

การนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้เคียง ข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย

ยงยุทธ ศักดิ์ชัยพานิชกุล*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสถานะปัจจุบันในการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย ปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสำเร็จในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อเสนอแนวทางในการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยข้าราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงทุกคนจำนวน 270 คน ผู้ใกล้เคียง 390 คน และคู่กรณี 780 คน ซึ่งสองกลุ่มหลังทำการคัดเลือกโดยการสุ่มตัวอย่างหลายขั้นตอน (Multi-stage Random Sampling) ทำการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ผลการวิจัย พบว่า ปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกไปปฏิบัติไว้ในยุทธศาสตร์ที่ 1 การบังคับใช้กฎหมายในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน เป็นกลยุทธ์ที่ 1.4 พัฒนางานด้านกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เพื่อลดปริมาณคดีอาญาขึ้นสู่ศาล และพบว่า มีเพียง 4 ตัวแปรจากทั้งหมด 8 ตัวแปรที่ศึกษาส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายฯไปปฏิบัติ สามารถนำไปใช้พยากรณ์ได้ถูกต้องร้อยละ 45.90 คือ ปัจจัยด้านผู้ใกล้เคียง ปัจจัยด้านคู่กรณี ปัจจัยด้านการยอมรับและให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ และปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ นอกจากนี้ ยังพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ใช้ในปัจจุบันในระดับสูงทั้งในภาพรวมและในรายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดเวลาในการดำเนินคดี และการลดค่าใช้จ่ายของทุกฝ่ายได้ สำหรับปัญหาอุปสรรคพบว่า ยังขาดกฎหมาย ระเบียบ พร้อมคู่มือการปฏิบัติที่ชัดเจน ข้าราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงขาดความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ และผู้ใกล้เคียงข้อพิพาทมีไม่เพียงพอ ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ สำนักงานอัยการสูงสุดควรให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชน

* นักศึกษาปริญญาเอกสาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240
และ สำนักงานอัยการสูงสุด อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น 8 ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

ทั่วไปเกี่ยวกับปรัชญาและกระบวนการและวิธีการของนโยบายและจัดทำประกาศ ระเบียบปฏิบัติ และคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ในการคัดเลือกผู้โกล่เกลี่ย ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติที่พบในงานวิจัยนี้ นอกจากนี้ ผู้สนใจศึกษาการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกไปปฏิบัติสามารถใช้กรอบแนวคิดในการวิจัยนี้ไปใช้กับหน่วยงานอื่น และศึกษาตัวแปรอื่นเพิ่มเติม

คำสำคัญ: ยุทธธรรมทางเลือก การโกล่เกลี่ยข้อพิพาท การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

Implementation of the Policy on Alternative Dispute Resolution by Means of Mediation by the Office of the Attorney-General in Thailand

Yongyoot Sakchaipanitkul*

Abstract

The study was aimed at investigating the current state of implementing the policy on alternative dispute resolution (ADR) by means of mediation by the Office of Attorney-General in Thailand, identifying the factors contributing to the success of the policy implementation, finding out the problems and obstacles and suggestions from the people involved on how to solve the problems, and recommending some ways to improve the ADR process. The data were collected by distributing the questionnaires to all the 270 government officials under the Attorney-General Office who were directly involved in the policy implementation, 390 mediators, and 780 disputants, both of the latter groups were selected by multistage random sampling. It was found that in order to reduce the number of criminal cases that went to court, the Office of Attorney-General put the ADR policy implementation under Strategic Plan 1: Law enforcement to provide justice to the public and in Strategy 1.4: Development of the ADR process. All the three sample groups were satisfied with the overall current ADR process and its individual dimensions at a high level, especially with reduction of time and expenses. Of all the 8 variables studied, four were found to affect the success of the ADR policy implementation. They were qualifications of mediators, characteristics

* Ph.D. candidate in the Public Administration program, Ramkhamhaeng University, Hua Mark, Bangkok, Bangkok 10240, THAILAND.

Office of the Attorney-General, Rachaburidirekrit Building, 8th floor, Chaengwattana Road, Laksi District, Bangkok 10210, THAILAND.

of disputants, acceptance and support from the implementers, and nature of the organization. All the four variables together could account for 45.90 percent of the success of the ADR implementation. Some main problems in the policy implementation were found to be lack of laws and regulations specifically written for the ADR process, lack of the work manual, lack of skill and experience on the part of government officials concerned, and inadequate number of mediators. It was recommended that the Attorney-General Office provide knowledge in the ADR philosophy and process as well as laws and regulations concerned to the government officials involved and the general public, and prepare the work manual for those concerned to follow. The qualifications of mediators found in this study should be taken into consideration in selecting mediators. Finally, further research should be conducted in other organizations, using the similar framework of the study, and additional independent variables should be studied to account for the success of the policy implementation.

Keywords: *Alternative Dispute Resolution (ADR), Mediation, Public Policy Implementation*

ภูมิหลังของการวิจัย

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างทางเลือกและกระบวนการทัศน์ใหม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เป็นแนวคิดใหม่ที่ประเทศไทยรับมาจากประเทศทางตะวันตก โดยเมื่อปี ค.ศ. 1980 นักวิชาการในประเทศทางตะวันตกได้เริ่มศึกษาการแก้ไขปัญหาคriminal justice และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกขึ้นมาเพื่อทดแทนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล มีการกำหนดกลไกทางสังคมเพื่อแก้ไขข้อพิพาทโดยไม่ต้องอาศัยการฟ้องร้องดำเนินคดีในลักษณะคู่ต่อสู้หรือคู่ความในชั้นศาลซึ่งต้องมีความใช้จ่ายในการดำเนินคดี นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกยังช่วยทำให้เกิดความสมานฉันท์โดยลดหรือบรรเทาความเจ็บปวดของผู้เสียหายซึ่งจะได้รับการชดเชยเยียวยา และในกรณีที่เป็นผู้กระทำผิด เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดแสดงอาการสำนึกในความผิดที่กระทำและพร้อมที่จะชดเชยทดแทนให้ผู้เสียหายหรือสังคม เพื่อเป็นการขอภัยและมีโอกาสในการกลับตัวเพื่อจะกลับไปเริ่มต้นชีวิตใหม่ในสังคมได้อีกครั้ง (Emery, Sbarra, & Grover, 2005; Mandell & Marshall, 2002)

Zehr (1990) ผู้ที่ได้ชื่อว่า เป็นบิดาของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกกล่าวว่า กระบวนทัศน์ด้านกระบวนการยุติธรรมทางเลือกแตกต่างจากกระบวนการทัศน์เพื่อการแก้แค้นทดแทน (Retributive Justice) นั่นคือ ในขณะที่มาตรการเพื่อการแก้แค้นทดแทนให้ความสำคัญกับการลงโทษ แต่กระบวนการทัศน์กระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้ความสำคัญกับความพร้อมรับผิด (Accountability) การเยียวยา (Healing) และการยุติข้อขัดแย้ง (Closure) ดังนั้น กระบวนทัศน์ด้านกระบวนการยุติธรรมทางเลือกจึงแตกต่างจากกระบวนการทัศน์ด้านกระบวนการยุติธรรมแบบดั้งเดิม

รูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีด้วยกันหลายรูปแบบและหลากหลายวิธีการที่นิยมใช้กันโดยทั่วไป ได้แก่ อนุญาโตตุลาการ การประนอมข้อพิพาท และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (United Nations Office on Drugs and Crime, 2007, p. 17)

อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นวิธีที่ใช้กับข้อพิพาทระหว่างเอกชน โดยมีการแต่งตั้งคณะลูกขุนที่เป็นบุคคลภายนอกศาลตามที่กฎหมายกำหนดเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด คดีความอาจมีผลผูกพันหรือไม่ผูกพันต่อคู่กรณีก็ได้ หรืออาจดำเนินการด้วยเทคนิควิธีเชิงคุณธรรมอันเกี่ยวกับความขัดแย้งกัน

การประนอมข้อพิพาท (Conciliation) เป็นการปฏิบัติในการตัดสินคดีความ โดยเริ่มจากผู้พิพากษาหรือตุลาการแนะนำผู้ร้องทุกข์เอกชนซึ่งนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมให้มีการเจรจาการทำข้อตกลงกันแทนที่จะใช้วิธีการดำเนินคดีพิจารณาในศาลตามปกติ

