมชนที่มีความซ้ำซ้อนกันอยู่ อาทิเช่นบทบาทในการให้ความรู้ทางกฎหมายการให้ความรู้และทักษะเรื่องการใกล้ชิดข้อพิพาทแก่ชุมชนและการใกล้ชิดข้อพิพาท ซึ่งงานเหล่านี้มีสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย (สคช.) ของสำนักงานอัยการสูงสุด กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของกระทรวงยุติธรรม และศาลยุติธรรม เป็นอาทิ ได้ให้ความสำคัญ และมีกิจกรรมในการดำเนินการกับชุมชนอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีการทำงานที่เกี่ยวกับชุมชนด้านการป้องกันอาชญากรรม และป้องกันยาเสพติดซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) ได้ดำเนินการอยู่ตลอดจนงานด้านการดูแลสงเคราะห์และให้โอกาสผู้กระทำผิดให้สามารถกลับคืนสู่สังคมที่กรมคุมประพฤติ และกรมพินิจ

และคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นหลักอยู่ ซึ่งการทำงานของแต่ละหน่วยงานในขณะนี้ยังขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบให้กิจกรรมไม่ซ้ำซ้อนกันทำให้อาจจะยังคงมีความรู้สึกในการแข่งขันมากกว่าการให้ความร่วมมือทั้ง ๆ ที่จริง ๆ แล้วน่าจะสามารถจัดระบบการทำงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ได้ทำงานที่ตัวเองถนัดและทำได้ดีที่สุดโดยให้มีระบบในการส่งเสริมส่งต่อและเชื่อมโยงในลักษณะบูรณาการ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดแผนการทำงานร่วมในลักษณะที่บูรณาการ (roadmap) ว่าองค์กรใดควรทำหน้าที่อะไรและจะส่งเสริมส่งต่อและเชื่อมโยงกันได้อย่างไรจึงจะทำให้การทำงานเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

- ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องยุทธธรรมชุมชนและทักษะการทำงานกับชุมชน แม้หน่วยงานในกระบวนการยุทธธรรมจะให้ความสนใจและมีประสบการณ์ในการดำเนินงานร่วมกับชุมชนมาเป็นเวลานาน แต่รูปแบบการทำงานร่วมกับชุมชนยังเป็นลักษณะการจัดตั้งและสั่งการ โดยรัฐมากกว่าการทำงานแบบหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญที่สุดที่นำไปสู่ความสำเร็จดังกล่าวคือการปรับกระบวนการทัศน์ในการทำงานของบุคลากรในเชิงการจัดตั้งและสั่งการ โดยมีมุมมองจากภาครัฐเป็นหลัก (outside in) ไปสู่การทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนที่มีชุมชนเป็นตัวตั้ง (inside out) นอกจากนี้ยังพบว่าทักษะในการทำงานกับชุมชนที่อยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจชุมชนและมองชุมชนเป็นศูนย์กลางสามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม ดังจะเห็นได้จากโครงการนำร่องการพัฒนากระบวนการยุทธธรรมชุมชนใน 17 จังหวัดที่มาจากพื้นฐานของโครงการของกรมคุมประพฤติ นอกจากนี้การยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธธรรมชุมชนโดยถอดบทเรียนจากโครงการนำร่องเหล่านี้ไปด้วย ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถขยายฐานความรู้เรื่องยุทธธรรมชุมชนไปสู่บุคลากรในกระบวนการยุทธธรรมหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับชุมชนได้อย่างทั่วถึง

- ความจำเป็นในการพัฒนาหน่วยงานและกฎหมายรองรับการทำงานด้านยุทธธรรมชุมชน เนื่องจากการดำเนินการผลักดันแนวทางการนำเอาชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุทธธรรมเป็นเรื่องที่จะมีผลในการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นอย่างสำคัญต่อกระบวนการยุทธธรรม และเป็นเรื่องที่ต้องมีการผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ในปัจจุบันการทำงานร่วมกับชุมชนโดยใช้แนวทางยุทธธรรมชุมชนมีหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมที่ริเริ่มดำเนินการอยู่สามส่วน ส่วนแรกเป็นโครงการของกรมคุมประพฤติซึ่งขยายผลจากความถนัดที่มีอยู่เดิมในงานการดูแลผู้กระทำผิดในชุมชน ส่วนที่สองเป็นโครงการของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เน้นเรื่องการคุ้มครองสิทธิการให้ความรู้ทางกฎหมายและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน ส่วนสุดท้ายเป็นโครงการนำร่องยุทธธรรมชุมชนภายใต้การดูแลของ “ยุทธธรรมจังหวัด” ซึ่งเป็นโครงการที่ต้องการจะบูรณาการการทำงานยุทธธรรมชุมชนทั้งในส่วนการดูแลผู้กระทำผิดและการทำผิดตลอดจนแนวทางอื่นที่ชุมชนสามารถทำได้ให้อยู่ด้วยกันภายใต้หน่วยงานกลางของกระทรวงยุติธรรมคือยุทธธรรมจังหวัดอย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์

ในการทำงานพบว่าการทำงานด้านนี้มีความสำคัญที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพโดยตรงที่ต้องสร้างองค์ความรู้และพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับระบบการทำงานยุติธรรมชุมชน โดยเฉพาะ และจากข้อจำกัดของระบบราชการที่ไม่สามารถสร้างขยายหน่วยงานของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้มีหน่วยงานในต่างจังหวัดที่จะรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง ประกอบกับการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดก็ยังคงมีลักษณะเป็นงานฝากที่ให้หน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมในต่างจังหวัดที่พร้อมรับไปดำเนินการซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีงานประจำอยู่แล้วจึงไม่สามารถจะรับงานการพัฒนาเครือข่ายและระบบงานยุติธรรมชุมชนได้อย่างเต็มที่และหน่วยงานบางหน่วยที่รับบทบาทยุติธรรมจังหวัดก็ไม่คุ้นเคยกับบทบาทการทำงานร่วมกับชุมชน ทำให้มีความจำเป็นที่ต้องหาหน่วยงานที่มีอยู่แล้วในพื้นที่ที่เหมาะสมมารับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องนี้โดยตรง

4.2.3.1 ความสำคัญของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวกระบวนการยุติธรรม สมานฉันท์และยุติธรรมชุมชน

เมื่อเวลาที่มีอาชญากรรมเกิดขึ้น สิ่งแรกที่คุณคนส่วนใหญ่คำนึงถึงเป็นสิ่งแรกนั่นก็คือ “ใครเป็นฝ่ายผิด” อยู่เสมอ หากในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น พบบุคคลอยู่สองคนในที่เกิดเหตุการณ์ ลักทรัพย์ในห้างสรรพสินค้า คนหนึ่งเป็นลูกของบุคคลมีชื่อเสียง แต่ อีกบุคคลหนึ่งเป็นลูกของดาราตลก บุคคลคนแรกที่มีทัศนคติเป็นผู้สงสัยอย่างแน่นอนจนจากสังคมมักจะเป็นบุคคลที่มีฐานะดีออกกว่าทางด้านสังคม และถ้าในเหตุการณ์จริงผู้ที่กระทำผิดเป็นบุคคลที่มีฐานะดีแต่ชอบลักทรัพย์เป็นปกติ รูปการณ์ก็สรุปว่าเป็นบุคคลที่มีอาการผิดปกติทางจิต ความชั่วร้ายคุณลดลงในทันที ทั้งรูปคดีอาจไม่ถึงมือของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมแต่อย่างใดอาจจบกันด้วยการชดใช้ค่าเสียหายแล้วจบไป แม้การตกลงดังกล่าวจะ ไม่มีผลบังคับตามกฎหมายแต่เมื่อเจ้าของทรัพย์ไม่คิดใจเอาความแล้วเห็นว่าผู้ที่กระทำผิดมิได้มีความชั่วร้ายและเขาก็พอใจกับการชดใช้ การจะดำเนินเรื่องต่อไปย่อมไม่มีประโยชน์ และยิ่งถ้าอีกฝ่ายหนึ่งเป็นลูกของบุคคลที่มีชื่อเสียงก็ย่อมไม่เป็นการที่จะคุ้มเสี่ยงต่อการที่จะไปต่อรองกับอำนาจนั้น ในเมื่อฝ่ายตนพอใจต่อการชดใช้แล้ว แต่หากผู้ที่กระทำผิดนั้นกลับเป็นคนยากจน เป็นเด็กกำพร้า ไม่มีเงินแม้แต่จะชดใช้ให้เป็นที่พอใจแก่เจ้าของทรัพย์แล้ว ย่อมต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแม้ต่อมาภายหลังจะมีหลายกรณีที่มีความพยายามเอากระบวนการสมานฉันท์เข้ามาเกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ที่ออกมาผลก็ยังคงมีความแตกต่างกัน ตามปัจจัยต่าง ๆ อาทิ ฐานะความต่างของคู่กรณี ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมก่อนเข้าสู่สมานฉันท์ ซึ่งทั้งหลายย่อมส่งผลอำนาจในการต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน ในการระงับข้อพิพาท โดยกระบวนการสมานฉันท์ในแต่ละครั้งแม้ผลลัพธ์ของการฟื้นฟูความสัมพันธ์ที่ออกมาย่อมดีกว่าการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักก็ตามแต่พอจบกระบวนการแล้วก็มักเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานของหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรมต่อ ในการดูแลผลของการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาต่อไป

แม้เมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้น ในระบบกระบวนการยุติธรรมหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตำรวจ ในประเทศไทยเคยมีการใช้หลักชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกัน และควบคุมอาชญากรรมมาตั้งแต่สมัยที่ใช้กฎหมายตราสามดวง ที่เรียกว่า “โจรห้าเส้น” ซึ่งเป็นเรื่องของการออกกฎหมายเกณฑ์ราษฎรให้ช่วยกันระงับการปล้นสดมภ์ซึ่งกำลังชุกชุมขึ้น อย่างไรก็ตามแนวคิดยุติธรรมชุมชนแบบดั้งเดิมของไทยได้ล่มสลายไปเมื่อมีการปฏิรูประบบกฎหมาย และระบบงานยุติธรรมตามแบบตะวันตก ทำให้บทบาทหน้าที่ของชุมชนในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมเริ่มถูกลดทอนความสำคัญกลายเป็นเพียง “ผู้รับบริการ” และหันมาให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการทำหน้าที่ “ให้บริการ” แทนอย่างเต็มรูปแบบ ส่งผลให้ชุมชนขาดพลังความเข้มแข็งทอดทิ้งธุระในการจัดการกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันคดียุติธรรมทั้งหลายที่ทับถมเพิ่มพูนขึ้นตามกระแสการพัฒนาประเทศก็ถูกดึงเข้าสู่สายพานของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เกิดภาวะ “คดีล้นศาล คนล้นคุก” ตามมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2546 กรมคุมประพฤติได้ริเริ่มนำแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามแนวคิดยุติธรรมชุมชนอีกครั้ง ทำให้ทุกหน่วยงานได้กลับมาให้ความสำคัญกับ “ชุมชน” อย่างจริงจังอีกครั้ง³⁵ ในหน่วยงานตำรวจก็ได้มีการปรับกระบวนการทัศนคติครั้งใหญ่โดย โฉมหน้าของวงการตำรวจไทยกำลังจะเปลี่ยนไป ภายหลังจาก คณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติวันที่ 3 ก.ค.2550 เห็นชอบหลักการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ใน 10 ประเด็นสำคัญ พร้อมเห็นชอบร่างกฎหมายอีก 2 ฉบับ ซึ่งเท่ากับว่า สตช.ต้องไปสังกัดอยู่กับ กระทรวงยุติธรรม (ยธ.) มีขนาดองค์กรเล็กลง และกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคมากขึ้น ต้องโอนย้ายหน่วยงานเดิมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมไปอยู่กับหน่วยงานอื่น จากเดิมที่ ตำรวจ เคยมีอำนาจสั่งฟ้า แต่หากมีการประกาศใช้ นั่นคือจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญของวงการสีกาทิไทยขณะนี้ เพราะตำรวจจะถูกจำกัดอำนาจและถูกคานอำนาจจากหน่วยงานอื่นรวมทั้งถูกตรวจสอบที่เข้มข้นมากขึ้นกว่าเดิม

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ ได้ระดมความเห็นและพิจารณาแนวทางการพัฒนาระบบงานตำรวจที่เหมาะสม และได้รับฟังความเห็นจากทุกฝ่ายอย่างรอบด้าน และสามารถดำเนินการได้โดยไม่มีผลกระทบต่อองค์กรตำรวจเกินสมควร โดยกรอบของหลักการมีประเด็นสำคัญ ที่ให้ความสำคัญต่อการที่ให้ประชาชนรวมทั้งคนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนพร้อมกับ สตช. ในมิติใหม่ อาทิ ให้มีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำรวจ จัดให้มี คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) จัดตั้ง สำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจ เป็นหน่วยงานรองรับการทำงานของ ก.ต.ช. มีความเป็นอิสระจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายตำรวจของสำนักงานตำรวจเรียกว่า ก.ต.ส.และมุ่งที่จะปรับปรุง

³⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, ยุติธรรมชุมชน: บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน. หนังสือชุด “ปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรม” ลำดับที่ 5, อังใน จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. เล่มเดิม. หน้า 56-58.

การปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ เน้นดำเนินการเชิงป้องกัน โดยใช้หลักการยุติธรรมชุมชน ส่งเสริมการร่วมดำเนินการกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และชุมชนในฐานะหุ้นส่วน กำหนดให้ อปท. สนับสนุนงบประมาณด้านความปลอดภัยในชุมชน รวมถึงการรักษาความปลอดภัยตามห้างสรรพสินค้า ฯลฯ ปรับเปลี่ยนการแบ่งขนาดสถานีตำรวจใหม่ตามปริมาณงาน ขนาดพื้นที่รับผิดชอบ และสัดส่วนการดูแลประชาชนกำหนดเป็นมาตรฐานเดียวกัน สังกัดไทยจำเป็นต้องมีการพัฒนาหลักนิติธรรม มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ เพราะตำรวจเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรม หากมีการปรับศักยภาพที่ดีและเหมาะสมก็น่าจะสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีต่อการขับเคลื่อนของสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมีสำนักงานพัฒนาระบบงานตำรวจที่มีศักยภาพในการปฏิบัติการได้จริง แต่การปรับโครงสร้างรวมทั้งกระบวนการทั้งนี้ในการทำงานดังกล่าวของหน่วยงานตำรวจนั้นก็ยังมีข้อจำกัดเพราะแม้ว่ามุมมองของ คณะกรรมการฯ จะพยายามปรับเพิ่มทิศของ สดช.เสียใหม่ โดยเน้นหลักนิติรัฐอย่างเข้มข้นขึ้นก็ตาม แต่ต้องไม่ลืมว่า องค์กรตำรวจไทยยังต่างกับองค์กรตำรวจในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ หรือ สหรัฐ และเพิ่งมีกฎหมายโดยเฉพาะของตำรวจเองคือ พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งตรงกันข้ามกับ อัยการ ผู้พิพากษา หรือ ราชทัณฑ์ ที่มีกฎหมายควบคุมหน่วยงานมานานแล้ว จึงทำให้ระบบของตำรวจยังล้าหลังหน่วยงานด้านยุติธรรมอื่น ๆ อยู่ห่างไกล

และยังมีข้อจำกัดด้าน ภายในองค์กรตำรวจที่ยังมีปัญหาการแยกงานสอบสวน ออกเป็นอิสระจากการ สืบสวน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องคุณภาพของการสอบสวนสำคัญ เพราะการสอบสวนที่มีขอบด้วยกฎหมายยังมีอยู่มากมาย รวมทั้งกลไกการเลื่อนไหลของตำแหน่ง พงส. ก็ยังมีปัญหาเรื่องการบริหารจัดการ รวมถึงค่าตอบแทนที่เหมาะสมและใกล้เคียงกับ พนักงานอัยการ แต่เมื่อสัมผัสกับงานสอบสวนของตำรวจจริง ๆ แล้ว แม้จะได้เงินเดือนเท่ากับ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ก็ยังไม่สามารถเทียบงานกันได้

