

ความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
แห่งราชอาณาจักรไทยกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
พ.ศ. 2562 กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์
และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

*The Appropriateness of Local Government Organizations
of the Kingdom of Thailand and Mediation according to
the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019):
A case study of the Republic of the Philippines
and the People's Democratic Republic of Laos*

ทนายท สุพิมพานนท์¹

Thayat Supimpanont¹

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา¹

The Office of the Phra Nakhon Si Ayutthaya, Provincial Administrative Organization¹

Email: yartdarkroom@gmail.com

Received 06/02/2023 ➤ Revised 31/05/2023 ➤ Accepted 02/06/2023

¹ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เลขที่ 55 หมู่ที่ 7 ถนนศูนย์ราชการ – สนามกีฬา ตำบลคลองสวนพลู
อำเภอพระนครศรีอยุธยา พระนครศรีอยุธยา 13000

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี ความเป็นมา และหลักการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางด้านกฎหมาย ในการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนในการอำนวยความสะดวกในกระบวนการยุติธรรมอีกช่องทางหนึ่ง นอกจากการดำเนินคดีในชั้นศาล กล่าวคือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อแก้ไขข้อพิพาทข้อพิพาทให้ระงับสิ้นไป ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562² โดยศึกษาเปรียบเทียบกับ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเป็นการศึกษาจากประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีวัฒนธรรมไม่แตกต่างกันมากนักกับราชอาณาจักรไทยที่มีระบบยุติธรรมชุมชนที่มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับชุมชน และมีการบัญญัติกฎหมายไว้

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นหน่วยงานที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ในระดับตำบล ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลมีจำนวน 7,852 แห่ง มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ รวมถึงมีผู้บริหารคือนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งยังมีความเข้าใจถึงสภาพปัญหาและบริบทในพื้นที่ อันเป็นหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีความพร้อมในการที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนการระงับข้อพิพาทโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถูกกำหนดให้มีอำนาจยอมทำให้การอำนวยความสะดวกในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั้น ยังไม่ครบถ้วนทุกมิติ และอาจเป็นอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือประชาชน

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, การอำนวยความสะดวก, กระบวนการยุติธรรมทางเลือก, พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

² พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 67 ก. มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2562

Abstract

The aim of this article is to study the theoretical concepts, background and principles related to legal assistance issues regarding dispute resolution by mediation which is considered as a method to provide public justice administration in the justice process apart from litigation in the court. In other words, it is considered as an alternative justice process to resolve disputes in the settlement under the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019). This study was implemented by a comparative study of mediation of the Republic of the Philippines and the People's Democratic Republic of Laos that it was the study from the countries in ASEAN region which was not much different from the Kingdom of Thailand. In addition, these countries also have community justice system with mediation at the community level and legislative level.

According to the study, it was found that local government organizations have not been determined as state agencies that have the authority under the Dispute Mediation Act B.E. 2562 (2019). The local government organizations are

the institutions located in the area at sub-district level, and there are 7,852 local government organizations at present which receive the status of a juristic person that they have close relationship with the people in the area. Furthermore, the executive is the president of the local government organization, and the local council members are elected directly from the people that they have understanding of the problems and local context in the area. The local government organizations are another government agencies that are ready to play a part in promoting and supporting dispute mediation through the participation of the people. Therefore, the fact that the authority of the local government organizations has not been assigned will have resulted in the incomplete dimension of the justice administration in the alternative justice process, and it may be an obstruction in the legal assistance.

Key Words: dispute resolution, justice administration, alternative justice process, the Dispute Resolution Act B.E. 2562

1. บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย แม้จะเป็นสิทธิที่ประชาชนทุกคนพึงมี แต่ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากซับซ้อน การเป็นคดีความทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรหรือสูญเสียทรัพย์สินอันเป็นค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และในส่วนนี้เองเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในสังคมในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน กล่าวคือในกลุ่มประชาชนที่มีทรัพยากรหรือทุนทรัพย์ที่มั่นคงนั้นสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายกว่า ไม่ว่าจะเป็นการปรึกษาหรือติดต่อว่าจ้างทนายความ หรือที่ปรึกษาทางกฎหมายต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งการเดินทางไปศาลหรือดำเนินคดีที่ตนเองได้รับความเสียหาย ซึ่งในความเป็นจริง สิทธิในการปกป้องตนเองและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยเหตุนี้เองรัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ด้วยตนเองโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด สาเหตุหนึ่งก็เนื่องจากในปัจจุบันเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นก็จะมีการเสนอคดีต่อศาลโดยการฟ้องคดีให้ศาลมีคำพิพากษาเพื่อระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ทำให้การดำเนินคดีในศาลนั้นยังคงเป็นการดำเนินระงับข้อพิพาทที่ยังคงเป็นหลัก เหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนยังคงเข้าถึงกระบวนการ

ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายได้น้อย และเมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้มียารายได้น้อยในประเทศไทยส่วนหนึ่ง จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี 2560 ที่รัฐบาลจัดทำเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยลงทะเบียน ระหว่างวันที่ 3 เมษายน-15 พฤษภาคม 2560 เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในเรื่องต่าง ๆ และแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียม ปรากฏข้อมูลว่ามีจำนวนผู้ลงทะเบียน 14.1 ล้านคน (National Statistical Office, 2017) ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าในสังคมไทยยังมีผู้ที่มีความยากจนอยู่จำนวนไม่น้อย ซึ่งผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้บางส่วนก็จะเป็นผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม หรือมีข้อพิพาท หรือต้องมิดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งด้วยเหตุความมียารายได้น้อยเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่าประชาชนผู้มีรายได้น้อยยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิของตนเอง รวมทั้งการจัดการข้อพิพาทต่าง ๆ ซึ่งอาจไม่ได้อยู่เพียงในศาลที่พิจารณาคดี สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในสังคมซึ่งเป็นปัญหาสำคัญได้อย่างชัดเจน โดยในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาในสังคมไทย ประสบปัญหาสำคัญเนื่องจากการเพิ่มของจำนวนประชากร และการพัฒนาเทคโนโลยี รวมถึงปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก และการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ทำให้ผู้คนมีโอกาที่จะกระทบกระทั่งจนนำไปสู่การฟ้องร้องกันมากขึ้นมิดีความขึ้นศาลเป็นจำนวนมาก โดยจากรายงานสรุปผลสถิติ

คดีศาลยุติธรรม ประจำปี พ.ศ. 2565 (มกราคม-มิถุนายน) เฉพาะในคดีที่รับใหม่ในศาลชั้นต้นของศาลยุติธรรมภาค 1-9 พ.ศ. 2565 มีจำนวน 678,610 คดี นอกจากนี้ คดีฟ้องร้องส่วนใหญ่ใช้เวลาในการพิจารณาตัดสินเป็นปีหรือมากกว่านั้น เนื่องจากความซับซ้อนของข้อพิพาท ดังนั้นกระบวนการต่าง ๆ จึงประสบปัญหาเรื่องความล่าช้า ส่งผลถึงค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นตามมาสำหรับผู้เกี่ยวข้อง (Office of Planning and Budget, 2022)

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternatives Justice System) เป็นแนวคิดและมาตรการในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประชาชน ชุมชน มีบทบาทและส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ กลไกวิธีการ และร่วมปฏิบัติงานในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม จัดระเบียบชุมชน แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ปัญหาการกระทำผิดของเด็กเยาวชน การกระทำผิดกฎหมายระดับที่ไม่ซับซ้อนรุนแรง การเยียวยาเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชนโดยการดำเนินการร่วมกับกระบวนการยุติธรรมหลักหรือส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมหลักเพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์สุดท้ายร่วมกันคือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และความสงบสุขสมานฉันท์ของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสำคัญ (Kittipong Kittayarak & Jutharat Ua-amnoey, 2014, pp.1416) ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