ในบางกรณีมีการให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหาด้วย

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นการกระทำด้วยความสมัครใจของคู่กรณี โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลาง ผู้ไกล่เกลี่ยต้องรักษาความลับได้เป็นอย่างดีและเป็นผู้ช่วยให้ประเด็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีมีความชัดเจนขึ้น ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้คู่กรณีค้นพบวิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยตนเอง ในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน เป็นการแก้ไขปัญหาที่สมประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างยั่งยืนถาวรได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการบังคับหรือผูกพันคู่กรณีในการแก้ไขปัญหาระหว่างกัน แต่ต้องใช้กระบวนการบางอย่าง เช่น “ผลประโยชน์พื้นฐาน (Interest-based)” หรือ “สิทธิหรือความยุติธรรมตามกฎหมายเป็นพื้นฐาน (Rights-based)” เป็นแนวทางในการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยบางคนอาจทำหน้าที่เป็นเพียง “ผู้ให้การสนับสนุน” โดยเป็นผู้ให้การช่วยเหลือจัดเตรียมกระบวนการทั้งหมด (Fisher, Ury, & Patton, 1991; LeBaron, 2001)

เครสเซลและพรวุทท์ (Kressel & Pruitt, 1989) กล่าวว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างบุคคลมักจะประสบความสำเร็จง่ายกว่าวิธีอื่น คู่กรณีโดยทั่วไปชอบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) มากกว่าอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เนื่องจากจะช่วยให้พวกเขายังคงสามารถควบคุมการตัดสินใจครั้งสุดท้ายได้ หากพวกเขาไกล่เกลี่ยล้มเหลวก็สามารถขอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการมาพิจารณาได้อีก ดังนั้น ในการไกล่เกลี่ย คู่กรณีจะพยายามอย่างมากที่จะให้บรรลุข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะไปสู่การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งด้วยวิธีอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของข้อพิพาทเล็กน้อย คู่กรณีจะพยายามตกลงกันเองมากกว่าการพิจารณาของศาลหรือผู้พิพากษาเพราะว่า คู่กรณีสามารถตัดสินใจได้ตามความต้องการของตนเองมากกว่าศาล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติในประเทศไทยเท่าที่พบในการทบทวนวรรณกรรมมีเพียงชิ้นเดียว ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยในต่างประเทศ และการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ งานวิจัยเหล่านี้ พบว่า ปัจจัยด้านผู้ไกล่เกลี่ยและปัจจัยด้านคู่กรณี เป็นปัจจัยที่สำคัญ (McCold, 2004) มีงานวิจัยชิ้นเดียวที่ศึกษาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงและพบว่ามีส่วนในความสำเร็จของนโยบาย คือ งานวิจัยของแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) โดยปัจจัยด้านผู้ไกล่เกลี่ยที่สำคัญ ได้แก่ ระดับการศึกษาของผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งมีความสัมพันธ์กับตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ คือ อัตราการแก้ไขปัญหา (Pearson & Thoennes, 1988) บทบาทผู้ไกล่เกลี่ย บุคลิกภาพ ทักษะ และพฤติกรรมของผู้ไกล่เกลี่ย เช่น ความรู้ความเข้าใจวิธีการและกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความชำนาญ ความเป็นกลาง และการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทและกฎหมายต่าง ๆ ของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งมีผลต่อความไว้วางใจของคู่กรณี (Hazelkorn & Packard, 2008; Kressel & Pruitt, 1989; Nolan-Haley, 2008; Pearson & Thoennes, 1989; Picker, 2006; วิชัย ช้างหัวหน้า และคณะ, 2550) ส่วนปัจจัยด้านคู่กรณี

ได้แก่ ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี (Kressel & Pruitt, 1989; Mohamed, 2008; Pearson & Thoennes, 1988; Picker, 2006; Richbell, 2008; วิชัย ช่างหัวหน้า และคณะ, 2550) ข้อเสนอหรือความคาดหวังผลประโยชน์ของคู่กรณี (Richbell, 2008; Thompson, Neale, & Sinaceur, 2004; วิชัย ช่างหัวหน้า และคณะ, 2550) ลักษณะเฉพาะของคู่กรณี เช่น ความเชื่อถือในวิธีการแก้ปัญหาแบบสันติวิธี ความเข้าใจข้อเท็จจริงที่พิพาทและประเด็นข้อกฎหมาย ความสามารถในการเจรจาต่อรอง เป็นต้น (Fiadjoe, 2006; Richbell, 2008) การได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทและกฎหมายต่าง ๆ ของคู่กรณี (Rose & Suffling, 2001; Thompson et. al., 2004) ปัจจัยแวดล้อมของคู่กรณี ได้แก่ บุคคลใกล้ชิดกับคู่กรณี ความชัดเจนของทางเลือก (Fiadjoe, 2006) ความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณี (Mohamed, 2008; Richbell, 2008) และลักษณะธรรมชาติของข้อขัดแย้งแต่ละประเภท (Fiadjoe, 2006; Pearson & Thoennes, 1988; Richbell, 2008; วิชัย ช่างหัวหน้า และคณะ, 2550) ด้านการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติ และด้านวัฒนธรรมสภาพเศรษฐกิจและสังคม (วิชัย ช่างหัวหน้า และคณะ, 2550)

ปัจจัยที่ใช้วัดผลสำเร็จของการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทไปปฏิบัติ ได้แก่ ความพึงพอใจในกระบวนการจัดการไกล่เกลี่ย ความพึงพอใจในผลของการไกล่เกลี่ย ความพึงพอใจในความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย (McCold, 2004) ความพึงพอใจของคู่กรณีต่อการตอบสนองในสิ่งที่ทั้งสองฝ่ายได้เสนอทั้งในด้านวัตถุและจิตใจ (Ware, 2007) ความพึงพอใจในการลดความสูญเสียจากการดำเนินคดีด้านค่าใช้จ่ายและเวลา และคู่กรณีเกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน (Emery et. al., 2005; Ware, 2007)

ข้อค้นพบอื่น ๆ ของงานวิจัยที่ผ่านมา มี อาทิ เครสเซลและพรูทท์ (Kressel & Pruitt, 1989) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ทศนคติของสังคมที่มีต่อการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพบว่า พฤติกรรมของความใกล้ชิดระหว่างคู่กรณีฝ่ายหนึ่งกับผู้ไกล่เกลี่ยจะทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในตัวผู้ไกล่เกลี่ยและมีผลต่อความสำเร็จในข้อตกลงได้มาก แมคโคลด์ (McCold, 2004) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิจัยประเมินผลเชิงสำรวจเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและยุติธรรมเชิงสมานฉันท์พบว่า 1) ไม่มีการต่อต้านของประชาชนในการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 2) ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมให้การสนับสนุน 3) มีการขอใช้ทดแทนผู้กระทำผิดในระดับสูงด้วยกระบวนการของรัฐ 4) ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมมีโอกาสพบกับผู้กระทำผิดเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 5) ผู้กระทำผิดที่ต้องการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยมีจำนวนน้อยกว่าผู้เสียหาย 6) ผู้กระทำผิดกับผู้เสียหายต้องพบกันเพื่อไกล่เกลี่ยสูงกว่าการดำเนินคดีในศาล และ 7) หลังจากได้เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหายแล้ว มีโอกาสบรรลุข้อตกลงและการทำสัญญาประณอมข้อพิพาทสูงมาก ฮาเซลคอร์นและแพคการ์ด (Hazelkorn & Packard, 2008) ได้ศึกษาเรื่องการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติในระบบการศึกษาพิเศษพบว่า การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้จะประสบผลสำเร็จ