แต่อีกด้านหนึ่ง สดช.ได้เสนอโครงสร้างตำรวจใหม่ตามมติคณะทำงานของตำรวจเองไปยัง สำนักนายกรัฐมนตรี และได้เคยยื่นเรื่องให้มีการชะลอการเสนอปรับโครงสร้างตำรวจของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเข้าสู่ ครม. ไว้ เพราะสภาพความจริงของสังคมไทยวันนี้ยังมีปัญหาอยู่ ประเทศไทยยังเป็นชาติที่เป็นรัฐเดี่ยว ฉะนั้น ตำรวจต้องรวมศูนย์อำนาจไว้ เพื่อต่อต้านปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับ โครงสร้าง และ กฎหมาย รวมถึงบุคลากรคุณภาพที่จะมาแก้ไขปัญหา สาเหตุที่จำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างตำรวจ เพราะตำรวจยังขาดการอบรมทางจิตใจ คุณธรรม และจริยธรรม ร่างระเบียบ ก.ต.ช.กำลังเตรียมกระจายอำนาจสู่แต่ละกองบัญชาการอยู่แล้ว ทั้งเมื่อมองข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ในร่างกฎหมายในร่าง พ.ร.บ. ทั้ง 2 ฉบับแล้ว อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนอำนาจของบุคคลหลายระดับ และการกำหนดคณะกรรมการฯ ใน

หลายระดับทำให้ขาดประสิทธิภาพในการต่อสู้กับปัญหาสังคมต่าง ๆ การกระจายอำนาจไปสู่แต่ละกองบัญชาการที่แท้จริงยังทำไม่ได้และไม่รู้ว่าจะดีแค่ไหนกับการปฏิบัติจริง และในส่วนของเรื่อง การตรวจสอบตำรวจก็มีกลไกการตรวจสอบจาก ป.ป.ช. ปปง. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯลฯ หรือการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการพัฒนาระบบงานตำรวจก็มี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ดูแล สดช. อยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้าง

แม้ปัจจุบันในหน่วยงานตำรวจร่วมกับกระทรวงยุติธรรมได้ร่วมกันผลักดันร่าง พรบ. ใกล้เคียงในชั้นสอบสวน พ.ศ. ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นกระบวนการที่ต้องส่งผ่านปัญหาไปยังภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดเงื่อนไขในยุติธรรมทางเลือก ยังคงเป็นการแก้ไขเฉพาะองค์กร มิได้มองในภาพรวมทั้งระบบ แต่การปรับกระบวนการทัศนดังกล่าวก็เป็นสัญญาณที่ดีในการที่หน่วยงานในภาครัฐเริ่มมองเห็นความสำคัญของศักยภาพของชุมชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการความยุติธรรมให้มิต่อประชาชนในชุมชนของคนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ซึ่งสามารถพัฒนาต่อไปเป็นการที่แก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยมีหน่วยงานภาครัฐอย่างเช่นตำรวจช่วยกันขับเคลื่อนยุติธรรมชุมชนให้ประสบผลสำเร็จได้ในที่สุด

การปฏิรูประบบตำรวจหรือโรงพักตามที่กล่าวมานั้น คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจเสนอให้มอบภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับตำรวจ โรงพัก ไปให้หน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชนรับผิดชอบแทน อาทิเช่น การรักษาความปลอดภัยในพื้นที่เอกชน ซึ่งก่อนหน้านี้ก็ได้มีขอร้องพระราชบัญญัติรักษาความปลอดภัย มาเตรียมรองรับไว้แล้ว นอกจากนั้น ยังจะมีการปรับยุทธศาสตร์ให้โรงพักร่วมทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และชุมชนให้มากขึ้นในลักษณะ “หุ้นส่วน” โดยอาศัยหลัก “ยุติธรรมชุมชน” อันเป็นการทำงานเชิงหุ้นส่วนกับชุมชน โดยให้อำนาจชุมชนมากขึ้นในกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทคดีอาญา และการกำหนดให้ อปท. เข้ามาสนับสนุนงานและงบประมาณด้านความปลอดภัยในชุมชน แม้จะยังเป็นกระบวนการทางองค์กรในระบบกระบวนการยุติธรรม³⁶

ซึ่งก่อนหน้านี้ก็ได้มีโครงการตำรวจชุมชนสัมพันธ์ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเทคนิคด้านตำรวจชุมชนสัมพันธ์เป็นเทคนิคการกระตุ้น ความรู้สึกนึกคิดให้เกิดความสนใจ เกิดความเข้าใจ เกิดความเห็นใจ ลดปัญหาความขัดแย้ง สร้างความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความร่วมมือกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ตำรวจชุมชนสัมพันธ์จะมุ่งเน้นที่ทัศนคติ ความเข้าใจ เป็นเรื่องของแนว คิดที่ซ่อนเร้นอยู่ภายในใจของประชาชนและตำรวจ หรือมีการแสดงออก เป็นความรู้สึกในรูปของอารมณ์หรือพฤติกรรมต่าง ๆ แต่ก็มีข้อจำกัดทางด้าน

³⁶ <http://www.bangkokbiznes.com>. กรุงเทพฯธุรกิจเก็บตกโครงสร้างใหม่สี่กั๊ก ไขปมคาใจ 'ชาวบ้าน-ดร.ผู้น้อย' สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2550

งานตำรวจชุมชนและประโยชน์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน ควรมีการตรวจสอบติดตามประเมินผล งานปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ การคัดเลือกบุคลากรมาปฏิบัติงานตำรวจชุมชนควรคัดเลือก บุคลากร ที่มีความรู้ความเข้าใจและมีทัศนคติต่องานตำรวจชุมชนมีมนุษยสัมพันธ์และไม่ เป็นผู้ที่มีประวัติ เสื่อมเสียอีกทั้งไม่เป็นผู้ที่ถูกลงโทษให้ต้องมาปฏิบัติงานตำรวจ ชุมชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตำรวจชุมชน สำหรับการจัดหาอุปกรณ์และ เครื่องมือสำหรับการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและความ ปลอดภัย ควรมีการเพิ่มอัตรากำลังของ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติงานตำรวจชุมชนหรือ คัดเลือกราษฎรอาสาสมัครเข้ามาเสริมการปฏิบัติงาน ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจชุมชน นอกจากนี้ จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมใน ชุมชน แล้วยังเป็นการส่งเสริมให้การปฏิบัติงานตำรวจชุมชนมี ประสิทธิภาพสูงสุด³⁷ โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ที่ เหมาะกับยุติธรรมชุมชน คือ รูปแบบของ คณะกรรมการบูรณาการชุมชน (community reparative boards) คณะกรรมการบูรณาการชุมชน เป็นวิธีการเชิงสมานฉันท์ในชุมชนที่หวนกลับคืนมาใหม่ เป็นต้นแบบใหม่ที่ชุมชนแสดงความรับผิดชอบต่องีเยาวชนกระทำผิดอย่างกว้างขวาง รู้จักกันในนาม ของคณะกรรมการเยาวชน คณะกรรมการเพื่อนบ้าน หรือคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน คณะกรรมการ นี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเบี่ยงเบนคดีหรือการคุมประพฤติ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้คนในชุมชน ผู้กระทำผิด เขี้ย้ออาชญากรรม ผู้แทนจากกระบวนการยุติธรรม และบางครั้งก็มีสมาชิกครอบครัว ของผู้กระทำผิดรวมอยู่ด้วย ใช้กับผู้กระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง และดำเนินการเช่นเดียวกับรูปแบบ อื่น ๆ คือ มีการพูดคุยกันด้วยความเคารพก่อนที่คณะกรรมการชุมชนจะพิจารณาโทษ คณะกรรมการ ชุมชนเหล่านี้มีความสำคัญต่อสมาชิกชุมชนในการอำนวยความสะดวกในขั้นตอนที่อยู่ระหว่างชุมชน กับระบบงานยุติธรรมทางอาญา สำหรับสังคมไทย จัดว่ามีการใช้ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในรูปแบบ นี้ซึ่งใช้จารีตประเพณี ขนบธรรมเนียมของท้องถิ่น หรือของกลุ่มชาติพันธุ์ ในการประชุมเพื่อจัดการ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยมีการกำหนดข้อตกลงอันนำไปสู่กิจกรรมการชดใช้ความเสียหาย ตลอดจนเยียวยาสมานฉันท์ความรุนแรงอันเกิดจากอาชญากรรมและรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชนไป พร้อมๆ กัน เช่น สภาผู้เฒ่า เจ้าโคตร ฯลฯ ซึ่งอนุโลมจัดอยู่ในรูปแบบนี้ หากนำคณะกรรมการชุมชน มาเชื่อมโยงกับตำรวจชุมชนในแนวทางที่สอดคล้อง กับการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน โดยเฉพาะ การจัดการระงับข้อพิพาทในคดีอาญา ความสมานฉันท์ของชุมชนย่อมจะมีประสิทธิภาพ และนั่นก็ เป็นตัวอย่างของการตระหนักถึงความสำคัญและบทบาทของการนำกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ โดยการนำยุติธรรมชุมชนเข้ามาเป็นวิธีจัดการกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยมุ่งถึงวัตถุประสงค์ในการ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างยั่งยืนเพื่อชุมชนที่สงบสุขโดยชุมชนเอง

³⁷ http://www.tkc.go.th/thesie/abstract.asp?item_id=715. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551

4.2.3.2 ความเป็นไปได้และแนวทางที่ควรพัฒนาของการนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนมาใช้ตามแนวสมานฉันท์โดยยุติธรรมชุมชน

จากการศึกษาแนวคิดและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนตามที่กล่าวมาแล้วนั้น แนวทางที่ที่สอดคล้องในการที่จะนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญา โดยชุมชนมาใช้ได้เหมาะสมกับสิ่งที่ผู้ศึกษาศึกษาวิเคราะห์จากที่กล่าวมาแล้วเห็นว่าการนำรูปแบบ คณะกรรมการบูรณาการชุมชน (community reparative boards) หรือ คณะกรรมการชุมชนมาใช้ในการจัดรูปแบบการจัดการการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนมาใช้ควบคู่กับการผลักดันยุติธรรมชุมชน เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์อย่างเป็นระบบตามกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ โดยนำเสนอให้มีกฎหมายรับรองอย่างเป็นทางการในรูปแบบนี้เหมาะสมกับรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่มีและเกิดขึ้นอยู่แล้วในชุมชนของประเทศไทยในบางท้องที่ อาทิ ระบบเจ้าโคตรสภาผู้เฒ่า และสามารถกำหนดกรอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการชุมชนในท้องที่ที่ยังไม่มีการจัดการดังกล่าวไว้ระบบยุติธรรมชุมชนแต่มีปัจจัยที่เอื้อต่อการผลักดันให้เกิดยุติธรรมชุมชนต่อไปได้ โดยให้หน่วยงานของกระทรวงยุติธรรม โดยตั้งขึ้นมาเฉพาะเพื่อรับผิดชอบในส่วนนี้โดยประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมและเชื่อมโยงกับหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดรูปแบบการได้มาและคุณสมบัติของคณะกรรมการชุมชนให้เป็นบุคคลที่มาจากการยอมรับในชุมชนจริง ๆ ไม่เกี่ยวข้องและแยกออกจากหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกรอบบรรทัดฐานความรู้ในการจัดการข้อพิพาทและฝึกทดลองปฏิบัติสร้างความเป็นลักษณะของชุมชนนั้น ๆ แต่ใช้การกำหนดหรือการเรียกรูปแบบว่าคณะกรรมการชุมชน โดยใช้กลไกทางกฎหมายในส่วนที่เอื้อต่อสภาพของการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชน ในส่วนของความผิดอาญาที่เป็นความผิดที่ยอมความได้ให้สิทธิในการนำคดีมาฟ้องเป็นอันระงับเมื่อตกลงกันได้โดยผ่านคณะกรรมการชุมชน โดยในบางชุมชนอาจประสานงานกับตำรวจชุมชนสัมพันธ์ ขึ้นอยู่กับความตกลงของคนในชุมชนนั้น ๆ โดยการทำงานในการผลักดันยุติธรรมชุมชนของหน่วยงานภาครัฐในเชิงรุกเพื่อเร่งให้เกิดระบบยุติธรรมชุมชน โดยเมื่อได้ผลของการตกลงหรือเงื่อนไขในการระงับข้อพิพาทก็สามารถนำผลดังกล่าวไปจดรับรองว่าการอภัยโดยการประสานงานของคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน เพื่อให้มีผลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งการรับรองกรณีขึ้นของคณะกรรมการยุติธรรมชุมชนอาจมีขึ้น โดย การแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการรับรองในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. และทั้งในร่างพระราชบัญญัติใกล้เกลี่ยในชั้นสอบสวน พ.ศ. ในกระบวนการสมานฉันท์และคณะกรรมการ ใกล้เกลี่ยของทั้งสองพระราชบัญญัติเพื่อให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันเป็นระบบในการจัดการความผิดอาญาอันยอมความได้ซึ่ง ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชุมชนมีการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์โดยชุมชนเพื่อ ใกล้เกลี่ยความขัดแย้งที่ไม่ซับซ้อนสำหรับคดีความอาญาบางประเภทที่ไม่ร้ายแรง ก่อนมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งเครือข่ายยุติธรรมชุมชน กระทรวงยุติธรรมอาจจัดให้มีหรือเข้าร่วมประชุมหรือฟื้นฟูยุติธรรมเชิงจารีตในชุมชน

ของตนในชั้นตอนนี้ได้ เพราะความผิดอาญาต่อส่วนตัวหรือความผิดอาญาที่ยอมความกันได้ คดีอาญาประเภทนี้เป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้เป็นความผิดอันยอมความกันได้ ซึ่งโดยปกติจะมีลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคลมิได้กระทบกระเทือนสาธารณชนกฎหมายจึงยินยอมให้ถอนคำร้องทุกข์หรือยอมความกันได้และเมื่อยอมความกันแล้วผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องร้องอีกไม่ได้ คดีอาญาประเภทความผิดที่ยอมความกันได้ตามประมวลกฎหมายอาญาได้แก่ (1) ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา (มาตรา 276 วรรค 1) (2) ความผิดฐานอนาจาร (มาตรา 278 และ มาตรา 284) (3) ความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ (มาตรา 309 วรรค 1) (4) ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่น (มาตรา 310 วรรค 1 และ มาตรา 311 วรรค 1) (5) ความผิดฐานหมิ่นประมาท (มาตรา 326-328) (6) ความผิดฐานฉ้อโกง (มาตรา 341-342, 344-346 และ มาตรา 349-350) (7) ความผิดฐานยักยอกทรัพย์ (มาตรา 352-355) (8) ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ (มาตรา 358-359) และ (9) ความผิดฐานบุกรุก (มาตรา 362-364) ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีความผิดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว เมื่อเหยื่ออาชญากรรมและผู้กระทำผิดเป็นญาติกันตามมาตรา 71 ได้แก่ ความผิดฐานลักทรัพย์ (มาตรา 334-335) ความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์ (มาตรา 336 วรรค 1) ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน (มาตรา 343) ความผิดฐานรับของโจร (มาตรา 357) ความผิดฐานทำให้ทรัพย์ที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์เสียหาย (มาตรา 360) อันที่จริงยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สามารถใช้ได้กับความขัดแย้งทุกประเภทและทุกระดับความรุนแรงเมื่อคู่กรณียินยอมและผู้ประสานงานเห็นสมควรนำเข้าสู่การจัดการข้อพิพาท อย่างไรก็ตาม ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สามารถใช้ได้ดีกับคดีที่มีอัตราโทษไม่สูงนัก

และในส่วนของความผิดอันยอมความไม่ได้ที่มีความเป็นอาชญากรรมน้อยแต่กระทบต่อความสงบสุขของชุมชน อาทิ ลักทรัพย์ หรือการกระทำผิดโดยประมาทบางประเภท คดีครอบครัวบางลักษณะคดีที่เป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ อื่น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการจำคุกระยะสั้น คดีอาญาประเภทนี้เป็นความผิดประเภทที่แม้จะมีโทษเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่กฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นคดีความผิดอันยอมความกันได้ เพราะถือว่าเป็นความผิดต่อแผ่นดิน ทำให้ต้องมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปตามลำดับขั้นตอน แต่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมแต่ละลำดับ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ และศาลอาจใช้ดุลพินิจเพื่อเบี่ยงเบนคดีประเภทนี้ออกนอกกระบวนการตามอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุกระยะสั้นอันก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้กระทำผิดและสังคมมากกว่า รวมทั้งลดความแออัดในเรือนจำได้ทางหนึ่ง ความผิดคดีอาญาเล็กๆ น้อยๆ ประเภทนี้ได้แก่ความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ (มาตรา 334) ความผิดฐานวิ่งราวทรัพย์ (มาตรา 336) ความผิดที่กระทำโดยประมาท ฯลฯ เป็นต้น ควรจะได้มีการพัฒนาต่อไปว่าความผิดใดที่จะสามารถมอบให้จัดการข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนได้โดยให้เป็นเงื่อนไขในการชะลอการฟ้องตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. โดยนำเงื่อนไขตามเนื้อหาของมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 เพื่อนำวิธีการ

ระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนโดยผ่านคณะกรรมการยุติธรรมชุมชนมาใช้ ในคดีอาญาที่ความผิดอันยอมความไม่ได้ในบางลักษณะ โดยให้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีตามข้อเสนอความเห็นของคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน เช่นเดียวกับผู้อำนวยการสถานพินิจตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 หรือตามที่พนักงานอัยการเห็นสมควร และทั้งข้อตกลงในคำเสียหายในทางแพ่งของเหยื่ออาชญากรรมจากการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน โดยคณะกรรมการยุติธรรมชุมชนข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวเนื่องทางอาญา การกระทำผิดบางอย่างผู้กระทำมีความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากการกระทำนั้นเข้าองค์ประกอบความผิดทางอาญาในขณะที่เดียวกันยังทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายด้วยลักษณะของการกระทำที่เป็นความผิดทางแพ่งเกี่ยวเนื่องทางอาญา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญานั้น ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอาญาและยังต้องชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายอีกด้วย เพราะฉะนั้นข้อพิพาทในลักษณะนี้จะระงับลงได้ก็ต่อเมื่อคู่พิพาทตกลงประนีประนอมกันทั้งคดีอาญาและคดีแพ่งด้วย ถ้าตกลงเฉพาะคดีแพ่งโดยไม่ได้กล่าวถึงความผิดทางอาญานั้นหาจะมีผลต่อเนื่องถึงการยอมความในทางอาญาไม่ ในทำนองเดียวกันการยอมความในคดีอาญาอย่างเดียวก็หาจะมีผลรวมถึงการประนีประนอมในทางแพ่งไม่ และในกรณีที่เป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญานี้ก็ต้องพิจารณาก่อนว่าคดีอาญานั้นเป็นคดีอาญาอันยอมความกันได้หรือไม่ด้วย ซึ่งถ้าเป็นคดีอาญาแผ่นดินซึ่งยอมความกันไม่ได้ก็จะประนีประนอมยอมความกันได้เฉพาะคดีแพ่งเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ตามที่ได้ศึกษาการประนีประนอมข้อพิพาทในศาลอาญามาแล้วรวมทั้งได้ศึกษาแนวทางและวิธีการที่ศาลอาญา ได้วางข้อกำหนดไว้ให้มีผลตามเจตนารมณ์ของการประนีประนอมข้อพิพาทในคดีอาญาในคำเสียหายในทางแพ่งตามกระบวนการดังกล่าวของศาลอาญาเพื่อให้มีการพัฒนาไปแนวทางเดียวกันอย่างยั่งยืนและเป็นการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบมิใช่ต่างองค์กรต่างทำเช่นที่ปรากฏอยู่³⁸ แต่ปรับกระบวนการทัศนของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมุ่งให้เกิดยุติธรรมชุมชนอย่างแท้จริงโดยนำการ

³⁸ ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นตำรวจ ในทางปฏิบัติ ชั้นพนักงานสอบสวนมีการใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์อยู่แล้วในคดีประมาท คดีความรุนแรงในครอบครัว คดีความผิดอันยอมความกันได้ ฯลฯ (อยู่ระหว่างการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. ใกล้เคียงคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน พ.ศ.) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นอัยการสามารถใช้วิธีการเชิงสมานฉันท์ในชั้นพนักงานอัยการในคดีความผิดกึ่งอาชญากรรม (quasi criminal) เช่น คดีความรุนแรงในครอบครัว คดีที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะในการฟ้องร้องดำเนินคดี คดีเด็กและเยาวชนเป็นผู้กระทำผิด ฯลฯ ซึ่งอาจใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ และใช้การชะลอการฟ้องประกอบ (อยู่ระหว่างการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ชะลอการฟ้อง พ.ศ.) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นพิจารณาของศาล ศาลสามารถใช้วิธีการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้ตลอดเวลาก่อนที่จะมีคำพิพากษาอย่างหนึ่งอย่างใดในชั้นตอนการสืบเสาะและพินิจของงานคุมประพฤติ รวมทั้งปัจจุบันมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับแก้ไข) พ.ศ. 2548 เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาของผู้เสียหาย โดยศาลเพิ่มสิทธิให้ผู้เสียหายในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์สามารถร้องขอศาล เพื่อสั่งให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายในคดีอาญาได้โดยไม่ต้องฟ้องแพ่งอีกด้วย (มาตรา 44/1)

ระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนในรูปแบบของคณะกรรมการยุติธรรมชุมชนมาใช้ในการกำหนดกรอบของแต่ละชุมชนทั้งที่มีระบบการจัดการข้อพิพาทอยู่แล้วในชุมชนนั้น ๆ และที่กำลังจะมุ่งผลักดันให้มีขึ้นโดยยุติธรรมชุมชนเพื่อให้ข้อพิพาทที่มีขึ้นเกิดความสมานฉันท์ในที่สุด แนวทางการเสนอความเห็นที่ได้กล่าวนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า แนวทางเลือกที่ได้นำเสนอใหม่นี้ สมควรอย่างยิ่งที่จะได้นำมาประยุกต์ใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลักในประเทศไทย โดยนำมาใช้เป็นกระบวนการที่เป็นทางเลือกตามพฤติการณ์แห่งคดีเสริมกระบวนการยุติธรรมหลัก เพราะเป็นแนวทางการใช้อำนาจที่กฎหมายอนุญาตให้พนักงานอัยการ ใช้ดุลพินิจดำเนินการได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อหันเหหรือเบี่ยงเบนคดีที่เป็นอาชญากรรมที่ไม่ร้ายแรงนั้น ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในศาลโดยไม่จำเป็น และยังเป็นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่และกำลังพยายามผลักดันให้มีขึ้นตามที่กล่าวมาแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์กระบวนการยุติธรรมที่ปรับกระบวนการทัศนจากเดิมมาเน้นการแก้ไขฟื้นฟูความเสียหายและสร้างความสมานฉันท์ให้กลับสู่สภาพเดิมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกฝ่ายในชุมชน มากกว่ามุ่งแต่การลงโทษ

กระบวนการระงับพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน โดยผ่านการจัดการไกล่เกลี่ยระงับหรือประนอมข้อพิพาทโดย รูปแบบของ คณะกรรมการบูรณาการชุมชน (community reparative boards) เป็นวิธีการเชิงสมานฉันท์ในชุมชนที่หวนกลับคืนมาใหม่ เป็นต้นแบบใหม่ที่ชุมชนแสดงความรับผิดชอบต่อการเกิดอาชญากรรมในชุมชนอย่างกว้างขวาง รู้จักกันในนาม คณะกรรมการยุติธรรมชุมชน คณะกรรมการนี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเบี่ยงเบนคดี คณะกรรมการ จัดการกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนประกอบด้วยผู้คนในชุมชน ผู้กระทำผิดเหยื่ออาชญากรรม โดยมีอาจผู้แทนจากกระบวนการยุติธรรมอย่างตำรวจชุมชนสัมพันธ์ และบางครั้งก็มีสมาชิกครอบครัวของผู้กระทำผิดรวมอยู่ด้วย ใช้กับผู้กระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง และดำเนินการโดยมีการพูดคุยกันด้วยความเคารพ ก่อนที่คณะฯจะพิจารณาโทษ คณะกรรมการเหล่านี้มีความสำคัญต่อสมาชิกชุมชนในการอำนวยความสะดวกในขั้นตอนที่อยู่ระหว่างชุมชนกับระบบงานยุติธรรมทางอาญา สำหรับสังคมไทยจัดว่ามีการใช้ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในรูปแบบนี้ซึ่งใช้จารีตประเพณี ขนบธรรมเนียมของท้องถิ่น หรือของกลุ่มชาติพันธุ์ ในการประชุมเพื่อจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยมีการกำหนดข้อตกลงอันนำไปสู่กิจกรรมการชดเชยความเสียหาย ตลอดจนเยียวยาสมานฉันท์ความรุนแรงอันเกิดจากอาชญากรรม และรับผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชนไปพร้อมๆ กัน โดยนำมาเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในฐานะกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ที่นำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมหลัก มุ่งเน้นไปที่ความสมานฉันท์ของผู้ที่เกี่ยวข้องและชุมชนของเขา เพื่อที่จะสร้างกระบวนการแก้ไข ฟื้นฟู นิสัย หรือพฤติกรรมของบุคคลที่ต้องหาว่ากระทำความผิด โดยจัดการให้ผู้เสียหายหรือเหยื่อจากกรกระทำผิดและผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชน ในรูปของคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน ผู้ที่กระทำผิด

พนักงานสอบสวนในฐานะตำรวจชุมชน รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่อาจเป็นไปได้ เข้าร่วมประชุม เพื่อยุติปัญหาข้อพิพาท

รูปแบบดังกล่าวนำมาเพื่อแก้ไขฟื้นฟูความเสียหายความขัดแย้งที่เกิดจากการกระทำความคิดนี้เป็นกระบวนการที่นำไปสู่การสร้างความปลอดภัย ความสามัคคีและความสามัคคีในชุมชน ผู้ที่เป็นเหยื่อที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความคิดก็ยอมรับการไกล่เกลี่ย ยอมรับการใช้หรือเยียวยาความเสียหายนั้น ผู้กระทำผิดก็ยอมรับผิดในผลที่ตนกระทำขึ้น วัตถุประสงค์หลักก็คือทำให้ผู้กระทำผิดรู้สึกในการกระทำของตน และได้แก้ไขความผิดพลาดของตนเอง และเมื่อได้รับการแก้ไขฟื้นฟูนิสัยต่าง ๆ แล้ว สามารถกลับเข้าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนของเขาได้อีกครั้งหนึ่ง กระบวนการดังกล่าวจึงนำไปสู่กระบวนการ ที่ให้แต่ละฝ่ายรับรู้ถึงผลจากการกระทำของตนในขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับผลกระทบรวมทั้งคนในชุมชนของแต่ละฝ่าย ก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการชดเชยหรือวิธีการลงโทษ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวน่าจะเป็นแนวทางใหม่ที่สอดคล้องและตอบสนองต่อแนวทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษดังกล่าวแล้วในขั้นต้น

สำหรับข้อเสนอของผู้ศึกษาในงานวิจัย ที่เสนอข้างต้นโดยผ่านคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน ผู้ศึกษาเชื่อว่า จะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในคดีความผิดอาญาที่ไม่สามารถยอมความได้ที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงมีความเป็นอาชญากรรมร้ายแรง แม้จะไม่อยู่ในเกณฑ์ที่คณะกรรมการยุติธรรมชุมชนจะเสนอความเห็นเพื่อเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมตามที่กล่าวมาแล้วได้ แต่ก็ยังสามารถนำเอาการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนดังกล่าวเข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อให้เกิดความสามัคคีขึ้นระหว่างผู้ที่ได้รับผลกระทบเมื่อเกิดการกระทำความคิดกับผู้เสียหายและผู้ที่ได้รับผลกระทบด้วยในชุมชนให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ปัญหาอันเป็นสาเหตุ แห่งการกระทำความคิดและช่วยกันปรับปรุงแก้ไข

ข้อพิจารณาในเชิงสนับสนุนงานวิจัยนี้ที่สำคัญประการหนึ่งคือปัจจุบันหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้นำรูปแบบการจัดการข้อพิพาทโดยการนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละหน่วยงานโดยมุ่งให้เกิดความสามัคคีโดยเน้นให้ชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันการแก้ไขปัญหาโดยเน้นแนวคิดยุติธรรมชุมชน ตามที่กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าข้อเสียในการนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ในการจัดการคดีอาญา โดยการจัดตั้งให้มีคณะกรรมการยุติธรรมชุมชนนั้นแม้จะมีปัจจัยในความเป็นไปได้จากที่กล่าวมาแล้วก็ตามแต่การจะให้นำมาใช้ในทันทีคงเป็นไปได้ยากต้องอาศัยระยะเวลาในการกำหนดกรอบที่แน่นอนโดยการขับเคลื่อนของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความรู้ความเข้าใจของบุคลากรที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชน หน่วยงานของภาครัฐอื่นนอกจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และแม้กระทั่งบุคลากรในหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมเองก็ยัง

ขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะในการใช้ในการจัดการเพื่อผลักดันให้เกิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตามแนวทางยุติธรรมชุมชน โดยความเชื่อในศักยภาพของชุมชนในการจัดการกับข้อพิพาทดังกล่าวยังอยู่แต่เงื่อนไขว่าต้องมีหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องมีเจตนาไม่ชอบด้วยกฎหมาย การมองภาพโดยรวมยังไม่เป็นไปในกระบวนการที่สัมพันธ์กันในระดับผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งตัวกฎหมายของแต่ละหน่วยงานได้นำออกมาใช้หรือที่กำลังผลักดันอยู่ยังเป็นเรื่องของแต่ละหน่วยงานกระจัดกระจายแม้จะระบุว่านำแนวทางกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนมาใช้ก็ตาม ก็ยังมีอุปสรรคในการบังคับใช้ในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ ตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ไว้ในงานวิจัยนี้ อาชญากรรมที่เกิดขึ้นเหล่านั้น ย่อมต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาก่อน ทำให้ผู้กระทำความผิดบางส่วนต้องถูกควบคุมตัวโดยเจ้าพนักงานก่อน เพราะการจะเบี่ยงเบนหรือหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมในชั้นต่างของกระบวนการยุติธรรมได้นั้น ผู้กระทำความผิดจะต้องยินยอมที่จะอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานด้วย ทำให้เสี่ยงต่อการที่จะเข้าไปรับการถ่ายทอดพฤติกรรมนิสัยของผู้กระทำความผิดที่ถูกควบคุมอยู่ก่อนได้ เงื่อนไขดังกล่าวนี้ย่อมขัดต่อวัตถุประสงค์ของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์ตามยุติธรรมชุมชน

โดยสรุปแล้ว การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมหลักในประเทศไทยให้ไปสู่เป้าหมายอันพึงประสงค์โดยการนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน โดยผ่านกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชน จึงสมควรปรับกระบวนการทัศน์ใหม่หรือแนวคิดใหม่ จากมุมมองที่เน้นเฉพาะการปฏิบัติที่มุ่งเน้นในการหาตัวผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ ไปสู่มุมมองของการอำนวยความยุติธรรมหรือกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในรูปแบบการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนโดยคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน โดยการส่งเสริมและสนับสนุนผลักดันให้มีการขับเคลื่อนยุติธรรมชุมชนเพื่อให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความยุติธรรมในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ในฐานะหุ้นส่วนในการใช้มาตรการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่น และการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งมาตรการในการจัดการข้อพิพาทในลักษณะยุติธรรมทางเลือกให้มีความหลากหลาย มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมหลักอย่างเป็นระบบ