ได้มากต้องมุ่งแก้ไขปัญหาคูกรณีในลักษณะชนะทั้งสองฝ่ายหรือไม่ใครแพ้

ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ คำว่า “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” มีความหมายเหมือน “การไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท” ริชเบลล์ (Richbell, 2008, pp. 19-20) ได้กล่าวถึงการไกล่เกลี่ยว่าเป็นมากกว่าการเจรจาต่อรอง (Negotiation) ต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจแล้วแต่จะตกลงระหว่างกัน เป็นกระบวนการที่ยืดหยุ่นภายใต้กรอบการทำงานร่วมกันและเป็นการประชุมที่มีลักษณะเป็นส่วนตัว โดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นผู้ช่วยให้ความชัดเจนแก่คู่กรณีและผู้เกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญ ๆ ความสำเร็จเกิดขึ้นจากข้อตกลงของคู่กรณีเอง ส่วนใหญ่มักตกลงกันได้ภายในหนึ่งวัน ในปี ค.ศ. 1999 การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทกลายเป็นกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักในประเทศอังกฤษและได้แพร่หลายออกไปในอีกหลายประเทศ ทั้งในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ เอเชีย และออสเตรเลีย โดยมีลักษณะที่เป็นมาตรฐานในเรื่องกฎเกณฑ์กติกา หลักการ แนวคิด ปรัชญา และวิธีการ โดยมีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบ และมีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย 8 ปัจจัยคล้ายคลึงกัน ได้แก่ ปัจจัยด้านระบบการไกล่เกลี่ย ปัจจัยด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยด้านทรัพยากรในการจัดการ ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ปัจจัยด้านการยอมรับและให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ปัจจัยด้านผู้ไกล่เกลี่ย และปัจจัยด้านคู่กรณี สำหรับมิติด้านผลการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติวัดจาก 4 มิติ ได้แก่ ความพึงพอใจจากการไกล่เกลี่ย การยุติคดี การลดความสูญเสียจากการดำเนินคดี และความสัมพันธ์ที่ดี (Worldwide Legal Directories, n.d.)

ในประเทศไทย เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “โครงการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมาตรการทางกฎหมายมาใช้” สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย (2552, หน้า1/1) ได้บรรยายไว้ว่า ในปัจจุบันมีคดีอาญาที่ถูกนำขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ดังได้แสดงไว้ในตารางในหน้าถัดไป

สรุปสถิติคดี ปี 2549-2550 เปรียบเทียบปริมาณคดีศาลยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2549-2550

ระดับชั้นศาล		ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ การพิจารณา (ค้างมา+รับใหม่)		ดำเนินคดีเสร็จไป				อยู่ระหว่างดำเนินการ			
				ปี 2549		ปี 2550		ปี 2549		ปี 2550	
		ปี 2549	ปี 2550	จำนวน คดี	ร้อยละ	จำนวน คดี	ร้อยละ	จำนวน คดี	ร้อยละ	จำนวน คดี	ร้อยละ
ศาลฎีกา	คดีแพ่ง	15,010	18,091	4,099	27.31	5,357	29.61	10,911	72.69	12,734	70.39
	คดีอาญา	18,918	21,049	5,440	28.76	5,359	25.46	13,478	71.24	15,690	74.54
ศาล อุทธรณ์ และศาล อุทธรณ์ ภาค 1-9	คดีแพ่ง	32,942	33,045	10,694	32.46	10,497	31.77	22,248	67.54	22,548	68.23
	คดีอาญา	64,436	69,520	31,562	48.98	33,885	48.74	32,874	51.02	35,635	51.26
ศาลชั้นต้น	คดีแพ่ง	532,584	619,992	419,490	78.77	490,284	79.08	113,094	21.23	129,708	20.92
	คดีอาญา	533,141	562,545	465,967	87.40	498,576	88.63	67,174	12.60	63,969	11.37

ที่มา: สำนักแผนงานและงบประมาณ (2554)

จากตารางข้างต้น จะพบว่า ในประเทศไทยมีคดีที่ถูกนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นปริมาณของคดีมากขึ้นตลอดเวลา ในขณะที่จำนวนของเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนจับกุมผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการ ผู้พิพากษามีจำนวนไม่เพียงพอต่อปริมาณคดี รัฐบาลจึงมีแนวคิดที่จะลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลลง นอกจากนี้ การฟ้องคดีต่อผู้ต้องหาเพื่อให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมนั้น มักเกิดภาระแก่ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย ภาครัฐและเอกชน โดยเสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย และทำให้ผู้ต้องหาต้องมึลทินติดตัว ด้วยเหตุของปัญหาดังกล่าวจึงทำให้มีการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาคนล้นคุกคดีชั้นศาลซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้อาจมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักมาใช้ของสำนักงานอัยการสูงสุดเช่นกันเพราะก่อนที่จะนำคดีอาญาขึ้นสู่ศาลได้นั้นต้องผ่านการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน เมื่อคดีมีปริมาณมาก พนักงานอัยการจึงมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการตรวจพิจารณาสำนวนเพื่อสั่งคดีได้ ทำให้งานดำเนินคดีมีความล่าช้าเกิดความเสียหายต่อทุกฝ่าย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยจึงมองหาวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเห็นว่าควรจะนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมากำหนดเป็นนโยบายด้านการยุติธรรมของประเทศ

รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายยุติธรรมทางเลือกไว้เป็นนโยบายของประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยเริ่มมีการใช้ในแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ฉบับแรก คือ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 (คณะรัฐมนตรีอนุมัติเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2548) ในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการนำนโยบายดังกล่าวไปใช้ต่อทุกรัฐบาลต่อมา

จนถึงรัฐบาลสมัยปัจจุบันของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต่อรัฐสภาวันอังคารที่ 30 ธันวาคม 2551 กำหนดนโยบายยุติธรรมทางเลือกไว้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านกฎหมายและการยุติธรรม ทั้งนี้เพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้มีระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย และส่งเสริมให้มีการนำหลักความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และหลักการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ในการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยให้มีการจัดตั้งองค์กรประนอมข้อพิพาทมีกระบวนการชะลอการฟ้องสำหรับคดีประมาท คดีลหุโทษ และคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี เป็นอย่างน้อย มีระบบหรือกระบวนการให้สามารถพิจารณาคดีได้รวดเร็วและเป็นธรรมมากขึ้นตามหลักธรรมาภิบาล นำไปสู่การสร้างสังคมไทยให้มีความยุติธรรม ด้วยการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้น และตัวชี้วัดความสำเร็จคือสัดส่วนคดีที่ได้รับการแก้ไขโดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือก สำหรับส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด

หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศนโยบายการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ พบว่าส่วนราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติประสบปัญหาในเรื่องความรู้ความเข้าใจในนโยบายเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากแต่ละส่วนราชการต้องมีการจัดอบรมสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความรู้ในเรื่องการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติว่านโยบายดังกล่าวคืออะไร มีกระบวนการอย่างไร ในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดโครงการสัมมนาทางวิชาการเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมาตรการทางกฎหมายมาใช้ในชั้นพนักงานอัยการขึ้น ระหว่างวันที่ 4 มีนาคม 2552 ถึงวันที่ 25 กรกฎาคม 2552 เช่นกัน

ดังนั้น จากความสำคัญของปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา เรื่อง “การนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติ โดยศึกษาเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย” วัตถุประสงค์ในการวิจัยมีดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาสถานภาพปัจจุบันในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อผลสำเร็จในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย
- 3) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย
- 4) เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมหรือสนับสนุนผู้นำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย เกิดผลสำเร็จ

การวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้ข้อมูลที่มีประโยชน์ในการบริหารงานด้านยุทธศาสตร์ของสำนักงานอัยการสูงสุดให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบาย อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสำนักงานอัยการสูงสุดให้ดียิ่งขึ้นแล้ว หน่วยงานราชการอื่นสามารถนำงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องได้เช่นกัน

ระเบียบวิธีวิจัย

กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณแบบตัดขวาง (Cross-sectional Study) โดยเก็บข้อมูลระหว่างเดือนสิงหาคมถึงกันยายน 2554 เครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจ คือ แบบสอบถามโดยใช้แบบทดสอบชุดเดียวกันกับประชากร 3 กลุ่ม คือ 1) ข้าราชการของสำนักงานอัยการสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายยุทธศาสตร์ทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติโดยตรงทุกคน (อธิบดีและรองอธิบดีอัยการสำนักงานในส่วนกลาง อธิบดีและรองอธิบดีอัยการภาค อัยการพิเศษ อัยการจังหวัด) จำนวน 270 คน 2) ผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 390 คน จากทั้งหมด 7,498 คน และ 3) คู่กรณีที่เข้าร่วมกระบวนการนำนโยบายยุทธศาสตร์ทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติจำนวน 780 คนจากทั้งหมด 14,996 คนในจังหวัดต่าง ๆ 76 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร อีก 1 แห่ง โดยจำนวนตัวอย่างได้มาจากวิธีการคำนวณด้วยสูตรของ Yamane (1973) และทำการสุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Random Sampling) โดยข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างนำไปพิจารณาร่วมกับการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อให้ผลการวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