ดังนั้นในการที่จะนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยแนวทางยุติธรรมชุมชนในรูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน โดยผ่านคณะกรรมการยุติธรรมชุมชนดังกล่าว มาประยุกต์ใช้กับกระบวนการยุติธรรมหลักในประเทศไทย เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดยุติธรรมชุมชนที่สร้างความสมานฉันท์ จะต้องนำมาเสริมกับกระบวนการยุติธรรมหลักในคดีบางประเภทที่สามารถใช้กระบวนการดังกล่าวได้ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องทั่วถึง ให้มีแนวความคิดปรัชญา ความเชื่อและแนวทางการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องและเหมาะสมเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้และยังเป็นการส่งผลชุมชนได้รับการพัฒนาไปในทิศทางที่พึงประสงค์ และสอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนที่หน่วยงานในภาครัฐหลายฝ่ายได้พยายามผลักดันให้ออกมาเป็นรูปธรรมเพื่อแก้ปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุก อย่างเป็นระบบและยั่งยืนต่อไป ซึ่งเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันรับผิดชอบจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น อีกทั้ง ยังเป็นไปตามนโยบายของกระทรวงยุติธรรม ที่จะนำเอากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนเข้ามาใช้เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกใหม่แทนมาตรการในกระบวนการยุติธรรมหลักในแบบเดิม โดยการนำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ได้ชื่อว่าเป็นระบบยุติธรรมแห่งอนาคตเนื่องจากในศตวรรษที่ 21 กระแสสังคมโลกพัฒนาไปสู่อีกยุคสมัยหนึ่งที่ “อำนาจ” มิได้อยู่ที่ “รัฐ” อีกต่อไป แต่ “อำนาจ” จะกลับมาอยู่ที่ประชาชนและเครือข่ายประชาสังคมแทน เพราะอิทธิพลของเทคโนโลยีการสื่อสารทำให้ “รัฐ” เล็กลงไปทุกทีๆ และไร้อำนาจการควบคุมความคิดและแบบแผนพฤติกรรมความสัมพันธ์ของคนในรัฐเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ พัฒนาการการเปลี่ยนที่ทางของ “อำนาจ” ในลักษณะนี้ทำให้ประชาสังคมที่โยงใยสัมพันธ์กันเป็นเครือข่ายต่าง ๆ มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เชื่อมโยงกับแนวคิดยุติธรรมชุมชน ดังนั้น การมีเครือข่ายเชิงยุติธรรมที่เกาะเกี่ยวกันไว้ด้วยกิจกรรมชุมชนเชิงสร้างสรรค์ย่อมทำให้ชุมชนเกิดพลังที่เข้มแข็งในการควบคุมสังคมไปสู่ทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสมได้ทันเวลากับการที่รัฐต้องสูญเสียพลังอำนาจในการควบคุมสังคมลงไปในที่สุด ระบบความยุติธรรมที่แท้จริงย่อมนำผู้คนให้บรรลุถึงความสันติสุขสมานฉันท์ และการที่จะไปสู่ระบบความยุติธรรมที่ดีในความคาดหวังในอนาคตนั้นจำเป็นต้องอาศัยยุทธวิธีที่สื่อความหมายและสร้างความศรัทธาแก่ประชาชนในลักษณะเดียวกัน รวมทั้งมีเอกลักษณ์ความเป็นไทยผสมผสานอยู่ด้วย ซึ่ง “ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์เชิงสันติวิธีแห่งระบบยุติธรรมในอนาคตของไทย ที่ผูกโยงรัฐ ชุมชน คู่กรณี และกลไกการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์รวมเข้าไว้ด้วยกันได้อย่างแนบเนียน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เนื่องด้วยการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในปัจจุบันจึงทำให้มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง ส่งผลให้เครื่องมือที่ใช้เป็นกฎกติกาเพื่อควบคุมสังคมให้อยู่กันอย่างสงบสุขดังที่เคยใช้อยู่โดยเชื่อว่าเป็นสิ่งที่สามารถนำมาควบคุมสังคมให้เกิดความยุติธรรมและสงบสุขย่อมไม่เพียงพออีกต่อไป โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกระบวนการที่ต้องนำกฎหมายไปรองรับเพื่อให้มีผลบังคับ เมื่อสิ่งที่ใช้ควบคุมมีจำนวนเท่าเดิม แต่ปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ต้องควบคุมยังมีการพัฒนาอยู่อย่างไม่หยุดยั้ง ทำให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ตามมา รวมทั้งการมองปัญหาหรือวัตถุประสงค์ในการที่จะแก้ไขปัญหาก็เปลี่ยนไป อาทิ วัตถุประสงค์ในการลงโทษเดิมจากการแก้แค้นทดแทน เปลี่ยนเป็นการฟื้นฟูและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม

กระบวนการยุติธรรมของไทยเจอปัญหา ปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุก ทำให้การบริหารจัดการคดี (Case Management) เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้จำเป็นต้องหาวิธีการทางเลือกอื่นเข้ามาช่วยเสริมให้กระบวนการยุติธรรมเข้มแข็งขึ้น จากกระบวนการยุติธรรมแบบเดิมที่ไม่เพียงพอ จึงได้มีการนำแนวความคิดอื่นเข้ามาใช้แก้ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมของไทย ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายในต่างประเทศ อย่าง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) โดยนำมาปรับใช้ในหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทั้งในแง่การป้องกันการเกิดอาชญากรรม การเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม รวมทั้งในการระงับข้อพิพาทก่อนชั้นพิจารณาตัดสินของศาล

แนวคิดที่จะนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมในสถานการณ์ปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าเริ่มก่อร่างสร้างแนวทางที่ชัดเจนจากแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ต่อเนื่องกับแนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community Justice) ที่เกิดขึ้น ยุติข้อพิพาทในทางอาญาบางประเภทด้วยวิธีการนำผู้ผลลัพธ์แห่งความสันติสุขยุติธรรมในสังคม เปลี่ยนมิติการมองอาชญากรรมแบบเดิมว่า “อาชญากรรมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบกฎเกณฑ์ ซึ่งรัฐกำหนดไว้ภายใต้อำนาจอันชอบธรรม” การมองในมิติเชิงซ้อนที่แตกต่างออกไปว่า “อาชญากรรมเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างบุคคล” (interpersonal conflict) ทำให้ทุกฝ่าย ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยมี “ผู้แทนชุมชน” เข้าร่วมเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยและบูรณาการรวมทั้งการที่จะเรียนรู้เพื่อป้องกันตนเองและสังคม

จากอาชญากรรม รวมทั้งการให้ความสำคัญกับชุมชนในการบริหารจัดการการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างคนในสังคมของชุมชน

ในปัจจุบันหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของไทยได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทศน์ในแบบเดิม โดยมุ่งเน้นในการที่จะระงับข้อพิพาทก่อนที่จะเป็นคดีความมาสู่ชั้นศาล ทั้งการให้ความรู้แก่ประชาชน ทำเป็นชุมชนต้นแบบ โดยทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่างก็พยายามที่จะให้เกิดผลสำเร็จในการกำหนดรูปแบบหรือวิธีการที่จะนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทก่อนชั้นศาลอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด รวมทั้งการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน

แต่ในกระบวนการที่จะนำไปสู่แนวทางที่จะเป็นไปอย่างเดียวกันในการนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ทั้งในมิติของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และกระบวนการยุติธรรมชุมชนนั้น ทำให้ต้องมีการปรับแนวคิด วัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายในท้ายสุดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งในด้านความรู้ความเข้าใจบุคลากร เทื่ออาชญากรรม ผู้กระทำความผิด และสมาชิกในชุมชน จึงจำต้องศึกษาถึงยุทธวิธีต่าง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานนำมาใช้ ปัญหา และอุปสรรค และผลลัพธ์ของการนำยุทธวิธีนั้น ๆ มาใช้ในการพัฒนาเป็นรูปแบบเดียวกันต่อไป

แนวคิดต่าง ๆ ที่เป็นที่มาของการระงับข้อพิพาทในทางอาญาโดยชุมชน ทั้ง แนวความคิดที่เกี่ยวกับทางเลือกในการระงับข้อพิพาท ซึ่งมีประกอบด้วยแนวคิดที่เป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบของทางเลือกในการระงับข้อพิพาทที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดว่าด้วยความยุติธรรม แนวความคิดพื้นฐานทางกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานทางสังคมวิทยา และแนวคิดเรื่องทฤษฎีการลงโทษ แนวคิดในการแบ่งประเภทความผิดและเจตจำนงของผู้เสียหายที่เป็นแนวคิดที่ใช้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมหลักมาโดยตลอด แนวคิดที่เกิดขึ้นใหม่อย่าง แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกที่ต้องการทำให้ทุกฝ่ายซึ่งได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมได้กลับคืนสู่สภาพดีเช่นเดิม อันเป็นการสร้าง ‘ความสมานฉันท์ในสังคม’ เป็นเป้าหมายสุดท้าย ที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดความยุติธรรมว่ามีเป้าหมายหลักอยู่ที่การเยียวยาแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไม่ว่าความขัดแย้งเหล่านั้นจะเกิดขึ้นเมื่อไหร่และที่ไหนก็ตาม และเปิดโอกาสให้เหยื่ออาชญากรรมมีพื้นที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมอย่างชัดเจน

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น เกิดจากแนวคิดต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างแนวคิดว่าด้วยว่าด้วยความยุติธรรมและแนวคิดว่าด้วยวัตถุประสงค์การลงโทษดังได้กล่าวมาแล้ว ปรัชญาที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงคือ “ความผิดต่อปัจเจกบุคคลหมายถึงบุคคลในครอบครัวนั้นด้วย กลายเป็นความผิดต่อชุมชนที่เป็นสมาชิกและเป็นศัตรูต่อสาธารณชนเช่นกัน” ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ไปสู่กรอบทศนะใหม่ที่เรียกว่า กระบวนทัศน์แห่งการเยียวยา (Paradigm of reparation) โดยให้ความสำคัญกับเหยื่ออาชญากรรมและการปฏิบัติต่อเหยื่อด้วยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มากขึ้น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่มีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น

แนวความคิดนี้เกิดมาจากการเปลี่ยนแนวคิดในการมองปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากเดิม ที่มองว่า เป็นการกระทำต่อรัฐ เปลี่ยนเป็นมองปัญหาอาชญากรรมว่าเป็นการกระทำต่อความสัมพันธ์ของบุคคล การจะแก้ปัญหอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจึงควรให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำผิด อันได้แก่ ผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย และชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหอาชญากรรมที่เกิดขึ้น แนวคิดนี้จึงให้ความสำคัญเกี่ยวกับความต้องการและบทบาทหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

สำหรับ ชุมชน หรือ สมาชิกในชุมชน ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม โดยหากมีอาชญากรรมเกิดขึ้นมาก สมาชิกในชุมชนย่อมใช้ชีวิตอย่างไม่เป็นสุข แนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงเห็นว่า ชุมชนมีความสำคัญเพราะเป็นตัวกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิก และต้องรับผิดชอบแก่สมาชิกในชุมชน ดังนั้นความต้องการของชุมชนจึงได้แก่ การมีส่วนร่วมในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในชุมชน และ โอกาสที่จะสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม

ประเทศไทยรับบทบาทของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในฐานะ “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” สำหรับกระบวนการยุติธรรมตามธรรมเนียม การยอมรับวิธีการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในกระบวนการยุติธรรมไทยจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐและของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในปัจจุบัน รวมทั้งบทบาทของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม บางประการ โดยลดทอนบทบาทของรัฐในการเข้าไปจัดการชุมชน บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมควรปรับบทบาทเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุน แทนการเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมดด้วยตนเองทุกขั้นตอน ให้มีการควบคุมที่ต้องใช้ความพยายามอดทนทำให้เกิดขึ้นและดำเนินไปท่ามกลางมุมมองที่แตกต่างกันและวิธีการแก้ปัญหาที่หลากหลายในแต่ละชุมชน โดยผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น โดยตรงเป็นเป้าหมายศูนย์กลางที่สำคัญ ไม่ใช่ความเหมือนกันหรือเท่าเทียมกันของโทษที่ผู้กระทำผิดทุกคนต้องได้รับเมื่อกระทำผิดเช่นเดียวกันนั้น

ต้องมองข้ามกระบวนการของรัฐตามกฎหมายบางประการ ไปสู่ความเชื่อที่ว่าความเป็นธรรมนั้น และจะต้องไม่ไปคาดหวังว่าความผิดที่เกิดขึ้นและใช้วิธีการนี้จะต้องสามารถจัดการให้เบ็ดเสร็จจบสิ้นลงในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เท่านั้น แต่จุดเด่นของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ยังคงเชื่อว่าบทบาทและความรับผิดชอบควรปรับเปลี่ยนเคลื่อนที่ไปจากเดิมสู่ชุมชนเพื่อสร้างความสมดุลทางอำนาจในการจัดการกับอาชญากรรมให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะกรณีที่เป็นความคิดไม่ร้ายแรง เมื่อสังคมและกระบวนการยุติธรรมเริ่มตระหนักว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็น “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” ที่น่าสนใจและพร้อมที่จะทดลองนำมาใช้ พบว่า ช่องทางของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม จะเป็นเรื่องที่สามารถสร้างขึ้น และดัดแปลงให้เหมาะสมกับสังคมไทยได้เนื่องจากเป็นวิธีการที่เคยใช้อยู่ในอดีตกาลและยังปรากฏให้เห็นในบางท้องถิ่นในปัจจุบัน

เมื่อนานอารยประเทศได้ตระหนักถึงแนวคิดดังกล่าวร่วมกันจึงได้เกิดการระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ตาม “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานการนำความยุติธรรม

ซึ่งสมานฉันท์มาใช้ในเรื่องอาญา” (Declaration of Basic Principles on the Use of Restorative Justice in Criminal Matters) โดยคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ (UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) ซึ่งเป็นเพียงการกำหนดกรอบการดำเนินการอย่างกว้าง ๆ ไว้ในเรื่องนิยามของโครงการและผลการดำเนินการ คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนและผลของการดำเนินการ คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนและผลของการดำเนินการ ตลอดจนแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้รัฐที่สนใจจะนำโครงการนี้ไปใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ มีแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเหตุผลในการบัญญัติไว้ในลักษณะกว้าง ๆ ก็เพราะในแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันในระบบยุติธรรมทางอาญา ชุมชน และวัฒนธรรม การบัญญัติไว้ในลักษณะตายตัวจะเป็นอุปสรรคต่อการนำไปปรับใช้ในแต่ละชุมชนจากผลการศึกษาพบว่าประเทศต่าง ๆ ที่นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไปใช้ตามปฏิญญานี้มีวิธีการระงับข้อพิพาทดังต่อไปนี้ การไกล่เกลี่ย (victim-offender mediation) การประชุมกลุ่มครอบครัว (family group conferencing) การพิจารณาแบบล้อมวง (sentencing circles) และ คณะกรรมการบูรณาการชุมชน (community reparative boards) คณะกรรมการบูรณาการชุมชน เป็นวิธีการซึ่งสมานฉันท์ในชุมชนที่หวนกลับคืนมาใหม่ เป็นต้นแบบใหม่ที่ชุมชนแสดงความรับผิดชอบต่อเด็กเยาวชนกระทำผิดอย่างกว้างขวาง รู้จักกันในนามของคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน คณะกรรมการนี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเบี่ยงเบนคดีหรือการคุมประพฤติ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้คนในชุมชน ผู้กระทำผิดเหยื่ออาชญากรรม ผู้แทนจากกระบวนการยุติธรรม และบางครั้งก็มีสมาชิกครอบครัวของผู้กระทำผิดรวมอยู่ด้วย ใช้กับผู้กระทำผิดที่ไม่ร้ายแรง และดำเนินการเช่นเดียวกับรูปแบบอื่น ๆ คือ มีการพูดคุยกันด้วยความเคารพก่อนที่จะพิจารณาโทษ คณะกรรมการเหล่านี้มีความสำคัญต่อสมาชิกชุมชนในการอำนวยความสะดวกในขั้นตอนที่อยู่ระหว่างชุมชนกับระบบงานยุติธรรมทางอาญา

นอกจากแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์แล้วอีกแนวคิดที่สำคัญควบคู่กันได้แก่แนวคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชนกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีความคาบเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมชุมชน โดยเฉพาะในการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์ ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญแก่ “ชุมชน” เป็นประการสำคัญซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินการให้เกิดความยุติธรรมทั้งในด้านของกระบวนการยุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แต่แม้ทั้ง “ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (Restorative justice) กับ “ยุติธรรมชุมชน” (community justice) ต่างก็มีวิวัฒนาการมาจากแนวคิด “ความยุติธรรม” เดียวกัน เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในประเทศตะวันตก แต่ความจริงนั้นแนวคิดทั้งสองมีความเกี่ยวข้องกันน้อยมาก

ยุติธรรมชุมชน (Community Justice) เป็นรูปแบบเชิงกลยุทธ์ (Strategic Method) ในการลดอาชญากรรมและป้องกันอาชญากรรมด้วย วิธีการสร้างและส่งเสริมการทำงานร่วมกัน (Collaboration) แบบเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กับชุมชนทั้งหลาย Community Justice มุ่งเน้นการทำงานอย่างเป็น

ระบบในเชิงรุก (Proactive) การแก้ปัญหา (Problem Solving) โดยมุ่งไปที่การป้องกัน การควบคุม และการลดอาชญากรรมรวมถึงการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม

เห็นความสำคัญของชุมชนว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุมอาชญากรรม และควบคุมสังคมได้ดีที่สุด และนำไปสู่การแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน หรือ Community Based โดยปฏิเสธกระบวนการยุติธรรมตามปกติว่าไม่ใช่กระบวนการแก้ปัญหาอาชญากรรมได้โดยลำพังทั้งหมด ชุมชนอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาหรือปัญหาได้รับผลกระทบจากปัญหาชุมชนจึงน่าจะเป็นผู้ที่ชี้ปัญหา และวิเคราะห์ปัญหา และแก้ไขปัญหาก็ได้ดีที่สุด ตรงกับปรัชญาของ “ยุติธรรมชุมชน” ในส่วน Problem Solving

ความหลากหลายของยุติธรรมชุมชนขึ้นอยู่กับว่าในแต่ละชุมชนมีวัฒนธรรมลักษณะเฉพาะของชุมชนอย่างไร และระดับการให้ความร่วมมือของคนในชุมชนไม่ว่าจะเป็นผู้นำศาสนา ตัวแทนในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานภาครัฐและเอกชนมากเท่าไร และใครเป็นฝ่ายริเริ่มบริหารจัดการ ซึ่งต่างก็พุ่งเป้าไปที่คนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหา

โดยภาครัฐตระหนักในศักยภาพของชุมชนในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนเอง ประกอบกับข้อจำกัดของรัฐที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาสังคมทั้งหลายทั้งปวงได้เพียงลำพัง ข้อจำกัดที่ว่านี้ นอกจากจะเป็นข้อจำกัดเรื่องเงินและกำลังคนแล้วยังหมายรวมถึงข้อจำกัดในเรื่องความรู้ ความเข้าใจในวิถีชุมชนอย่างลึกซึ้งด้วย นอกจากนี้ยังเป็นไปตามหลักการบริหารงานยุติธรรม

หน้าที่ของรัฐมีแค่โดยตรงกับชุมชน คือช่วยเหลือ สนับสนุน กระตุ้น และเสริมสร้างพลังชุมชนให้สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตัวของชุมชนเอง

ปัจจัยทางด้านชุมชนที่เอื้อในการระงับข้อพิพาทนั้น โดยที่การประนีประนอมข้อพิพาทโดยชุมชนนั้น ชุมชนถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการประสบความสำเร็จในการดำเนินการ จากการศึกษากระบวนการยุติธรรมชุมชนก็ยึดหลักปัจจัยชุมชนตาม มิติภูมิศาสตร์ เป็นหลักโดยคำนึงถึงชุมชนในมิติทางสังคมวิทยาและจิตวิทยาด้วย เพื่อคาดถึงการพัฒนาและวิธีการสร้างความยุติธรรมให้เกิดในชุมชนนั่นเอง การพัฒนาชุมชน ประกอบกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการทำให้ชุมชนเข้มแข็ง โดยคำนึงถึงวัฒนธรรมชุมชน

จากการที่มีการจุดประกายแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มีองค์ประกอบสำคัญคือการให้ความสำคัญกับผู้ถูกระงับหรือเหยื่ออาชญากรรมไม่น้อยไปกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ คือผู้กระทำผิดและชุมชน นั้น เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่สังคมอาจถือโอกาสนี้ในการกำหนดนโยบายสร้างกิจกรรม และกระตุ้นให้ชุมชนได้มีส่วนสำคัญในการเสริมพลังแก่เหยื่ออาชญากรรมซึ่งก็คือสมาชิกส่วนหนึ่งของชุมชนให้มากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับชุมชนได้เสริมพลังแก่ผู้กระทำผิดที่พลังพลัดไปและรับกลับคืนสู่ชุมชนด้วยดีตลอดมา รวมทั้งเป็นการเตรียมการให้ชุมชนได้เรียนรู้ที่จะป้องกันลูกหลานและเพื่อนบ้านของชุมชนจากกรณีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นแล้วให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม

ที่เกิดขึ้นซ้ำรอยเดิมในอนาคตได้อีกทางหนึ่ง ตามแนวทางของยุติธรรมชุมชนที่เน้นการป้องกันอาชญากรรม

คุณลักษณะพิเศษที่สำคัญของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์โดยที่การระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์นั้นเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการที่จัดให้ คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือ เหยื่ออาชญากรรม หรือผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน¹ ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยการจัดให้มีพบปะกันซึ่งหน้า โดยผู้กระทำความผิดต้องรู้สึกผิดและกล่าวขอโทษ และต้องแสดงความรับผิดชอบในการกระทำของตน โดยการบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย รวมทั้งให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามโครงการเพื่อบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย และเพื่อการกลับคืนสู่สังคมของตนเอง โดยชุมชนหรือสมาชิกในชุมชนมีหน้าที่ประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดให้กลับคืนดีดังเดิม โดยส่งเสริมให้เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ใช่อาชญากรรมที่ร้ายแรง แต่สามารถปรับปรุงตัวให้ดีขึ้นและสามารถใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในชุมชนได้โดยไม่ต้องส่งตัวให้รับโทษในเรือนจำ โดยการดำเนินการตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นจะก่อให้เกิดเป็นผลในการดำเนินการ ในการระงับข้อพิพาทที่ทำให้เกิดความสมานฉันท์ โดยผู้เสียหายได้รับการเยียวยาชดใช้ค่าเสียหาย ผู้กระทำความผิดรู้สำนึกในการกระทำและไม่ต้องรับโทษจำคุก รวมทั้งชุมชนเกิดความสงบสุขและทุกฝ่ายกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุขอีกครั้ง

การระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชน ตามความหมายในการศึกษานี้ หมายถึงกระบวนการที่ให้ชุมชนหรือสมาชิกในชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับโดยอาจเข้ามาในฐานะคนกลางหรือบุคคลที่สามารถแทรกเข้ามาเป็นตัวกลางระหว่างคู่กรณีพิพาทโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะช่วยชักนำ ส่งเสริมและสนับสนุนให้คู่กรณีพิพาทซึ่งมีกรณีพิพาททางอาญา ประเภทที่กฎหมายเปิดช่องให้คู่กรณีพิพาทสามารถระงับข้อพิพาทกันเองได้โดยไม่ต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หรือประเภทที่ต้องถูกบังคับโดยกฎหมายให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แต่หากได้มีการพบและเจรจาตกลงกันระหว่างผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายจากการกระทำนั้นแล้วก็อาจทำให้คดีความตามข้อพิพาทสามารถระงับลงได้โดยเร็วและเป็นประโยชน์โดยตรงกับคู่กรณีพิพาท ที่จะได้มีโอกาสได้มาพบและเจรจาปรับความเข้าใจกันภายใต้บรรยากาศที่มีความเป็นมิตร โดยบุคคลที่เป็นสมาชิกในชุมชนที่มีความเป็นกลางและมีคุณสมบัติที่เหมาะสมและที่สำคัญคือเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีพิพาทที่จะเข้ามาช่วยทำหน้าที่เข้าร่วมเจรจาหรือช่วยเสนอวิธีการแนวทางหรือข้อตกลงที่เหมาะสมให้คู่กรณีพิจารณาตัดสินใจเพื่อให้เกิดการรอมชอมกัน ข้อเสนอของบุคคลดังกล่าวไม่มีผลผูกพันที่คู่พิพาทจะต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้

¹ Tony F. Marshall. (1985). *Alternative to Criminal Courts*. Seeing the Whole Justice Repairing the damage Restorative Justice in action.

เพื่อให้ คู่กรณีพิพาทมีโอกาสกลับมาปรองดองกันและกลับมาใช้ชีวิตในชุมชนได้อย่างสงบสุขได้อีกครั้ง ซึ่งผลจากการได้พบและเจรจากันจะช่วยลดความไม่พอใจและความแค้นเคืองของฝ่ายผู้เสียหายมาเป็นการให้อภัยและยกโทษให้แก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา และผลของการเจรจามอบชดเชยกันอาจทำให้เงื่อนไขของการดำเนินคดีหมดไปในความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความกันได้ หรืออาจเป็นเหตุให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นตำรวจ พนักงานอัยการและศาลยุติธรรมสามารถระงับลงได้อย่างรวดเร็วกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนปกติของการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนปกติของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมการนำข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ในประเทศไทยโดยการนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนเข้ามาปรับใช้กับการระงับข้อพิพาทเพื่อเป็นทางเลือกในกระบวนการยุติธรรมหลักของไทย

จากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาในกระบวนการยุติธรรม ทั้งคดีที่มีปริมาณมากและกระบวนการที่ใช้อยู่ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมได้ จึงได้มีการศึกษาและเริ่มนำเอาแนวคิดรวมทั้งวิธีการต่าง ๆ นอกเหนือจากการดำเนินกระบวนการในระบอบยุติธรรมแบบเดิมเพื่อลดปริมาณคดีและเพื่อการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่าง และรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลเพิ่มเติม โดยให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายในแต่ละเรื่องศึกษาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของเรื่องนั้น ๆ โดยตรง ตลอดจนการพิจารณาอัตราค่าล้างชำระราชการอัยการให้สอดคล้องกับปริมาณราชการ และการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด) ไปพิจารณาคำเนิการด้วย² จนในปัจจุบันได้มีการนำการเบี่ยงเบนคดีในรูปแบบต่าง ๆ โดยทั้งนี้แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนต่างก็เป็นทางเลือกหนึ่งที่หลายฝ่ายเชื่อกันว่าจะเข้ามาช่วยแก้ปัญหาที่กำลังประสบอยู่ได้

แนวคิดเรื่องกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์หรือแนวคิดการชดใช้เยียวยาเหยื่ออาชญากรรมโดยผู้กระทำผิดร่วมสมัยเริ่มแพร่กระจายเข้าสู่วงการอาชญาวิทยาและงานยุติธรรมไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 และแนวคิดดังกล่าวกำลังมีอิทธิพลในการปรับเปลี่ยนกรอบทัศนคติของกระบวนการยุติธรรมผ่านทางนโยบายอาญาแห่งรัฐและดำเนินการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติต่อไป

ส่วนการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้จริงนั้น การส่งเสริมให้ชุมชนสามารถนำหลักการ “ยุติธรรมชุมชน” มาใช้เป็นนโยบายที่สำคัญของกระทรวงยุติธรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ “ยุติธรรมถ้วนหน้า ประชาชนมีส่วนร่วม” (Justice for All, All for Justice) อันจะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม สร้าง

² http://www.cabinet.soc.go.th/soc/program2-3.jsp?top_serl=162601&key_word=&owner_de... 22/8/2550. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผลสรุปมติ คณะรัฐมนตรี วันที่มีมติ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 เรื่องการศึกษาแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล สืบค้นเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2550

ความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคมร่วมกัน โดยภาครัฐจะส่งเสริมการรวมตัวกันของประชาชนในลักษณะของ “เครือข่าย” เพื่อทำงานลักษณะหุ้นส่วนเคียงบ่าเคียงไหล่กับภาครัฐในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนและจะส่งเสริมให้เครือข่ายมีความเข้มแข็ง สามารถรวมตัวกันและมีบทบาทต่าง ๆ ดังที่เกี่ยวกับความเป็นธรรมความยุติธรรม และความปลอดภัยจากอาชญากรรม กล่าวคือภาครัฐและภาคประชาสังคมจะได้ร่วมกันสร้าง “สังคมที่ยุติธรรม” ซึ่งหมายถึงสังคมที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคภายใต้กฎหมายอย่างถ้วนทั่วและเป็นสังคมที่มีความสุขสงบ ปราศจากอาชญากรรม อันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมยั่งยืน เป็นการปรับแนวทางการนำชุมชนมาร่วมกับภาครัฐจากเดิมที่มีลักษณะเป็นการจัดตั้งมาเป็นการทำงานในรูปแบบหุ้นส่วน โดยนำศักยภาพของชุมชนเข้ามาร่วมแก้ปัญหาในชุมชน

ในต่างประเทศก็ปรากฏรูปแบบของการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนซึ่งมีดำรงอยู่แล้วในสังคมตะวันออก โดยในการศึกษานี้จะศึกษารูปแบบการระงับข้อพิพาทโดย ชุมชนของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่มีการพัฒนาองค์กรชุมชนในการระงับข้อพิพาทเป็นรูปธรรมกว่าประเทศในภูมิภาคเดียวกันมาสนใจแนวทางเลือกนี้ในการแก้ไขปัญหาคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งที่จริงแล้วในต่างประเทศแม้แต่ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่เป็นประเทศแถบเดียวกันก็ตระหนักถึงทางเลือกในการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนนี้เช่นกัน โดยออกกฎหมายเพื่อรับรองและกำหนดรูปแบบการระงับข้อพิพาทกันในชุมชนท้องถิ่นเดียวกัน

ระบบการแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยท้องถิ่นของฟิลิปปินส์

คาตารุงกัง พัมบารงไกย์ คือระบบการแก้ปัญหาข้อพิพาท ณ หน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ สอดคล้องกับวัฒนธรรมของชาวฟิลิปปินส์ที่ต้องการสร้าง “ความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ดี” มากกว่ามาเป็นศัตรูต่อกัน คนฟิลิปปินส์จึงแสวงหาคนกลางที่เป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายที่จะมาทำช่วยให้คู่กรณีบรรลุในทางออกของปัญหา จึงน่าจะเป็นบุคลิกลักษณะเหมือนคนไทยหรือจริง ๆ คือคนเอเชียโดยทั่วไปที่ไม่ชอบเป็นความกัน

ส่วนการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้นมีอยู่ในสังคมของ สปป.ลาว อยู่แล้วในลักษณะการถ้อยทีถ้อยอาศัยของคนในชุมชน โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในชุมชนได้แก่กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 53 และมาตรา 54 ในการให้ระงับข้อพิพาททั้งทางแพ่งและรวมทั้งทางอาญา และด้วยความสำคัญของการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยในท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงออกเป็นข้อตกลงฉบับที่ 304/กข ลงวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ว่าด้วยการจัดตั้งและเคลื่อนไหวของหน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้าน ซึ่งมีบทบาทช่วยส่งเสริมองค์กรปกครองระดับหมู่บ้านในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน

แนวทางปฏิบัติตามแนวกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญารวมทั้งรูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย การระงับข้อพิพาทในทางอาญา มีทั้งในรูปแบบกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายนี้เรียกอีกอย่างว่าการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นทางการ (Formal Justice) และการระงับข้อพิพาทแบบไม่เป็นทางการ (Informal Justice) นี้ เป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาทของคู่กรณี และผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกใช้เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งในประเทศไทยก็มีปรากฏขึ้นทั้งสองรูปแบบ