เครื่องมือวิจัย การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูลภาคสนาม ในการทดสอบความเที่ยงตรงตามเนื้อหาของแบบสอบถามใช้วิธีการสร้างตารางกำหนด (Table of Specification) และมีการทดสอบก่อนการใช้จริงกับกลุ่มตัวอย่าง แบบสอบถามมีค่าความน่าเชื่อถือ (Cronbach's Alpha) เท่ากับ 0.928

กรอบแนวคิดในการวิจัย สร้างขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ปัจจัย (ตัวแปรอิสระ) ที่คาดว่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ตัวแปรตาม) 8 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านระบบไกล่เกลี่ย ด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ด้านทรัพยากรในการจัดการ ด้านลักษณะขององค์การ ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ด้านการยอมรับและการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ด้านผู้ไกล่เกลี่ย และด้านคู่กรณี ส่วนตัวแปรตาม ครอบคลุม 3 มิติ คือ ความพึงพอใจในการไกล่เกลี่ย การลดความสูญเสียจากการดำเนินคดี และความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันหลังการไกล่เกลี่ยสำเร็จ

การวิเคราะห์ข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis)

ผลการวิจัย

สถานการณ์ปัจจุบันในการนำนโยบายฯไปปฏิบัติ

ปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดกำหนดให้มีการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติในยุทธศาสตร์ที่ 1 การบังคับใช้กฎหมายในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน โดยกำหนดไว้เป็นกลยุทธ์ที่ 1.4 พัฒนางานด้านกระบวนการยุติธรรมทางเลือก เพื่อลดปริมาณคดีอาญาขึ้นสู่ศาลด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือก สำนักงานอัยการสูงสุดได้นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549-2551 ประกอบด้วย

- 1) การประนอมข้อพิพาทในคดีที่เข้าหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย
- 2) การไกล่เกลี่ยความผิดอันยอมความได้
- 3) การสั่งชะลอการฟ้องผู้ต้องหาในความผิดที่ถูกกล่าวหาตามกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2545
- 4) การสั่งไม่ฟ้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณา
คดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63
- 5) คดีอาญาที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. คู่สมรongsผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

วิธีที่สำนักงานอัยการสูงสุดนำไปใช้ในปัจจุบัน คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และจากการสำรวจหน่วยงานต่าง ๆ จำนวน 167 หน่วยงานที่อยู่ในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุดทั่วประเทศไทยที่มีการนำนโยบายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึงปี พ.ศ. 2552 ของสำนักงานอัยการพิเศษ ฝ่ายประเมินผล เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2552 พบว่า มีจำนวนคดีทั้งสิ้น 7,498 คดี (เฉลี่ยปีละ 1,500 คดี) แต่สามารถไกล่เกลี่ยได้สำเร็จจำนวน 2,053 คดี (เฉลี่ยปีละ 410.6 คดีหรือร้อยละ 27.38) อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า จำนวนคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยได้สำเร็จยังไม่เป็นที่น่าพอใจเท่าที่ควรเนื่องจากคู่กรณีมักจะไม่ยอมประนีประนอมกันโดยยังยืนในสิ่งที่แต่ละฝ่ายต้องการ ทำให้ไม่สามารถเจรจากันได้ แต่หากพิจารณาจากตัวเลข พบว่าวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถลดคดีที่จะนำไปสู่ศาลได้ถึงประมาณหนึ่งในสี่ของจำนวนคดีทั้งหมดที่ใช้วิธีไกล่เกลี่ย ซึ่งแสดงว่าวิธีการดังกล่าวประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่อาจมีปัจจัยบางประการที่ต้องคำนึงถึงและทำการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ประสบความสำเร็จเพิ่มมากขึ้น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายฯไปปฏิบัติ

จากตัวแปรที่ทำการศึกษารวมทั้งสิ้น 8 ตัวแปรที่ศึกษา มีเพียง 4 ตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติอย่างชัดเจน สามารถนำไปใช้พยากรณ์ได้ คือ ปัจจัยด้านผู้ไกล่เกลี่ย ปัจจัยด้านคู่กรณี ปัจจัยด้านการยอมรับและการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติและปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ โดยสามารถทำนายผลของการนำนโยบายฯไปปฏิบัติได้ร้อยละ 45.90 ส่วนตัวแปรอื่น ๆ ไม่สามารถนำมาอธิบายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

ลักษณะสำคัญของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายฯไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย มีดังนี้

ลักษณะของผู้ไกล่เกลี่ย ทุกตัวชี้วัดที่ศึกษามีความสำคัญในระดับสูง โดยความสามารถในการสื่อความหมายมีความสำคัญเป็นอันดับแรก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.63 รองลงมา คือ ความสามารถในการรักษาคำพูด ($\bar{X} = 3.58$) การตรงต่อเวลา ($\bar{X} = 3.57$) บุคลิกภาพในการสื่อสาร ($\bar{X} = 3.57$) ความเป็นกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ($\bar{X} = 3.54$) การสามารถไว้วางใจหรือไว้นือเชื่อใจได้ ($\bar{X} = 3.53$) ความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ($\bar{X} = 3.53$) ความชำนาญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ($\bar{X} = 3.48$) ความรู้ความเข้าใจในวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ($\bar{X} = 3.48$) และความสามารถในการให้ข้อมูลในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ($\bar{X} = 3.47$) ตามลำดับ

ลักษณะของคู่กรณี ทุกตัวชี้วัดที่ศึกษามีความสำคัญระดับปานกลาง โดยตัวชี้วัดที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.37 ได้แก่ การมีความขัดแย้งกันทางเครือญาติ การมีความสัมพันธ์โดยทำธุรกิจร่วมกัน ระดับความสัมพันธ์ฉันเพื่อน ระดับความเกลียดชังที่มีต่อคู่กรณี และการประกอบอาชีพที่คล้ายคลึงกัน รองลงมา ได้แก่ ความชัดเจนของข้อเสนอระหว่างกัน ($\bar{X} = 3.36$) ความรู้ความเข้าใจในวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ($\bar{X} = 3.33$) ความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ($\bar{X} = 3.33$) ความสมบูรณ์ของร่างกาย ($\bar{X} = 3.19$) สภาวะอารมณ์ ($\bar{X} = 3.18$) จำนวนเครือญาติ ($\bar{X} = 3.17$) การมีความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ($\bar{X} = 3.16$) รายได้ ($\bar{X} = 3.13$) การมีอิทธิพลทางสังคม ($\bar{X} = 3.13$) สถิติปัญญา ($\bar{X} = 3.13$) ตำแหน่งหน้าที่การงาน ($\bar{X} = 3.13$) ฐานะทางสังคม ($\bar{X} = 3.12$) การเป็นสมาชิกทางสังคม ($\bar{X} = 3.11$) และระดับการศึกษา ($\bar{X} = 3.10$) ตามลำดับ

ผลสำเร็จของการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติ

ในเรื่องของผลสำเร็จของนโยบายฯซึ่งวัดจาก 1) ความพึงพอใจในผลของการนำนโยบายฯไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย 2) การลดความสูญเสียในการดำเนินคดี และ 3) ความสัมพันธ์ที่ดีหลังการไกล่เกลี่ย

ในเรื่องของความพึงพอใจในผลของการนํานโยบายฯไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย พบว่า ทุกกลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ใช้ในปัจจุบันในภาพรวมอยู่ในระดับสูง ($\bar{X} = 3.47$) โดยมีความพึงพอใจในการเยียวยาด้วยทรัพย์สินและความพึงพอใจในวิธีการโกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากที่สุด ($\bar{X} = 3.74$ ทั้งสองตัวชี้วัด) รองลงมา คือ ความพึงพอใจในการเยียวยาด้านจิตใจ ($\bar{X} = 3.66$) ความพึงพอใจในการแสดงความสำนึกผิด ($\bar{X} = 3.65$) ความพึงพอใจในการแสดงออกในการขอภัย ($\bar{X} = 3.64$) ความพึงพอใจในการแสดงออกในการให้โอกาสผู้กระทำผิดกลับตัวและกลับคืนสู่สังคม ($\bar{X} = 3.58$) ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ($\bar{X} = 3.54$) ความพึงพอใจในการช่วยเหลือด้านความรู้ด้านกฎหมาย ($\bar{X} = 3.49$) ความพึงพอใจในการให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ ($\bar{X} = 3.48$) ความพึงพอใจในการทำหน้าที่ของผู้โกล่เกลี่ย ($\bar{X} = 3.45$) และความพึงพอใจในสถานที่ดำเนินการโกล่เกลี่ยข้อพิพาท ($\bar{X} = 3.41$) ตามลำดับ ส่วนตัวชี้วัดอื่น ๆ พบว่า มีความพึงพอใจในระดับปานกลาง (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1: ค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยของผลสำเร็จของการนํานโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีโกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติด้านความพึงพอใจจากการโกล่เกลี่ย $n = 1,440$