เมื่อ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแนวทางและรูปแบบการลดปริมาณชั้นสู่ศาล และมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามมติคณะกรรมการการศึกษาแนวทางและรูปแบบ จนในปัจจุบันได้มีการนำการเบี่ยงเบนคดีในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 และยังมีตัวกฎหมายที่มีความพยายามในการผลักดันเพื่อให้ออกมาเป็นตัวเลือกเพิ่มขึ้น อย่าง ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. (ฉบับร่างกระทรวงยุติธรรมที่ผ่านกรม.)³ แม้แต่ในตำราจก็ได้มีการสร้างกลไกทางกฎหมายขึ้นคือ ร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญา ในชั้นสอบสวน พ.ศ.⁴

แม้กระทั่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีการออกพรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยให้อำนาจอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

ในมาตรา 61/3 บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิดที่เกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม หรือแสดงความจำนง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอนายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในหน่วยงานของศาลอาญาก็ได้มีทางเลือกเข้ามาในยุติธรรมหลักในชั้นตอนที่มาสู่ศาลได้นำ “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (Restorative Justice) มาปรับใช้เสริม ให้มีทางเลือกที่สามารถเข้าสู่การประนอมข้อพิพาทได้ คดีที่มีพฤติการณ์ไม่ร้ายแรงและอยู่ในวิสัยที่จะบรรเทาความเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการดำเนินงานและส่งเสริมระบบประนอมข้อพิพาทได้คัดเลือกให้เข้าสู่การ

³ สำนักงานอัยการสูงสุด

⁴ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ประนอมข้อพิพาท โดยภาพรวมระบบราชการในหน่วยงานยุติธรรมได้มีความพยายามที่จะมีการดำเนินการ ในลักษณะของการกระจายอำนาจ มุ่งเน้นให้ประชาชนคนสามัญเข้าใจ และจัดการเอง ได้จึงใช้วิธีการที่คล้ายคลึงกับการดำเนินชีวิตประจำวัน โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยทนายความ หรือประสบการณ์ทางวิชาชีพ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้หลักเกณฑ์และเนื้อหาสาระของวิธีการไม่มีการกำหนดอย่างแน่ชัดตายตัวไม่มีประกาศหรือบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้สามารถยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพการณ์ และตามความพอใจที่จะทำให้บรรลุผลในการระงับคดี ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างเหมาะสมวิธีการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาแบบไม่เป็นทางการที่นำมาใช้ในศาลก็กระฉิบหายให้ทำการสืบเสาะและคุมประพฤติผู้กระทำความผิดแต่ก็หาได้ทำให้ปัญหา ลดลง

จากการศึกษาประเทศไทยมีปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญา ในชุมชนมาใช้ อาทิ พื้นฐานทางสังคมในการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน เมื่อพิจารณา ปัจจัยด้านสภาพสังคมของไทยเทียบกับของฟิลิปปินส์ และ สเปน.ลาว แล้ว จะเห็นว่าเป็นปัจจัยที่เหมาะสมไม่ได้คือยไปกว่าของสองประเทศเลยไม่ว่าด้านการนับถือศาสนา การให้ความสำคัญต่อการจัดการชุมชน โดยคนในท้องถิ่นและภาครัฐที่ส่งเสริมการพัฒนาชุมชนโดยถือว่าเป็นหน่วยพื้นฐานทางสังคมที่หากเข้มแข็งพึ่งตนเองได้แล้วก็จะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศโดยภาพรวมให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งในเรื่องรูปแบบการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบการแก้ปัญหาความขัดแย้ง โดยท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ คาตารุงกัซ พัมบารางไคย์ การใช้การระงับข้อพิพาทโดยชุมชนอย่างระบบเจ้าโคตรในภาคอีสานของประเทศไทย หากจะดูบทเรียนจากประเทศฟิลิปปินส์ในเรื่องของกฎหมายแล้วเอามาปรับใช้ใน ประเทศไทย แล้วนำมาร่างเป็นกฎหมายน่าจะส่งเสริมแนวคิดยุติธรรมชุมชนที่ทางกระทรวงยุติธรรม กำลังดำเนินการแล้วทำการอบรมเจ้าโคตรหรือผู้นำที่ชาวบ้านเคารพนับถือ น่าจะช่วยฟื้นฟูระบบเจ้าโคตร ที่มี การปรับปรุงใหม่ให้กลับมาช่วยยุติธรรมทางหลักได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการนำมาใช้ใน ประเทศไทยการสร้าง “เครือข่ายยุติธรรมชุมชน” สู “สมานฉันท์ระดับชาติ” จากเครือข่ายของการสร้างให้เกิดกระบวนการใหม่ในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการสร้างอาสาสมัครภาคพลเมือง ให้เข้าใจและมีทักษะ ในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง รวมถึง ตัวอย่างของการสร้างกติกาสันติภาพในชุมชนในหมู่บ้าน เหมือนเช่นตำบลปากคอกที่กำลังขยายออกไป ในที่อื่น ๆ หากเชื่อมโยงกับแนวคิดที่ได้จากข้อสรุป ของการสานเสวนาสमानฉันท์แห่งชาติระหว่างผู้เฝ้าสันติกว่าร้อยแปดชีวิตที่ทำงานหาฉันท์ตามดิ ร่วมกัน โดยเฉพาะที่ต้องให้มีคณะกรรมการสมานฉันท์ในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติลงไปถึงจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อาจจะไม่คล้ายกับรูปของฟิลิปปินส์ แต่มีบทบาทมากกว่าหาแนวทางด้านการ ป้องกัน สร้างภูมิคุ้มกัน โดยให้เด็กได้เรียนรู้การแก้ปัญหาอย่างสันติ การเจรจาไกล่เกลี่ยอย่างมีหลัก

การก็จะยิ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายยุติธรรมชุมชนมากยิ่งขึ้น ทำให้มองเลยไปถึงการยึดโยงไปสู่การสร้างสมานฉันท์ทางการเมืองอีกด้วย

ซึ่งทั้งศาลหมู่บ้านและศาลตำบลมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นทางการไม่ต่างจากการระงับข้อพิพาทในฟิลิปปินส์กับ สเปน.ลาวมากนัก จะมีก็ตามที่กล่าวแล้วในเรื่องข้อจำกัดทางกฎหมายและความผูกพันของการประนอมข้อพิพาทเท่านั้น นอกจากรูปแบบที่เด่นชัดทั้งสองรูปแบบแล้วยังมีการระงับข้อพิพาทที่แฝงอยู่ในวัฒนธรรมต่าง ๆ หากได้มีการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ในการให้สามารถระงับข้อพิพาทในชุมชนเพื่อเป็นแนวทางและมุ่งให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ก็จะทำให้เกิดกระบวนการยุติธรรมชุมชนที่เต็มรูปแบบ ขจัดปัญหาการระงับข้อพิพาทที่ละเมิดกฎหมายโดยเฉพาะในการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่อยู่ห่างไกล เพราะไทยเรามีปัจจัยทางสังคมและรูปแบบการระงับข้อพิพาทในชุมชนที่เอื้ออยู่แล้ว แนวความคิดที่เปลี่ยนไปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการยุติธรรมประเทศไทยก็ยังไม่สายเกินไปที่จะมุ่งให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมเพราะไทยยังมีต้นทุนทางสังคมที่เอื้อต่อการพัฒนาตามแนวคิดนี้ โดยต้องเชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนของไทย

ในส่วนของความผิชาญาที่สามารถนำการประนอมข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้แม้แต่ในส่วนความผิชาอันยอมความได้นั้นของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดอยู่มากเมื่อเทียบกับของฟิลิปปินส์และสเปน.ลาว ทำให้ขอบเขตการจะนำคดีอาญาไประงับข้อพิพาทโดยชุมชนมีอยู่อย่างจำกัด จึงน่าที่จะมีการพิจารณาทบทวนถึงสิ่งที่กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีอาญาที่มุ่งป้องปรามและแก้ไขฟื้นฟูว่าสอดคล้องกับหลักการที่เป็นข้อจำกัดที่ไว้กันอยู่หรือไม่ แต่ควรหันกลับไปมองผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการเกิดอาชญากรรมโดยตรงคือบุคคลที่ได้รับความเสียหาย โดยมีใช้แก้ไขเพื่อให้มีสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหายแต่เพียงอย่างเดียว และชุมชนที่บุคคลที่เกี่ยวข้องในอาชญากรรมได้อาศัยอยู่ในฐานะผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยทางอ้อม ที่จะมีความมั่นใจในความปลอดภัยในการดำรงชีวิตประจำวัน รวมทั้งการขาดกฎหมายที่รับรองการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมชัดเจนอย่างในฟิลิปปินส์และสเปน.ลาว ขาดความแน่นอนในการดำเนินการระงับข้อพิพาทกันในชุมชน และในส่วนของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้เปิดช่องให้มีการสร้างรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนไว้ ซึ่งหากขาดหลักประกันตรงนี้ไปจะทำให้ผู้เสียหายถึงเลในการจะเข้าสู่การระงับข้อพิพาทโดยชุมชนเป็นผลให้มาตรการดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับเป็นทางเลือกที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การจะนำมาแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมในแง่ความล่าช้า คดีล้นศาล คนล้นคุก เพื่อมุ่งวัตถุประสงค์ในการป้องปรามและแก้ไขฟื้นฟูอย่างที่ไม่ได้ผลอย่างที่ควรจะเป็นและยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ที่เกิดจากการขาดความร่วมมือที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมในการส่งเสริมผลักดันให้เกิดการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน จะมีก็แค่เพียงบางหน่วยงานส่วนใหญ่ก็จะเป็นภาพในการทำส่วน

ของใครของมัน แม้จะมีหน่วยงานที่คอยอบรมให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชนอยู่บ้างแต่ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างทั่วถึง การขาดความเชื่อมั่นของผู้ที่จะเข้าสู่การระงับข้อพิพาทต่อผลผูกพันในการระงับข้อพิพาททางอาญา โดยเฉพาะบางส่วนของกระบวนการยุติธรรมยังมีทัศนคติที่ขาดความเชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนในการนำแนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้ โดยเฉพาะกรณีการระงับข้อพิพาททางอาญา โดยชุมชน ข้อจำกัดต่าง ๆ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนให้อำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในชุมชนได้เอง ในแนวความคิด “ยุติธรรมชุมชน” (Community Justice) มาใช้ในการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพและการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมปัจจุบัน

จากสภาพปัญหาในระบบที่มีคดีมากเมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่สำคัญของระบบการระงับข้อพิพาทตามกระบวนการยุติธรรมหลักของประเทศไทยในประเด็นหลักๆ เห็นได้ว่า กระบวนการยุติธรรมนั้นถูกผูกขาดโดยรัฐมากเกินไป เป็นเรื่องที่รัฐเข้ามาจัดการเองทั้งหมด ทั้งระบบ โดยไม่มีพื้นที่ให้ชุมชนและประชาสังคม โดยตลอดเวลาที่ผ่านมามากให้ความสำคัญต่อบทบาทของผู้กระทำความผิดจึงได้เกิดแนวคิดเป็น 2 กระแส คือการให้ความสำคัญแก่เหยื่ออาชญากรรมเกิดเป็นนักคิดกลุ่มหนึ่งที่คิดเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” หรือ Restorative Justice และกระแสที่ให้ความสำคัญกับชุมชนว่าน่าจะเป็นรากฐานในการแก้ปัญหา ก็เลยมาให้ความสนใจชุมชนและก็เป็นแนวคิดในเรื่อง “ยุติธรรมชุมชน” หรือ Community Justice ซึ่งเป็นรูปแบบกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นทางการที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหในกระบวนการยุติธรรมหลักโดยจะนำไปใช้อย่างไม่เป็นทางการในการแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เป้าหมายของโครงการเหล่านี้แตกต่างกันออกไป มาใช้กับคดีอาญาบางลักษณะของไทย ทั้งกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนต่างก็ เห็นว่าหลักการยุติธรรมไม่ใช่เรื่องของคนเพียงสองฝ่ายเท่านั้น แต่ต้องเป็นเรื่องของคนที่ฝ่ายคือผู้กระทำผิดกับผู้เสียหาย และรัฐกับชุมชน ซึ่งทุกฝ่ายนี้ต่างได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมด้วยกันทั้งนั้น รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ที่ควรจะได้นำมาพิจารณาเป็นรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยนำ “ยุติธรรมชุมชน” มาเป็นกลยุทธ์ในการเข้าถึงความสมานฉันท์ โดยภาครัฐก็จะปรับกระบวนการทัศน” ว่าแทนที่จะเข้าไปสั่งการ ก็เข้าไปช่วยส่งเสริมเป็น “หุ้นส่วน” ภาคประชาชนก็ต้องปรับกระบวนการคิดว่า ความสงบเรียบร้อยไม่ใช่เรื่องของภาครัฐอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของชุมชนด้วย และเมื่อทั้งสองฝ่ายปรับกระบวนการทัศนเข้าหากัน แล้วมาทำงานร่วมกันให้เกิดความเป็นธรรม ความยุติธรรมในสังคม อันนี้คือสิ่งที่เรียกว่า “ยุติธรรมชุมชน” และนำมาสู่การจัดการกับข้อพิพาทโดยการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน จากที่กล่าวมาถึงระบบในการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเฉพาะในการระงับข้อพิพาทแบบเป็นทางการซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทกระแสหลักซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานของรัฐมีขีดความสามารถจำกัดอันเนื่องมาจากจำนวนบุคลากร งบประมาณฯ เป็นสิ่งที่น้อยมากเมื่อเทียบกับปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มมากขึ้น

จึงต้องใช้การบริหารจัดการทรัพยากรให้ถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด อาทิ การบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นต้น ซึ่งข้อจำกัดของการระงับข้อพิพาทแบบเป็นทางการหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญาธรรมดาที่ส่งผลต่อศักยภาพของระบบที่มีต่อการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมที่สำคัญและเห็นได้ชัดมีดังนี้ข้อจำกัดด้านค่าวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรม

ส่งผลให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องมี “ต้นทุน” เป็นตัวเงิน “คุก” ก็ยังได้ชื่อว่า “มีไว้ขังคนจน” เช่นเดิม “ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงความยุติธรรม” ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความยากจนกับความไม่ยากจน เพราะเหตุแห่งการมีอคติของสังคมและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมในการเลือกปฏิบัติต่อคนจนของสังคมนั่นเอง

และจากปัญหาข้อจำกัดในด้าน “ต้นทุน” และ “การขาดประสิทธิภาพ” ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ไม่สามารถควบคุมอาชญากรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ทำให้เกิดความไม่เชื่อถือว่ากระบวนการนี้จะสามารถอำนวยความสะดวกความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง เกิดการหันไปหาทางเลือกอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ยังจะเป็นการทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาห่างไกลจากทางเลือกในการแสวงหาความยุติธรรมจากสังคม ส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงการหาทางเลือกใหม่เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เกิดความคิดในการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ จึงได้เกิดกลไกที่มาช่วยสร้างทางเลือกตามแนวทางสมานฉันท์ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น แทนที่จะต้องนั่งพิจารณาตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักแต่เพียงอย่างเดียว

แต่เมื่อพิจารณาไกลเคื่องมือต่าง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานได้พยายามผลักดันออกมานั้นก็เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายหลังการเกิดอาชญากรรมและอาชญากรรมนั้นได้เข้ามาอยู่ในขอบข่ายอำนาจของเจ้าพนักงานแล้ว แม้ว่าทางเลือกต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นอาจทำให้เกิดความสมานฉันท์ในที่สุด แต่ก็มีได้มุ่งที่จะสร้างภูมิคุ้มกัน หรือบทเรียนร่วมกันของคนในชุมชน สุดท้ายก็มีได้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบที่ร่วมกันอย่างแท้จริงของชุมชนที่มีให้กับภาครัฐ

และแม้จะเป็นทางเลือกที่จะเลี่ยงกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก แต่ก็เป็นการเลี่ยงห่างจากปัญหาได้เข้ามาในกระบวนการยุติธรรมแล้ว และบทบาทของหน่วยงานภาครัฐก็ยังมีบทบาทมาก แม้จะมีการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นแต่ก็เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งเท่านั้น มิได้เป็นการช่วยแก้ปัญหาที่ต้นเหตุแบบยั่งยืน ส่วนใหญ่มักเป็นการทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันเองของหน่วยงานภาครัฐ

การนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนมาใช้ตามแนวทางการยุติธรรมสมานฉันท์โดยนำยุติธรรมชุมชนมาใช้แก้ปัญหาอันเนื่องด้วยโอกาสในการพัฒนาการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนมาใช้ในประเทศไทยได้มีความพยายามในการนำหลักยุติธรรมชุมชนมาใช้ในสังคมไทย เป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และมุมมองที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง

กับการอำนวยความสะดวกทั้งในมุมมองของเจ้าหน้าที่รัฐและในมุมมองของชุมชน โดยส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เคยมองว่าการอำนวยความสะดวกเป็นบทบาทหรือ “อำนาจ” ของตนก็ต้องปรับว่าบทบาทเหล่านี้ชุมชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและต้องมีส่วนร่วมอยู่ด้วยในการดำเนินการและในส่วน of ประชาชนก็ต้องปรับว่าการอำนวยความสะดวกก็เป็นบทบาทของชุมชนเช่นกันหลังจากที่ถูกทะเลาะหรือไม่เปิดโอกาสให้เกี่ยวข้องมาเป็นเวลานาน

แม้ว่าอาจจะยังไม่สามารถจะกล่าวได้ในขณะนี้ว่าแนวคิดเรื่องยุทธธรรมชุมชนจะเป็นผลสำเร็จซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโดยทันทีแต่พัฒนาการที่ผ่านมายังชี้ให้เห็นทิศทางที่มุ่งสู่การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน ปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้เชื่อได้ว่าหากเป็นที่เข้าใจและเห็นประโยชน์โดยผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายก็น่าจะเป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับและเกิดขึ้นได้จริงในที่สุด

การระงับข้อพิพาทโดยชุมชนในลักษณะเช่นนี้เป็นภารกิจที่ไม่มี ความชัดเจนมาก่อนว่า อยู่ในขอบเขตงานของกระทรวงยุติธรรมและเป็นเรื่องใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมและยังเป็นภารกิจที่อาจจะเหลื่อมซ้อนกับภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับชุมชนอยู่แล้ว เช่นกระทรวงมหาดไทย แต่เชื่อว่าหากทุกหน่วยงานเข้าใจเป้าหมายที่เป็นบูรณาการร่วมกันและมีการแบ่งงานที่ดี รวมทั้งความเข้าใจในภารกิจที่เกี่ยวกับชุมชนของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม นอกจากความเหลื่อมซ้อนของภารกิจที่เกี่ยวกับชุมชนของหน่วยงานภาครัฐที่กล่าวมาแล้ว หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเองก็ยังมีภารกิจเกี่ยวกับชุมชนที่มีความเข้าใจซ้อนกันอยู่และปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องยุทธธรรมชุมชนและทักษะการทำงานกับชุมชน แม้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะให้ความสนใจและมีประสบการณ์ในการดำเนินงานร่วมกับชุมชนมาเป็นเวลานาน แต่รูปแบบการทำงานร่วมกับชุมชนยังเป็นลักษณะการจัดตั้งและสั่งการ โดยรัฐมากกว่าการทำงานแบบหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญที่สุดที่นำไปสู่ความสำเร็จดังกล่าวคือการปรับกระบวนการทัศน์ในการทำงานของบุคลากรในเชิงการจัดตั้งและสั่งการ โดยมีมุมมองจากภาครัฐเป็นหลัก (outside in) ไปสู่การทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนที่มีชุมชนเป็นตัวตั้ง (inside out) นอกจากนี้ยังพบว่าทักษะในการทำงานกับชุมชนที่อยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจชุมชนและมองชุมชนเป็นศูนย์กลางสามารถนำมาปรับใช้ได้เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถขยายฐานความรู้เรื่องยุทธธรรมชุมชนไปสู่บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับชุมชนได้อย่างทั่วถึงและให้มีการพัฒนาหน่วยงานและกฎหมายรองรับการทำงานด้านยุทธธรรมชุมชน เนื่องจากการดำเนินการผลักดันแนวทางการนำเอาชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องที่จะมีผลในการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นอย่างสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรม และเป็นเรื่องที่ต้องมีการผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

โดยคำนึงถึงความสำคัญของการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวกระบวนการยุติธรรม สมานฉันท์และยุทธธรรมชุมชนจากอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกัน และการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของ

ชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดที่สุดคือตำรวจซึ่งได้มีการปรับกระบวนการทัศนคติขององค์กรเพื่อน้อมนำ ยุติธรรมชุมชนเข้าสู่ทางปฏิบัติซึ่งก่อนหน้านี้ก็ได้มีโครงการตำรวจชุมชนสัมพันธ์ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเทคนิคด้านตำรวจชุมชนสัมพันธ์เป็นเทคนิคการกระตุ้น ความรู้สึกนึกคิดให้เกิดความสนใจ เกิดความเข้าใจ เกิดความเห็นใจ ลดปัญหาความขัดแย้ง สร้างความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความร่วมมือกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง นอกจากนี้ จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในชุมชน และยังเป็นการส่งเสริมให้การปฏิบัติงานตำรวจชุมชนมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยเมื่อพิจารณาเชื่อมโยงดูประกอบกับรูปแบบของกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ที่เหมาะสมกับยุติธรรมชุมชน คือ รูปแบบของคณะกรรมการบูรณาการชุมชน (community reparative boards) คณะกรรมการบูรณาการชุมชน เป็นวิธีการเชิงสมานฉันท์ในชุมชนที่หวนกลับคืนมาใหม่ รู้จักกันในนามของคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน กับการระงับข้อพิพาทโดยชุมชน โดยเฉพาะการจัดการระงับข้อพิพาทในคดีอาญา ความสมานฉันท์ของชุมชนย่อมจะมีประสิทธิภาพ และนั่นก็เป็นตัวอย่างของการตระหนักถึงความสำคัญและบทบาทของการนำกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์โดยการนำยุติธรรมชุมชนเข้ามาเป็นวิธีจัดการกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยมุ่งถึงวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างยั่งยืนเพื่อชุมชนที่สงบสุขโดยชุมชนเอง เพื่อให้เกิดความสมานฉันท์อย่างเป็นระบบตามกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์

กระบวนการระงับพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชน โดยผ่านการจัดการใกล้เคียงระงับหรือประนอมข้อพิพาทโดย รูปแบบของ คณะกรรมการบูรณาการชุมชน (community reparative boards) เป็นวิธีการเชิงสมานฉันท์ในชุมชนที่หวนกลับคืนมาใหม่ เป็นต้นแบบใหม่ที่ชุมชนแสดงความรับผิดชอบต่อการเกิดอาชญากรรมในชุมชนอย่างกว้างขวาง รู้จักกันในนาม คณะกรรมการยุติธรรมชุมชน คณะกรรมการนี้ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเบี่ยงเบนคดี คณะกรรมการ จัดการกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชนประกอบด้วยผู้คนในชุมชน ผู้กระทำผิดเหยื่ออาชญากรรม โดยมีอาจผู้แทนจากกระบวนการยุติธรรมอย่างตำรวจชุมชนสัมพันธ์ และบางครั้งก็มีสมาชิกครอบครัวของผู้กระทำผิดรวมอยู่ด้วย ใช้กับผู้กระทำผิดที่ไม่ว่างแรง และดำเนินการโดยมีการพูดคุยกันด้วยความเคารพก่อนที่คณะฯ จะพิจารณาโทษ คณะกรรมการเหล่านี้มีความสำคัญต่อสมาชิกชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในขั้นตอนที่อยู่ระหว่างชุมชนกับระบบงานยุติธรรมทางอาญา ดังนั้นในการที่จะนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยแนวทางยุติธรรมชุมชนในรูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนโดยผ่านคณะกรรมการยุติธรรมชุมชนดังกล่าว มาประยุกต์ใช้กับกระบวนการยุติธรรมหลักในประเทศไทย เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดยุติธรรมชุมชนที่สร้างความสมานฉันท์ จะต้องนำมาเสริมกับกระบวนการยุติธรรมหลักในคดีบางประเภทที่สามารถใช้กระบวนการดังกล่าวได้ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลใน

กระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องทั่วถึง ให้มีแนวความคิดปรัชญา ความเชื่อและแนวทางการดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องและเหมาะสมเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานภาครัฐทั้งที่เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการจัดการชุมชนควรกำหนดนโยบายให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมให้เอื้อต่อการนำการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนมาใช้ตามแนวทางกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชน เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ขจัดความซ้ำซ้อน เพื่อหันเหหรือเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2. การนำการระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยชุมชนนั้นในขั้นตอนแรกควรศึกษาศักยภาพของชุมชนต่าง ๆ เพื่อกำหนดกรอบที่แน่นอนโดยมุ่งเน้นผลักดันให้เกิดรูปแบบของ คณะกรรมการยุติธรรมชุมชนในขอบเขตที่กว้างตามแต่ปัจจัยในแต่ละท้องถิ่นทั้งที่มีรูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนอยู่แล้วหรือยังไม่มีแต่โดยสภาพแล้วสามารถเกิดขึ้นได้ โดยในเบื้องต้นมุ่งในส่วนความผิอันยอมความได้เป็นอันดับแรก โดยมีกฎหมายรับรองกระบวนการดังกล่าว เมื่อตกลงกันได้ ก็ให้มีผลรับรองได้โดยสามารถนำไปแจ้งแก่อำเภอ ส่งผลสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยประสานงานกับหน่วยงานของตำรวจตามอำนาจใน ร่าง พระราชบัญญัติใกล้เคียงในชั้นสอบสวน พ.ศ. เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

3. ในขั้นต่อไปเมื่อกำหนดรูปแบบการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนที่เหมาะสมได้แล้วก็อาจรับรองให้เป็นเงื่อนไขของการชะลอฟ้อง หรือเงื่อนไขในการดำเนินคดีอาญาต่อไป ในกรณีที่เป็นการยอมความที่ยอมความไม่ได้ที่ไม่เป็นอาชญากรรมที่ไม่ร้ายแรง อาทิ ความผิดที่เกิดจากการกระทำโดยประมาท ความผิดบนลัทธิพหุเส็กน้อย ความผิดที่เกิดจากเด็กหรือผู้เยาว์ เป็นต้น ให้ผ่านการจัดการข้อพิพาทโดยคณะกรรมการยุติธรรมชุมชนก่อน โดยมุ่งให้เกิดความสมานฉันท์แก่ทุกฝ่าย หากตกลงได้ส่งผลให้เป็นเงื่อนไขในการชะลอฟ้อง ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ที่กำลังมีการผลักดันแก้ไข ในรูปแบบที่เหมาะสมต่อระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยส่งผลให้เกิดความแน่นอนในการดำเนินการระงับข้อพิพาทกันในชุมชน

4. ในส่วนของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เปิดช่องให้มีการสร้างรูปแบบการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนไว้ ดังนั้นจึงควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของผู้เสียหาย ในบางกรณีว่าให้อำนาจคดีเข้ามาสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนเสียก่อนหากไม่สำเร็จจึงค่อยนำคดีขึ้นสู่ศาลเช่นเดียวกับรูปแบบของฟิลิปปินส์และสปป.ลาว

5. แก้ไขในเรื่องผลผูกพันความเค็ดขาดในข้อตกลงในการระงับข้อพิพาท โดยชุมชน เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามข้อที่ได้ตกลงกันไว้โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องใหม่ กรณีที่ฝ่ายผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง โดยให้คณะกรรมการยุติธรรมชุมชนที่รับรองขึ้นประสานกับ ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ เป็นผู้ติดตามดูแลผลว่าเป็นไปตามข้อตกลงหรือไม่ และในกรณีที่บุคคล อาญาร้ายแรงไม่สามารถจัดการได้ แต่อาจให้มีการตกลงเรื่องค่าเสียหายในทางแพ่งก่อน และให้มีผลรับรองในการยอมรับของการประนอมข้อพิพาทในศาลอาญา

6. กำหนดกรอบการได้มาของคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน โดยหลักให้มาจากการเลือกของบุคคลในชุมชน เว้นแต่ในท้องถิ่นนั้นมีรูปแบบที่อนุโลมเป็นคณะกรรมการยุติธรรมชุมชน อยู่แล้ว อาทิ เจ้าโคตร โดยมีต้องมีกรอบความรู้ความสามารถขั้นใดอย่างใดแต่ให้เป็นบุคคลที่ชุมชนยอมรับ โดยให้มีการอบรมพัฒนาความรู้การจัดการกับข้อพิพาท โดยหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบ การผลักดันให้มีขึ้นด้วยยุติธรรมชุมชนเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในชุมชน โดยร่วมกับหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งเน้นการพัฒนาชุมชนแบบยั่งยืน

7. สร้างทัศนคติใหม่แก่บุคลากรในหน่วยงานยุติธรรมให้เข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นในการระงับข้อพิพาท โดยชุมชนและมีทัศนคติที่เชื่อมั่นในศักยภาพของชุมชนเพื่อให้เกิดความร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันรวมทั้งให้มีหน่วยงานหรือองค์กรที่เข้ามาดูแลในส่วนนี้โดยเฉพาะอย่างมีประสิทธิภาพ

8. ศึกษาชุมชนแต่ละท้องถิ่นเพื่อพิจารณาปัจจัยที่เอื้อต่อการกำหนดรูปแบบและกรอบของการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชน โดยภาพรวมโดยยึดหลักปัจจัยชุมชนตาม มิติภูมิศาสตร์เป็นหลักโดยคำนึงถึงชุมชนในทาง มิติสังคมศาสตร์และมิติจิตวิทยาด้วยเพื่อคาดถึงการพัฒนาและวิธีการสร้างความยุติธรรมให้เกิดในชุมชนนั่นเอง

9. ให้ความรู้แก่ประชาชน โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ไกลจากความเจริญเพื่อให้เข้าใจ กระบวนการยุติธรรมชุมชนและการระงับข้อพิพาททางอาญาโดยชุมชนและเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างทั่วถึง

๑๒๓

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กรมประชาสัมพันธ์. (2543). ฝ่าวิกฤตด้วยพลังชุมชน. กรุงเทพฯ: กรมประชาสัมพันธ์.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2541). กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- _____. (2545). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย. หนังสือชุด ปฎิรูปกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2544). ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- กุลพล พลวัน. (2544). การบริหารกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- กมลิต ฒ นคร. (2547). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- _____. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2546). “ความยากจน การเข้าถึงความยุติธรรมกับกระบวนการยุติธรรมราคาแพง.” ใน กระบวนการยุติธรรมกับความยากจนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อคนจน. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน. หนังสือชุดโครงการวิจัยเรื่อง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับสังคมไทย ลำดับที่ 1. กรุงเทพฯ: เอเชีย แปซิฟิก ออฟเซ็ท.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2534). วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาตรี ศรีนวลทัด และวันชัย ศรีนวลทัด. (2528). คำอธิบายกฎหมายเรื่องความยินยอมในคดีอาญา: ความผิดอันยอมความได้. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ประชุมการช่าง.
- ทงศักดิ์ คุ้มใจน้ำ. (2534). การพัฒนาชุมชนเชิงปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ทวี ทิมจำ. (2528). การพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ: โอเคียนสโตร์.
- ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. (2527). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.