หัวข้อ	$\bar{X}$	SD
ความพึงพอใจในการตอบรับกับข้อเสนอของทั้งสองฝ่าย	3.20	0.98
ความพึงพอใจในด้านวัตถุด้านจิตใจในการโกล่เกลี่ยข้อพิพาท	3.20	0.95
ความพึงพอใจในวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการโกล่เกลี่ยข้อพิพาท	3.20	0.89
ความพึงพอใจในความรวดเร็วในการดำเนินการโกล่เกลี่ยข้อพิพาท	3.27	0.94
ความพึงพอใจในเงื่อนไขของสัญญาหลังสิ้นสุดการโกล่เกลี่ยข้อพิพาท	3.29	0.98
ความพึงพอใจในการอำนวยความสะดวกในการโกล่เกลี่ยข้อพิพาท	3.33	0.99
ความพึงพอใจในการบริการในการโกล่เกลี่ยข้อพิพาท	3.35	0.99
ความพึงพอใจจากข้อตกลงในการโกล่เกลี่ย	3.39	0.93
ความพึงพอใจในสถานที่ดำเนินการโกล่เกลี่ยข้อพิพาท	3.41	0.85
ความพึงพอใจในการทำหน้าที่ของผู้โกล่เกลี่ย	3.45	0.88
ความพึงพอใจในการให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ	3.48	0.89
ความพึงพอใจในการช่วยเหลือด้านความรู้ด้านกฎหมาย	3.49	0.89
ความพึงพอใจในการทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลางของผู้โกล่เกลี่ย	3.50	0.88
ความพึงพอใจในการรักษาความลับในการโกล่เกลี่ยข้อพิพาท	3.51	0.90
ความพึงพอใจในขั้นตอนการปฏิบัติงาน	3.52	0.85
ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	3.54	0.89
ความพึงพอใจในการแสดงออกซึ่งการให้โอกาสผู้กระทำผิดกลับตัวและกลับคืนสู่สังคม	3.58	0.95
ความพึงพอใจในการแสดงออกในการขอภัย	3.64	0.97

ตารางที่ 1: ค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยของผลสำเร็จของการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีใกล้เคียงข้อพิพาทไปปฏิบัติด้านความพึงพอใจจากการไกล่เกลี่ย $n = 1,440$ (ต่อ)

หัวข้อ	$\bar{x}$	SD
ความพึงพอใจในการแสดงความคิดเห็น	3.65	0.98
ความพึงพอใจในการเสียสละจิตใจ	3.66	0.94
ความพึงพอใจในวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	3.74	0.95
ความพึงพอใจในการเสียสละด้วยทรัพย์สิน	3.74	0.95
ความพึงพอใจจากการไกล่เกลี่ยในภาพรวม	3.47	0.79

ในด้านของการลดความสูญเสียในการดำเนินคดี พบว่า อยู่ในระดับสูงทั้งสองตัวชี้วัด ได้แก่ การลดเวลาในการดำเนินคดี ($\bar{x} = 3.70$) และการลดค่าใช้จ่ายของทุกฝ่ายได้ ($\bar{x} = 3.54$) ตามลำดับ

ในด้านของความสัมพันธที่ดีหลังการไกล่เกลี่ย พบว่า อยู่ในระดับสูงทั้งสองตัวชี้วัด ได้แก่ ความเป็นมิตรทักทายกันเป็นอย่างดี ($\bar{x} = 3.66$) และหลังการไกล่เกลี่ยทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมหรือชุมชนได้ ($\bar{x} = 3.54$) ตามลำดับ

ผู้วิจัยได้สร้างสมการถดถอยที่ดีที่สุดเป็นสมการกราฟเส้นตรงเพื่ออธิบายการพยากรณ์ ดังนี้

$$\text{คะแนนดิบหรือค่าจริง } \hat{y} = .188 + .046 X_4 + .163 X_6 + .360 X_7 + .416 X_8$$

$$\text{คะแนนมาตรฐาน } \hat{Z} = .044 * Z_{x4} + .137 * Z_{x6} + .325 * Z_{x7} + .390 * Z_{x8}$$

ปัญหาอุปสรรคในกระบวนการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ ยังไม่มีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปใช้อย่างชัดเจน เพราะยังไม่มีกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทพร้อมคู่มือการปฏิบัติที่ชัดเจน ข้าราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง ขาดความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ไม่ให้ความสำคัญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่อุทิศเวลาให้กับประชาชนในเรื่องนี้เท่าที่ควรทำให้ขาดความเชื่อถือของคู่กรณี บุคลากรที่ดำเนินการในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีไม่เพียงพอ ไม่มีสถานที่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เหมาะสม ขาดงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือในการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีขาดความรู้ ความเข้าใจ ในขั้นตอน วิธีการ และประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีรู้สึกว่า เจ้าหน้าที่ไม่เป็นกลาง ขาดความยุติธรรม ทำให้ไม่เป็นที่เชื่อถือศรัทธาทำให้คู่กรณียอมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทน้อย การมีนายความเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำให้ขาดความยุติธรรม นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีผลทำให้คดีค้างนาน ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังการยังไม่ีอำนาจบังคับคดี ต้องส่งฟ้อง

ศาลอีก และในกรณีที่คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงประนีประนอมยอมความแล้วยังไม่มีข้อบังคับตามกฎหมาย ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องกฎหมายน้อยทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการใกล้เคียงข้อพิพาท การศึกษาในโรงเรียนในปัจจุบันไม่มีหลักสูตรการให้ความรู้ในเรื่องเหล่านี้

แนวทางในการส่งเสริมการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ

ผู้ตอบแบบสอบถามมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ควรออกกฎหมาย ระเบียบ นโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาท พร้อมคู่มือการปฏิบัติที่ชัดเจน นอกจากนี้ ควรแก้ไขระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อบัญญัติวิธีการระงับข้อพิพาทไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การปฏิบัติจะได้มีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและป้องกันการใช้ดุลพินิจผิดพลาด และป้องกันพนักงานอัยการในการที่จะถูกคู่กรณีร้องเรียนหรือฟ้องคดีอาญา หรือคดีแพ่ง ควรจัดให้มีบุคลากรภาคเอกชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการในการใกล้เคียงเทียบเท่ากับ ผู้ประนีประนอมในชั้นศาล โดยให้สิทธิกฎหมายและระเบียบรองรับให้ชัดเจน ในกรณีที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามผลการใกล้เคียง สำนักอัยการสูงสุดเมื่อได้รับแจ้งจากคู่กรณี ควรแจ้งคู่กรณีที่ไม่ปฏิบัติ และกำหนดโทษเบื้องต้นตามความเหมาะสม

2) ควรจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความรู้ ความชำนาญเชี่ยวชาญ จัดอัตราเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการด้านนี้ให้เพียงพอ โดยการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ เห็นความสำคัญในหน้าที่ และพร้อมที่อุทิศเวลาให้กับงานนี้ มีการจัดตั้งหน่วยงานใกล้เคียงข้อพิพาทโดยเฉพาะ และคัดเลือกข้าราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงเพราะการใกล้เคียงข้อพิพาท ต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีทั้งประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ สติปัญญา แก้ไขปัญหา ควรมีการเชิญเกียรติของคณะกรรมการผู้มีผลงานการใกล้เคียง ที่น่าศรัทธา และเป็นแบบอย่าง

3) มีการสนับสนุนงบประมาณในด้านนี้ให้เพียงพอ จัดให้มีสถานที่ในการใกล้เคียงข้อพิพาท ให้เหมาะสม ควรมีคณะกรรมการใกล้เคียงในระดับตำบล อำเภอ หรือระดับจังหวัดให้ชัดเจน ควรทำข้อตกลงบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ยุติธรรมชุมชน อบต. ฝ่ายปกครอง