- นฤพล มีเชื้อ, เกลิมชัย คั่นคิงส์, ประทีป จันทระกุล, ชวลิต เกริกชัยวัน, ชาญชัย ปัทมาสน์ และ นิเทศน์ พลheim. (2542). **โครงการประนอมข้อพิพาทโดยคณะกรรมการหมู่บ้านประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายของรัฐบาหรือไม่ว**. การฝึกอบรมนักบริหารงานยุติธรรมหลักสูตรอัยการจังหวัด รุ่นที่ 18. กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด.
- บุญเทียน ทองประสาน. (2531). **แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนในงานพัฒนา**. จัดพิมพ์โดยสภาทอสิทเท่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา. กรุงเทพฯ: เอเชียคอมพิวกราฟฟิค.
- เบ็ญจมาศ ศิริภัทร. (2544). **ประชาคมรากหญ้าประสบการณ่จริงจากชุมชนเข้มแข็งระดับตำบล 4 ภาค**. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2546). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญวิทยา**. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.
- ประเวศ วะสี. **วัฒนธรรมกับการพัฒนา**. ใน สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ภูมิปัญญาไทย: มิติใหม่ในการพัฒนาที่ยั่งยืน. จัดโดย สำนักเสริมศึกษาและบริการสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับมหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2543). **นิติปรัชญา**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร. (2543). **กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา**. กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). (2542). **นิติศาสตร์แนวพุทธ**. โครงการพัฒนาระบบก้าหมายไทยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และมูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา.
- พัฒน์ บุญยรัตนพันธุ์. (2515). **แนวทางการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพฯ: กองฝึกอบรมกรมการพัฒนาชุมชน.
- ไพฑูริย์ เตรีอแก้ว. (2526). **ลักษณะสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ไพรัตน์ สูงกิจบูลย์. (2545). **แอลาว**. กรุงเทพฯ: อหิตดา.
- มัน พัทโนทัย. (2521). **“มาร์คอส” ผู้สร้างสังคมใหม่ฟิลิปปินส์**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์การพิมพ์.
- วิรัช เดียงหงษากุล. (2529). **หลักการพัฒนาชุมชนบทบาทของสถาบันการศึกษากับการพัฒนาชุมชนชนบท**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- วิลเลียม เจ. คลอสเนอร์. (2544). **วัฒนธรรมไทยในช่วงการเปลี่ยนแปลง**. แปลโดย พรพฐู รูปจำลอง. กรุงเทพฯ. มูลนิธิ เจมส์ เอช.ดับเบิลยู.ทอมป์สัน.
- วิษณุ รัตนโมรานนท์. (2536). **ความยุติธรรมอยู่ไหน**. กรุงเทพฯ: เอช เอน การพิมพ์.
- สุกชัย สิงห์ยะบุศย์ และคณะ. **โครงการสารคดี ลาวตอนล่าง**. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว). กรุงเทพฯ: ครีမ် แคชเชอร์ กราฟฟิค

- สัมพันธ์ เศรษฐกิจ และคณะ. (2540). การพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้าน. จัดโดย สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- ธานีชัย บุญชู. (2525). ความรู้ทั่วไปในการพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) สำนักงานอัยการสูงสุด. (2548). คู่มือประណอฆข้อพิพาท. กรุงเทพฯ:ชวนพิมพ์.
- สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). รายงานการวิจัย เรื่อง “การปฏิบัติงานของอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ก.ช.) : ปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ: บริษัทเพชรรุ่งการพิมพ์.
- สีดา (เจดีย์) สอนศรี. (2520). ฟิลิปปินส์: การเปลี่ยนแปลง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม (ตั้งแต่สมัยก่อนเป็นอาณานิคม-ปัจจุบัน). กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- สุจิตต์ วงษ์เทศ. (2545). ศิลปวัฒนธรรม ฉบับพิเศษ “ประวัติศาสตร์ฉบับกระทรวงศึกษาธิการฯ ดาว” ออกความโดย สมชาย นิลอาธิ. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลัย, อมราวดี อังคสุวรรณ และ วิมา เรื่องสกุล. (2538). รายงานผลงานวิจัยตุลาการหมู่บ้าน. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2548). ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- สุวิทย์ ธีรศาสตร์. (2541). ประวัติศาสตร์ลาว 1779-1975. สนับสนุนโครงการวิจัยโดยโครงการวิจัยประวัติศาสตร์สังคมและวัฒนธรรมชนชาติไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อดุลย์ ต้นประยูร. (2526). สังคมวิทยาชนบทและเมือง (สังคม211). กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- อรัญ สุวรรณบุบผา. (2518). หลักอาชญวิทยา. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- อัมณพ ชูบำรุง. (2527). ทฤษฎีอาชญวิทยา. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2540). ปาฐกถาใน ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: สภาร่างรัฐธรรมนูญ.
- อุดม บัวศรี และคณะ. (2546). เจ้าโคตร: การระงับความขัดแย้งในวัฒนธรรมอีสาน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- United Nations. มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. แปลโดย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. กรุงเทพฯ: เตือนตุลา.

บทความ

- กุลพล พลวัน. (2527, เมษายน). "ศาลหมู่บ้าน บทสรุปทางวิชาการ." วารสารกฎหมายปกครอง, 3, 1. หน้า 17-35.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2521). "งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม." อัยการนิเทศ, 31. หน้า 111-121.
- คณิต ฉ นคร. (2520, กันยายน). "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา." วารสารนิติศาสตร์, 9, 2. หน้า 137-138.
- _____. (2521, มกราคม). "ผู้เสียหายในคดีอาญา." วารสารอัยการ, 1, 1. หน้า 48-49.
- _____. (2528, มกราคม). "คุณธรรมทางกฎหมายกับการใช้กฎหมายอาญา." วารสารอัยการ, 3, หน้า 59-61.
- _____. (2541, มิถุนายน). "วิธีพิจารณาความอาญากับความผิดตามหลักกฎหมายแพ่ง." วารสารอัยการ, 4, 42. หน้า 53.
- จิตติ เจริญจำ. (2526). "บทบาทของอัยการในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา." บทบัญญัติ, 40, 1-2. หน้า 108.
- _____. (2535, เมษายน). "อัยการกับการสอบสวนเพิ่มเติมผู้ต้องหา." วารสารอัยการ, 15, 170. หน้า 57-71.
- ไชยศ วิฑูรานุพงษ์. (2541). ระบบความยุติธรรมกับชุมชน." วารสารอัยการ, 21, 240. หน้า 3-49.
- ณรงค์ วิทย์ไพศาล. (2535, มีนาคม). "บทบาทของพนักงานอัยการกับการคุ้มครองผลประโยชน์มหาชนในระบบซีวิลลอว์และระบบคอมมอนลอว์." วารสารอัยการ, 15, 169. หน้า 36-40.
- ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2540). "กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่นการสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา." อัยการนิเทศน์, 59. หน้า 129.
- ประธาน วัฒนวาณิชย์. (2541, ธันวาคม). "การปฏิรูประบบการลงโทษแนวทางสหวิทยาโดยเน้นทางอาชญาวิทยา." บทบัญญัติ, 54, 4. หน้า 15-19.
- ประสพสุข บุญเดช. (2541, มกราคม-มิถุนายน). "กฎหมายครอบครัวลาว." ดุลพาห, 1, 45. หน้า 66.
- อรุณี กระจำแสง. (2533, กันยายน). "บทบาทของอัยการในการสอบสวนคดีอาญา: ศึกษาเปรียบเทียบเยอรมัน สหรัฐอเมริกา และไทย." วารสารนิติศาสตร์, 20, 3. หน้า 63-64.
- อุทิศ แสนโกสติก. (2511). "วัตถุประสงค์ของการลงโทษ." บทบัญญัติ, 24, 3. หน้า 33-40.

วิทยานิพนธ์

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2532). ความยินยอมในกฎหมายอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การปรับกระบวนการตัดสิน กระบวนการยุติธรรมไทย. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณภัทร กตเวทีเสถียร. (2547). การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ศึกษาเฉพาะความผิดที่มีผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- คำรณี สุดเดมิย์. (2535). บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในการระงับข้อพิพาท: กรณีศึกษาโครงการประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน จังหวัดสุพรรณบุรี. สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทัศนีย์ วีระกันต์. (2541). การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญชัย เกิดปัญญาวัฒน์. (2528). ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระตบสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล.
- บุญตา ส. ผาบบมีชัย. (2547). กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท: ศึกษาเปรียบเทียบตามกฎหมายไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2547.
- ปริญญา บุญชู. (2533). พนักงานอัยการกับงานประนอมข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน. วิทยานิพนธ์สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง วิทยาลัยกองทัพบก.
- มรกต วัฒนะวิรุณ. (2541). ปัจจัยที่มีผลต่อการเรียกร้องสิทธิคุ้มครองผู้บริโภค. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิษดา วัชรธรรมรัตน์. (2543). วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศศิพร สิงโตมาศ. (2546). มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการนำวิธีการประชุมกลุ่มครอบครัวมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็ก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สมพรพรศ สิงห์พิศ. (2544). **ทัศนคติของประชาชนต่อการระงับข้อพิพาทโดยการประนอมข้อพิพาท: ศึกษากรณี เขตอำเภอตาลชุม จังหวัดอุบลราชธานี**. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สุชิน ต่างงาม. (2529). **การกันผู้ร่วมกระทำผิด**. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุภัทรา กรอุไร. (2543). **การประนอมข้อพิพาททางอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพงษ์ เอี่ยมแทน. (2544). **ความผิดอันยอมความได้กับความผิดอาญาแผ่นดิน (ศึกษาตามกฎหมายอาญาสารบัญญัติ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อิทธิ มุสิกะพงษ์. (2534). **การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่น ๆ

- กมลทิพย์ คดีการ และคณะ. (2544). **รายงานการวิจัย ทิศทางการพัฒนาระบบงานยุติธรรมกับการป้องกันแก้ไขปัญหายาอาชญากรรม**. สนับสนุนโดย สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม. (2543). **รายงานสัมมนาการประสานความร่วมมือในการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชนยุค 2000**.
- กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม. (2546). **กระบวนการต้นใหม่: ยุติธรรมชุมชน**. รายงานสรุปการสัมมนาทางวิชาการ จัด โดยกรมคุมประพฤติ 16 พฤษภาคม 2546 (อัคราณา).
- คณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม. **รายงานการประชุมทางวิชาการและสรุปผลการพิจารณาศึกษาเรื่องกระบวนการยุติธรรมและเรื่องพัฒนาการขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง**.
- ฉวีวรรณ นิลวงศ์. (2549). **การส่งเสริมการระงับข้อพิพาท ณ เมืองหลวงพระบาง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (Lao P.D.R)**. รายงานการศึกษาดูงานระหว่างวันที่ 16-19 พฤศจิกายน 2546. โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.

- โชติช่วง หัฟวงศ์. (2540). **แนวทางการไกล่เกลี่ยคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ**. งานวิจัยหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ศ.) รุ่นที่ 2. เดชา สังฆวรรณ. (2546). รายงานสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “กระบวนการตัดสินใหม่: ยุติธรรมชุมชน. จัดโดย กรมคุมประพฤติ 16 พฤษภาคม 2546.
- ประสพสุข บุญเดช. **การหย่าตามกฎหมายฟิลิปปินส์**. เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายลักษณะครอบครัววรรคชั้นสูง มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ปรัชญา อยู่ประเสริฐ และคณะ. (2550). การเสนอผลการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “การระงับข้อพิพาททางเลือกในความท้าทายใหม่ของการพัฒนากระบวนการยุติธรรม: ประชาชนได้ประโยชน์อย่างไร”. ใน การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 5 กลุ่มที่ 1 วันที่ 4-5 กันยายน 2550.
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ และคณะ. (2529). **อาชญากรรมพื้นฐานกับกระบวนการยุติธรรม: ปัญหาอุปสรรคและแนวทางควบคุม**. เอกสารประกอบการสัมมนา ณ โรงแรมอิมพีเรียล. แผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2547-2549).
- ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชญาวิทยาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2546). **โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและการส่งเสริมการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทกรณีศึกษาพัฒนาต้นแบบชุมชนสามานจันทร์**. ได้รับทุนสนับสนุนจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. (2542). **รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “โครงการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับตำบล”**. สนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สมชาติ เอี่ยมอนุพงศ์. (2546). การเสนอผลการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “กระบวนการตัดสินใหม่: ยุติธรรมชุมชน”. การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 1 กลุ่มที่ 5.
- อังคณา บุญสิทธิ์. (2546). **กระบวนการยุติธรรมชุมชน**. การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 1 กลุ่มที่ 5. 16-17 กรกฎาคม 2546.
- Pe Cecilio L. and Tadiar M AlFredo F. (2531). **International Survey of Conciliation System**. แปลโดย นารี ตันจนสถียร. (อัดสำเนา)

ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กรมการพัฒนาชุมชน. (2548). สืบค้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2548, จาก <http://www.cdd.go.th/cddartica1/chamnan01.doc>
- คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. (2547). สืบค้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2547, จาก <http://www.huso.buu.ac.th/cai/Sociology/225101/Lesson12/ความหมายของชุมชน.htm-5k>
- โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและการส่งเสริมการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทกรณีศึกษาพัฒนาต้นแบบชุมชนสมานฉันท์ภาคใต้. (2548). สืบค้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2548, จาก <http://www.geocities.com/rightfreedom/report/030903/07.html>
- ชมรมทนายความปากช่อง. (2548). สืบค้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2548, จาก http://www.geocities.com/attorneypakchong/index_law2know2.htm
- บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน). (2547). สืบค้นเมื่อ 23 เมษายน 2547, จาก <http://www.mcot.net/tltk/newstalk2004-04-02.htm>
- _____. (2547). สืบค้นเมื่อ 23 เมษายน 2547, จาก <http://www.mcot.net/tltk/newstalk2004-04-23.htm>
- _____. (2547). สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2547, จาก <http://www.mcot.net/tltk/newstalk2004-06-15.htm>
- _____. สืบค้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2548 จาก http://www.mylesson.swu.ac.th/syllabus/doc_2120040323123752.pdf.
- ปกรณ์ พึ่งเนตร. (2550). กรุงเทพมหานครกิจเก็บตก โครงสร้างใหม่สีทากี 'ไขปมคาใจ 'ชาวบ้าน-ดร.ผู้น้อย' สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2550 จาก <http://www.bangkokbiznes.com>.
- รัฐบาลไทย. (2548). สืบค้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2548, จาก <http://www.thaigov.go.th/SPMThaiGov/thaigov/news/press/thaksin/pr16jan45-07.htm>
- ผู้จัดการออนไลน์. (2547). ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตำบล ผลิตผลทางความคิดคนรากหญ้า. สืบค้นเมื่อ 7 ตุลาคม 2547, จาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9470000063192>.
- สุนทิพย์ จิตสว่าง. (2546). สืบค้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2547, จาก <http://www.geocities.com/sumontip2003/crime-cj.htm>
- International Institute for Restorative Practices A graduate school. (2547). สืบค้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2547, จาก <http://www.iirp.org>.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

- Abel, Richard L. (1982). **The Politics of informal Justice vol. II: Comparative Study.**
New York: Academic Press.
- Auerbach, Jerold S. (1983). **Justice without Law ?** Oxford University Press.
- Black, Henry Campbell. (1979). **Black' Law Dictionary.** St. Paul Minn West Publishing.
- Chambliss, William and Seidman, Robert. (1971). **Law, Order and Power.** Mass: Addison
Weisley Pub.CA.
- Engel, David M. (1978). **Code and Custom in a Thai Province Court.** Tucson. Arizona: The
University of Arizona Press.
- Marshall, Tony F. (1985). **Alternative to Criminal Courts.** England: Gower Publishing.
- Riggsn, Fred. (1964). **Administration in Developing countries: The Theory of Prismatic
Society** Boston: Houghton Moffin.
- Senna, Joseph J. and Siegel, Larry J. **Essentials of Criminal Justice.** 3rd edition.
- Virgo, Maricel and Atty. Marlon Manuel. Saligan. (2004). **Katarungang Pambarangay:
A Handbook.** Philippines-Canada Local Government Support Program (LGSP).
- Zehr, Howard. **Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice.** Scottdale Pa: Herald
Press.

ELECTRONIC SOURCES

<http://www.Yukon Community Justice.org/>

Center for Court innovation. (2548). สืบค้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2548, จาก http://www.communityjustice.org/frameset.asp?heading=about2&value=What+is+community+justice%3F_90.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นางสาวบุญยกาญจน์ อินทรบุตร
ประวัติการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2543
เนติบัณฑิตไทย สมัย 54 พ.ศ. 2544