4) ควรจัดวิทยากรที่มีความรู้ ความสามารถออกให้ความรู้แก่ประชาชน จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนทุกรูปแบบในเชิงรุกเหมือนการโฆษณาสินค้า และควรจัดเวทีประชาคมในพื้นที่ มีการวางแผนการเข้าถึงเชิงรุก เพื่อสร้างศรัทธา ลดช่องว่าง มุ่งประโยชน์จากรากหญ้า เพื่อความยั่งยืน และควรจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์การขอใกล้เคียงข้อพิพาท หรือรับเรื่องร้องทุกข์ข้อใกล้เคียงข้อพิพาท ทางอินเทอร์เน็ต หรือทางสื่อต่าง ๆ

การอภิปรายผล

การวิจัยครั้งนี้ พบว่า ตัวแปรที่สามารถนำไปใช้พยากรณ์หรืออธิบายผลสำเร็จของการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดอย่างชัดเจนได้เพียง 4 ตัวแปร คือ ปัจจัยด้านผู้ไกล่เกลี่ย ปัจจัยด้านคู่กรณี ปัจจัยด้านการยอมรับ และให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ และปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ ซึ่งในภาพรวมทั้งสี่ปัจจัยสามารถพยากรณ์ผลสำเร็จของการไกล่เกลี่ยได้ถึงร้อยละ 45.90 ผลการวิจัยยืนยันงานวิจัยของ Picker (2006) และ Nolan-Haley (2008) ในเรื่องของความสำคัญของปัจจัยด้านผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณี นอกจากนี้ ปัจจัยด้านการยอมรับและให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติมีความสำคัญในระดับรองลงมาจากสองปัจจัยแรก สิ่งที่พบสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Van Meter and Van Horn (1975) ที่พบว่า การยอมรับและให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การวิจัยครั้งนี้ ยังพบว่า มีปัจจัยที่สำคัญอีกตัวหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการอธิบายและมีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติ นั่นคือ ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ เป็นปัจจัยเดียวที่ไม่ใช่ปัจจัยบุคคล

ผู้ไกล่เกลี่ย ลักษณะต่าง ๆ ของผู้ไกล่เกลี่ยที่ส่งผลสำเร็จของการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติที่ศึกษามีความสำคัญ เพราะถ้าผู้ไกล่เกลี่ยไม่มี *ความรู้ความเข้าใจวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท* จะทำให้คู่กรณีรู้สึกว่าคุณไกล่เกลี่ยไม่มีความสามารถเป็นคนกลางในการเจรจาได้ หากไม่รู้ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยอาจทำให้เกิดการปะทะคารมกันของคู่กรณีในกรณีที่ยังไม่ถึงขั้นตอนที่คู่กรณีพร้อมที่จะเจรจากันแต่ผู้ไกล่เกลี่ยนำทั้งคู่มาเผชิญหน้ากัน หากผู้ไกล่เกลี่ยที่ขาดความชำนาญจะไม่มีเทคนิคต่าง ๆ ที่ดีพอในการดึงคู่กรณีเข้าสู่ประเด็นที่จะตกลงกันจะทำให้ตกลงกันไม่ได้ หากผู้ไกล่เกลี่ยขาดความเป็นกลางจะทำให้คู่กรณีไม่ได้รับความยุติธรรมและไม่ยอมเจรจาต่อไป ผู้ไกล่เกลี่ยต้องทำให้คู่กรณีไว้วางใจ เพราะหากคู่กรณีไม่ไว้วางใจในตัวผู้ไกล่เกลี่ยก็จะไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงและไม่เข้าร่วมในการไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ *บุคลิกภาพของผู้ไกล่เกลี่ย* ในเรื่องของ การสื่อสาร การสื่อความหมาย การรักษาคำพูด และการตรงต่อเวลา เป็นสิ่งจำเป็น เพราะจะทำให้คู่กรณีรู้สึกเกรงใจ ให้ความร่วมมือและคล้อยตามด้วยดี ถ้าผู้ไกล่เกลี่ยไม่ได้ให้ข้อมูลด้านกฎหมาย และผลของการไกล่เกลี่ยดีเพียงพอ คู่กรณีจะไม่ต้องการเข้ารับการไกล่เกลี่ย เพราะคู่กรณีส่วนใหญ่ไม่รู้กฎหมายและไม่สามารถคาดคะเนผลของการไกล่เกลี่ยได้

คู่กรณี ลักษณะต่าง ๆ ของคู่กรณีที่ส่งผลสำเร็จของการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติมีความสำคัญ เพราะหากคู่กรณีมี *ความคาดหวังผลประโยชน์* สูงการไกล่เกลี่ยจะประสบความสำเร็จได้ยาก หากผลประโยชน์จากการดำเนินคดีสูงกว่าคู่กรณีอาจจะไม่ต้องการการไกล่เกลี่ย ในกรณีที่คู่กรณีไม่แสดงความสำนึกผิดโอกาสที่จะบรรลุข้อตกลงจะเป็นไปได้ยาก หากคู่กรณีไม่ *มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการไกล่เกลี่ย* จะทำให้ไม่ประสงค์ที่จะเข้ารับ

การไกล่เกลี่ยหรืออาจยกเลิกที่จะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยกลางคัน หากไม่มีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการไกล่เกลี่ยจะทำให้เข้าใจผิดคิดว่าการไกล่เกลี่ยมีความยุ่งยากซับซ้อนและและปฏิเสธที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณี เป็นปัจจัยสำคัญเช่นกัน เพราะหากคู่กรณีมีการศึกษาระดับต่างกันมากมักจะเข้าใจการสื่อสารระหว่างกัน หากคู่กรณีมีฐานะทางสังคมต่างกัน ฝ่ายที่มีฐานะทางสังคมต่อยกกว่าจะรู้สึกกว่า อีกฝ่ายจะได้รับความเกรงใจจากผู้ไกล่เกลี่ยมากกว่าตนเอง หากคู่กรณีมีตำแหน่งหน้าที่การงาน คนละระดับผู้ที่มิตำแหน่งต่อยกกว่าจะรู้สึกกว่าอีกฝ่ายมีอำนาจเหนือกว่าตนในการเจรจาทำให้ตนเองเสียเปรียบหากใช้การไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีมีรายได้แตกต่างกัน การเสนอข้อตกลงในด้านทรัพย์สินจะมีความแตกต่างกันทำให้ไม่สามารถตกลงกันได้ หากคู่กรณีมีสติปัญญาแตกต่างกัน ฝ่ายที่ฉลาดกว่าก็จะขึ้นำการเจรจาจนอีกฝ่ายเสียเปรียบในเรื่องผลประโยชน์ที่ควรจะเป็นทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อผลของการไกล่เกลี่ยได้ หากคู่กรณีมีอิทธิพลต่อสังคมแตกต่างกัน ผู้ที่มีอิทธิพลมากมักจะครอบงำการไกล่เกลี่ยทำให้อีกฝ่ายเสียเปรียบได้ หากคู่กรณีมีความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน ผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายเหนือกว่าจะนำข้อกฎหมายมาใช้ในการไกล่เกลี่ยและชักนำให้อีกฝ่ายตกอยู่ในสภาวะการเจรจาที่เสียเปรียบได้ สภาวะทางอารมณ์ของคู่กรณีมีผลต่อการเจรจาทกลงกัน นั่นคือ ผู้ที่ควบคุมอารมณ์ได้ดีกว่าย่อมได้เปรียบกว่าในการเจรจา สภาวะทางร่างกายของคู่กรณีมีผลต่อการเจรจา ในระหว่างการเจรจา ผู้ที่มีสภาวะร่างกายปกติกับผู้ที่มิโรคประจำตัวจะทนต่อสภาวะกดดันได้แตกต่างกัน เช่น ผู้ที่เป็นโรคหัวใจหากการเจรจาของอีกฝ่ายไปกระทบจิตใจมากอาจทำให้ข้อขัดแย้งหมดสติได้

จำนวนเครือข่ายที่ร่วมเจรจา ในการเจรจาไกล่เกลี่ยปกติแล้วไม่มีเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น อาจมีญาติของทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมด้วย ญาติพี่น้องของแต่ละฝ่ายก็จะให้ข้อเสนอแนะต่อคู่กรณีแต่ละฝ่าย ถ้ามีญาติมากก็จะมีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไปมากและทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายในสถานที่ไกล่เกลี่ยทำให้ไม่สามารถตกลงกันง่าย นอกจากนี้ ผู้ที่เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมมักจะมีพรรคพวกเข้าร่วมเจรจาด้วยและทำให้เกิดความวุ่นวายเนื่องจากมีหลายคนก็หลายความเห็นไม่อาจหาข้อยุติในการไกล่เกลี่ยได้

ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี มีผลต่อความสำเร็จในการไกล่เกลี่ย กล่าวคือ การเจรจาจะมีโอกาสประสบความสำเร็จจะง่ายขึ้น หากคู่กรณีเคยมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดฉันเพื่อนกันมาก่อนหรือเคยมีการอุปถัมภ์และช่วยเหลือ มีบุญคุณต่อกันมาก่อน ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นกับบุคคลที่เป็นเครือญาติการเจรจาจะง่ายเนื่องจากมีความสัมพันธ์และมีบุคคลที่นับถือคอยช่วยเหลือเจรจา แต่ถ้าเป็นบุคคลไม่มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติการดำเนินเจรจามักจะไม่ค่อยยอมประนีประนอมกัน ถ้าเป็นหุ้นส่วนกันทางธุรกิจ เป็นคู่ค้าทางธุรกิจ จะเจรจากันได้ง่ายขึ้น เพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน ประกอบอาชีพที่คล้ายคลึงกัน ถ้ามีอาชีพเดียวกันจะเจรจากันง่ายขึ้นเนื่องจากมีความคิดความเชื่อที่คล้ายคลึงกัน

ระดับความเกลียดชังต่อกัน มีผลต่อความสำเร็จของการเจรจาตกลงเพราะหากเกลียดกันมากก็ยากที่จะตกลงกันได้ นอกจากนี้ การขัดใจความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นต้องมีความชัดเจน มีรายละเอียดที่ครบถ้วน เช่น กรณีที่เกิดอุบัติเหตุรถยนต์ คู่กรณีต้องมีความชัดเจนว่าจะชดเชยอย่างไร เช่น เป็นตัวเงินหรือการซ่อมแซมให้กลับคืนสภาพเดิม มิฉะนั้นจะมีปัญหาตามมาภายหลังได้

การยอมรับและให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ผู้ที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ หากผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่ดีและให้การยอมรับและสนับสนุนนโยบาย ก็จะผลักดันให้มีการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาปฏิบัติอย่างเต็มที่ ผู้ปฏิบัติที่มีทัศนคติเชิงลบหรือไม่เห็นด้วยต่อนโยบายนี้อาจมีความรู้สึกว่าการไกล่เกลี่ยเป็นการเพิ่มงานจากภาระงานประจำมากอยู่แล้วและจะต้องเร่งรัดงานด้านอื่นที่เป็นงานประจำ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติที่ไม่ยอมรับนโยบายนี้ก็จะประวิงเวลาไม่ดำเนินการชักชวนคู่กรณีให้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยจะทำเพียงเตรียมสำนวนโดยไม่แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจนกระทั่งถึงเวลากฎหมายบังคับให้ฟ้องคดีก็จะดำเนินการฟ้องคดีไปทำให้นโยบายไปไม่สำเร็จเพราะการไกล่เกลี่ยอาจไม่สามารถดำเนินการให้จบสิ้นภายในครั้งเดียว หากไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จก็ต้องฟ้องร้องคดีอยู่แล้ว

ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ การจัดโครงสร้างขององค์การ การแบ่งสายการบังคับบัญชา การกำหนดแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การ และการรวมและการกระจายอำนาจ ล้วนมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากองค์การใดเป็นองค์การที่มีการจัดโครงสร้างที่ไม่สลับซับซ้อนและมีสายบังคับบัญชาที่สั้น และมีการกระจายอำนาจในการทำงานสูงจะทำให้การดำเนินงานรวดเร็วคล่องตัวในการปฏิบัติ การนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปปฏิบัติก็เช่นเดียวกัน ถึงแม้จะไม่พบความสำคัญของปัจจัยนี้เมื่อแยกศึกษาที่ละกลุ่มตัวอย่าง เพราะกลุ่มตัวอย่างให้คะแนนให้ความสำคัญกับปัจจัยอื่นสูงแต่ให้คะแนนปัจจัยนี้ในระดับเท่า ๆ กันทุกกลุ่ม ดังนั้น เมื่อนำคะแนนมารวมกันในภาพรวมปัจจัยจึงมีนัยสำคัญ

เหตุที่ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ มีความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทย เป็นเพราะปัจจุบันโครงสร้างของสำนักงานอัยการสูงสุดมีสายการบังคับบัญชายาว มีการรวมอำนาจไว้ในแต่ละระดับของการบังคับบัญชาสูง การกระจายอำนาจมีน้อย การกำหนดแบ่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในองค์การยังมีซ้ำซ้อนไม่ชัดเจน หากผู้ปฏิบัติงานด้านการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการประจำยังยึดติดกับวัฒนธรรมองค์การและนำวิธีปฏิบัติและพฤติกรรมการปฏิบัติตนตามที่ถือปฏิบัติกันในองค์การมาใช้ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีผลต่อความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

ส่วนตัวแปรอิสระอื่น ๆ ในงานวิจัยนี้ มี 2 ตัวแปร คือ ปัจจัยด้านระบบการไกล่เกลี่ย และปัจจัยด้านทรัพยากรในการจัดการ ที่ยังไม่ชัดเจนว่าส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก เพราะ

กลุ่มตัวอย่างยังมีความคิดเห็นแตกต่างกันในปัจจัยเหล่านี้ ทั้งนี้เนื่องจากในสังคมไทย ระบบการใกล้เคียงข้อพิพาทยังเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งนำมาใช้เมื่อไม่กี่ปีนี้ ดังนั้น ระบบการใกล้เคียงจึงยังไม่มีคุณสมบัติ และเนื่องจากคู่กรณีและข้าราชการผู้เกี่ยวข้องโดยตรงยังไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจในระบบนี้จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบการใกล้เคียงเท่ากับกลุ่มผู้ใกล้เคียง ในด้านปัจจัยทรัพยากรในการจัดการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการผู้เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้นที่ให้ความสำคัญ เพราะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรเหล่านี้อยู่เป็นประจำ ในขณะที่ผู้ใกล้เคียงและคู่กรณีใช้ทรัพยากรเพียงบางส่วนและบางเวลาเท่านั้น จึงไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มากนัก ตัวแปรที่เหลืออีก 2 ตัวแปรไม่สามารถนำมาอธิบายต่อการส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ ปัจจัยด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และปัจจัยด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งไม่พบในสมการถดถอยที่ดีที่สุดทั้งในภาพรวมและในรายกลุ่ม ทั้งนี้ เพราะปัจจัยทั้งสองไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับทั้งผู้ใกล้เคียง คู่กรณีและข้าราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรง เนื่องจากทั้งสามกลุ่มไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางนโยบายอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ดังนั้น ทั้งสามกลุ่มตัวอย่างจึงไม่รู้สึกว่าทั้งสองตัวแปรเกี่ยวข้องผลสำเร็จของนโยบายนี้ อนึ่ง ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ พบว่า จากทั้งหมด 8 ตัวแปรที่ศึกษามีปัจจัยที่สนับสนุนหรือส่งผลต่อผลของการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทยอย่างชัดเจนเพียง 4 ตัวแปรเท่านั้น คือ ปัจจัยด้านผู้ใกล้เคียง ปัจจัยด้านคู่กรณี ปัจจัยด้านการยอมรับและให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ และปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ ทั้งที่ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมมาเป็นอย่างดี ในประเด็นนี้อาจเป็นเพราะว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับความยุติธรรมต่อของบุคคลมีปัจจัยที่ละเอียดอ่อนหลายปัจจัยร่วมกันขึ้นอยู่กับลักษณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง จึงปรากฏผลวิจัยตามที่ค้นพบข้างต้นได้ และผลที่ได้อาจเกิดขึ้นในบริบทของสังคมในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้นก็ได้ การนำตัวแปรเหล่านี้ไปศึกษาหน่วยงานอื่น ๆ หรือในช่วงเวลาอื่นอาจส่งผลที่แตกต่างออกไปได้ อีกประเด็นที่น่าสนใจคือ ข้อค้นพบของงานวิจัยในต่างประเทศอยู่ในบริบทของวัฒนธรรมที่แตกต่างจากประเทศไทย จึงมีปัจจัยปลีกย่อยแตกต่างกันไปรวมทั้งพื้นฐานของความเชื่อและวิถีปฏิบัติที่ไม่เหมือนกันอาจทำให้ผลของการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกไปปฏิบัติมีผลต่างกันได้ ในการทบทวนวรรณกรรม พบว่า ศาสตร์ว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติมักตกอยู่ในกับดักสำคัญคือไม่สามารถสร้างเป็นหลักทฤษฎีทั่วไปได้ (Generalization) เพราะนโยบายแต่ละนโยบายมีตัวแปรที่เกี่ยวข้องมากมายแตกต่างกัน อนึ่ง เหตุปัจจัยอื่นที่ไม่ใช่ปัจจัยบุคคลมีส่วนสนับสนุนให้เกิดผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้น้อย เนื่องจากไม่ได้มีผลต่อการใกล้เคียงข้อพิพาทและข้อตกลงของคู่กรณีโดยตรงหรืออย่างเห็นได้ชัดเจน

ข้อเสนอแนะของการวิจัย

1) ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงาน ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านผู้ใกล้ชิด ปัจจัยด้านคู่มือ ปัจจัยด้านการยอมรับและให้การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติและปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ ทั้งสี่ปัจจัยรวมกันสามารถอธิบายผลของการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้ชิดข้อพิพาทไปปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดไทยได้ถึงร้อยละ 45.90 ส่วนที่เหลือเป็นผลจากปัจจัยอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อให้การนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้ชิดข้อพิพาทประสบความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ สำนักงานอัยการสูงสุดควรให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาและกระบวนการและวิธีการของนโยบายแก่ผู้ใกล้ชิด และคู่มือ รวมทั้งข้าราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายโดยตรงให้มีความรู้ความเข้าใจและมีทัศนคติที่ดีและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับการดำเนินงานตามนโยบายนี้ และเพื่อให้ลักษณะขององค์การเอื้อต่อการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้ชิดข้อพิพาทไปปฏิบัติ สำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางด้านการใกล้ชิดโดยเฉพาะ นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดควรจัดทำและประกาศใช้ระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายยุทธธรรมทางเลือกและควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานหรือจัดทำแนวทางเพื่อให้ผู้ที่ทำหน้าที่ใกล้ชิดข้อพิพาทและคู่มือได้เข้าใจและดำเนินงานตามได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ใกล้ชิด ผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้ใกล้ชิดโดยอิงลักษณะที่ค้นพบในงานวิจัยนี้ และในส่วนของการข้าราชการผู้เกี่ยวข้องโดยตรงซึ่งมักจะใช้ดุลยพินิจของตนในการเลือกปฏิบัติตามนโยบายที่ตนเห็นด้วย การจะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จจะต้องจูงใจให้ข้าราชการเหล่านี้เห็นชอบและให้การสนับสนุนนโยบายด้วย

นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์ทำให้ทราบตัวชี้วัดของผลสำเร็จของการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้ชิดข้อพิพาทไปปฏิบัติ คือ ความพึงพอใจในด้านต่าง ๆ ดังที่ได้ศึกษาในงานวิจัยนี้ ซึ่งทางสำนักงานอัยการสูงสุดสามารถนำไปใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จได้นอกจากร้อยละของคดีที่ดำเนินการใกล้ชิดได้สำเร็จ

2) ข้อเสนอแนะในการวิจัยในอนาคต โดยภาพรวมแล้วกรอบการวิเคราะห์ ตัวแปร และเครื่องมือในการวิจัยที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นมาสามารถอธิบายกระบวนการการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้ชิดข้อพิพาทไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดี ดังนั้น ผู้ที่สนใจจะศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการใกล้ชิดข้อพิพาทไปปฏิบัติสามารถใช้กรอบแนวคิดและตัวแปรเหล่านี้ในการศึกษาการดำเนินงานขององค์การอื่น ๆ เพื่อขยายผลได้ อย่างไรก็ตาม ควรมีการพัฒนาและศึกษาตัวแปรอื่นที่สามารถทำนายหรืออธิบายได้มากขึ้นเพิ่มเติม เพื่อขยายองค์ความรู้ในเรื่องนี้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- วิชัย ช้างหัวหน้า และคณะ. (2550). *การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการไกล่เกลี่ยในศาลอาญา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).
- สำนักแผนงานและงบประมาณ. (2554). *รายงานสถิติคดีสำนักงานศาลยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2549-2550*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย. (2552). เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “โครงการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและมาตรการทางกฎหมายมาใช้” กรุงเทพฯ: สำนักงานวิชาการ, สำนักงานอัยการสูงสุด.
- Emery, R.E., Sbarra, D. & Grover, T. (2005). Divorce Mediation: Research and Reflections. *Family Court Review*, 43(1), 22-37.
- Fiadjoe, A. (2006). *Alternative Dispute Resolution: A Developing World Perspective*. Routledge: Routledge Cavendish (Australia).
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (Eds.). (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in* (2nd ed.). New York: Penguin Books.
- Hazelkorn, M. & Packard, A.L. (2008). *Alternative Dispute Resolution in Special Education*. Carrollton: University of West Georgia Press.
- Kressel, K. & Pruitt, D.G. (1989). Conclusion: A research perspective on the mediation of social conflict. In K. Kressel, D.G. Pruitt, & Associates, *Mediation Research: The Process and Effectiveness of Third-Party Intervention* (pp. 394-435). San Fransisco, CA: Jossey-Bass.
- LeBaron, M. (2001). *Conflict and Culture: A Literature Review and Bibliography* (Revised ed.). BC: Institute for Dispute Resolution, University of Victoria.
- Mandell, M.B. and Marshall, A. (2002). *The Effects of Court-ordered Mediation in Workers' Compensation Cases Filed in Circuit Court: Results from an Experiment Conducted in the Circuit Court for Baltimore City*. Baltimore, Maryland: Maryland Institute for Policy Analysis and Research.
- McCold, P. (2004). A survey of assessment research on mediation and conferencing. In L. Walgrave (ed.), *Repositioning Restorative Justice* (pp. 67-120). Devon: Willan.
- Mohamed, A.A.B.A. (2008). Mediation in the industrial court of Malaysia. *Asian Journal of Mediation*, 4(23) 75-76.

- Nolan-Haley, J.M. (2008). *Alternative Dispute Resolution in a Nutshell* (3rd ed.). Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pearson, J. & Thoennes, N. (1988). Divorce mediation research results. In J. Folberg, & Ann Milne (Eds.), *Divorce Mediation: Theory and Practice*, 429, 435-441.
- Pearson, J. & Thoennes, N. (1989). Divorce mediation: Reflections on a decade of research. In K. Kressel, & D.G. Pruitt (Eds.), *Mediation Research: The Process and Effectiveness of Third-Party Intervention* (pp. 9-30). San Fransisco, CA: Jossey-Bass.
- Picker, B.G. (2006). Navigating the mediation process: Overcoming invisible barriers to resolution. *Dispute Resolution Journal*, 61(3), 1-5.
- Richbell, D. (2008). *Mediation of Construction Disputes*. Boston, MA: Blackwell.
- Rose, M. & Suffling, R. (2001). Alternative dispute resolution and the protection of natural areas in Ontario, Canada. *Landscape and Urban Planning*, 56(1-2), 1-9.
- Thompson, L., Neale, M., & Sinaceur, M. (2004). The evaluation of cognition and biases in negotiation research: An examination of cognition, social perception, motivation, and emotion. In M.J. Gelfand, & J.M. Brett (Eds.), *The Handbook of Negotiation and Culture* (pp. 7-44). Stanford, CA: Stanford Business Books.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2007). *Training Manual on Alternative Dispute Resolution and Restorative Justice*. National Judicial Institute ABUJA.
- Van Meter, D.S. & Van Horn, C.E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4), 446-484.
- Ware, S.J. (2007). *Principles of Alternative Dispute Resolution*. (2nd ed). St. Paul, MN: Thomson/West.
- Worldwide Legal Directories. (n.d.). *Alternative Dispute Resolution – US*. Retrieved June 13, 2011 from <http://www.hg.org/adr.html>
- Yamane, T. (1973). *Statistics: An Introductory Analysis*. New York: Harper and Row.
- Zehr, H. (1990). *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*. New York: Herald Press.