ได้ถูกกำหนดให้เป็นแนวทางพัฒนาระบบงานยุติธรรมที่สำคัญของประเทศ โดยปรากฏอยู่ในแผน/นโยบายและกฎหมายที่สำคัญ เพื่อเป็นการส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีความปลอดภัย น่าอยู่และสงบสุขบนพื้นฐานของความยุติธรรมในสังคม สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างมีความสุขและได้รับการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม โดยเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการและบังคับใช้กฎหมายรวมทั้งส่งเสริมการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างจริงจัง ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส เด็กและสตรีป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และยาเสพติด ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม ระยะ 20 ปี ของกระทรวงยุติธรรมและแผนแม่บทและยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความสมานฉันท์แห่งชาติ (พ.ศ.2563-2565) อันเป็นภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรวมถึงการปฏิบัติงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความสมานฉันท์และเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4.8 กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค ความเป็นกลาง น่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบกระบวนการได้ ในข้อ 4.8.4 ส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ การเกลี้ยกล่อมข้อพิพาทก่อน

เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความเป็นธรรม การพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วม ในกระบวนการยุติธรรม ให้มีความหลากหลาย การสร้างความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชน การพัฒนากลไกคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับเอกชนและชุมชน รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาระบบสืบเสาะและการสอดส่องให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ปัจจุบันรัฐได้ให้ความสำคัญในการนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ โดยกำหนดนโยบายให้นำมาตรการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “กระบวนการยุติธรรมตามแบบพธี” สาเหตุที่รัฐต้องนำมาตรการทางเลือกมาใช้ เนื่องจากการดำเนินการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามแบบพธีมีปัญหาและผลกระทบหลายอย่างติดตามมา เพราะเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและมีการฟ้องคดีต่อศาล ย่อมทำให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการพิจารณาของศาล และจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ข้อ 12.2 เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 กำหนดให้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยเน้นการทำงานเชิงรุก รวมทั้งพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเป็นธรรม เสมอภาค โปร่งใส รวดเร็ว ทั้งถึง ปราศจากการเลือกปฏิบัติ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการ

ยุติธรรมได้ และสร้างสังคมที่พัฒนาอย่างเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เกิดความเสมอภาค และเท่าเทียม ประกอบกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ในส่วนของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึงโดยการเน้นสร้างหลักประกันในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม การพัฒนากลไกช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในการต่อสู้คดีที่มีคุณภาพ มาตรฐานและเพียงพอ การให้หลักประกันของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน การกำหนดกรอบเวลาและขั้นตอนในกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพและยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ในด้านกระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค มุ่งเน้นกระบวนการยุติธรรมให้มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก มุ่งให้เกิดการสร้างมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรม และลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมและเป็นไปอย่างเสมอภาค

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอีกช่องทางหนึ่งนั้น ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย มีข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาท

ของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้าน มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทางแพ่งและในทางอาญา แต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นยังคงมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ในเรื่องของสภาพบังคับในการไกล่เกลี่ยนั้น คณะกรรมการหมู่บ้านไม่มีอำนาจบังคับหากคู่กรณียินยอมแล้วและต่อมาไม่ปฏิบัติตาม กล่าวคือเมื่อคณะกรรมการหมู่บ้านได้ดำเนินการประนีประนอมข้อพิพาทเสร็จเรียบร้อยแล้ว ไม่ว่าคู่กรณีจะตกลงหรือไม่ก็ตาม ให้คณะกรรมการหมู่บ้านบันทึกผลการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านไว้ท้ายบันทึกยินยอมให้ประนีประนอมข้อพิพาทและมอบให้ผู้ใหญ่บ้านเก็บรักษาไว้ให้ผู้ใหญ่บ้านรายงานผลการประนีประนอมข้อพิพาทแก่นายอำเภอท้องที่ตามข้อบังคับทุกเดือนในวันประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น โดยไม่มีมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป หรือในส่วนของคุณสมบัติของคณะกรรมการหมู่บ้านนั้น ไม่ได้กำหนดให้ได้รับการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในขณะที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้รับการอบรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักสูตรที่คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติกำหนดเอาไว้ นอกจากนี้คณะกรรมการหมู่บ้านยังมีปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดในการดำเนินงานด้านงาน เช่น ปัญหาในการจัดทำ เอกสาร ปัญหาการไม่เป็น

นิติบุคคลของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตลอดทั้งปัญหาการขาดความรู้ข้อกฎหมาย ด้านงบประมาณ เช่น ปัญหาการขาดงบประมาณสนับสนุน การปฏิบัติงาน หรือ สวัสดิการด้านต่าง ๆ และการที่ยังไม่มีระเบียบรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณจากกองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้าน เพื่อใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ด้านระบบ เช่น การปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีหลายบทบาท กล่าวคือคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นอาสาของกลุ่มอื่น ๆ อีกหลายกลุ่มทำให้ไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติงาน ด้านบุคลากร เช่น ปัญหาการกำหนด คุณสมบัติของกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่าต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่ได้กำหนดว่าต้องมีความรู้หรือประสบการณ์การทำงานด้านกฎหมายแต่อย่างใด (Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, 2017) ถึงแม้ในหลายชุมชนจะมีผู้นำที่มีความเข้มแข็งในการเข้ามาเป็นผู้นำชุมชน และมีความรู้ความเข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ของตนเองก็ตาม แต่กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิโดยส่วนมากจะได้รับการคัดเลือกมาจากผู้ที่เป็นที่นำเคารพนับถือของประชาชนภายในหมู่บ้านซึ่งอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายที่ใช้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเท่าที่ควร (Niel Pankongch, 2018, pp.238)

ระบบยุติธรรมชุมชนเป็นรูปแบบการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมร่วมกันภาครัฐ โดยให้ชุมชน

มีส่วนตั้งแต่ต้นในการเฝ้าระวัง สอดส่องดูแล ป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดเกิดขึ้น ภายในชุมชนทั้ง โดยคนภายในชุมชนด้วยกันเอง หรือโดยการดำเนินการของคนภายนอก อันถือเป็นการสร้างความเข้มแข็งเสริมพลังให้แก่ คนภายในชุมชน และหากทุกชุมชนมีความ เข้มแข็งเพียงพอจะช่วยเป็นเครื่องมืออย่างดีที่สุด ในการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ภายในสังคม อีกทั้งหากเกิดข้อพิพาทขึ้นภายใน ชุมชนจะให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการออกแบบ วิธีการในการระงับข้อพิพาทร่วมกับภาครัฐ และ ช่วยให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นสามารถคลี่คลายและ ระงับได้ด้วยความสมานฉันท์ ชุมชนรู้สึกมีส่วนร่วม ในกระบวนการยุติธรรม อันส่งผลต่อการลดความ เหลื่อมล้ำของคนในชุมชนในการเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรม และเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่นำไปสู่ การพิจารณาคดีในศาลได้บางส่วน อันถือเป็น แนวความคิดที่ดีในการดำเนินการแก้ปัญหา ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและลดความ เหลื่อมล้ำของคนในสังคม และในปัจจุบันได้มีการ จัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนอยู่ในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในองค์กรบริหาร ส่วนตำบลและเทศบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงาน ปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง (เรียกว่า การเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมตามลำดับ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ

(Autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่ง ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นหน่วยงาน ขั้นต้นในแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับ ประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ในพื้นที่ด้วย วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นช่องทางหนึ่ง ที่แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ในพื้นที่ได้ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ได้กำหนด ความหมายของหน่วยงานของรัฐไว้เพียง “ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมกำหนดในกฎกระทรวง” โดยไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงอาจส่งผลให้การแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนเป็นไปได้ อย่างครบถ้วนในทุกมิติ รวมถึงย่อมส่งผลต่อ การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมโดยตรง และในทางอ้อมเมื่อข้อพิพาทสามารถระงับได้ ด้วยการไกล่เกลี่ยก็จะประหยัดค่าใช้จ่าย แก่ประชาชนและยังทำให้เป็นการประหยัด งบประมาณที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรม กระแสหลักในการดำเนินคดีในชั้นศาลอีกด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจเป็น ส่วนหนึ่งในการส่งเสริมและสนับสนุนการระงับ ข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ ดี ยิ่งขึ้นไปอีกหรือเป็นการเสริมพลังให้กับ ประชาชนในอีกช่องทางหนึ่งได้

2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค

สิทธิมนุษยชน (Human Right) เป็นแนวคิดพื้นฐานมาจากความเชื่อ ปรัชญา รวมทั้งคำสอนทางศาสนา จริยธรรมหรือศีลธรรมทางสังคม รวมถึงวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่มีความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนที่จะมีชีวิตอยู่ มีการห้ามทำลายชีวิตมนุษย์ซึ่งอยู่ในหลักศาสนาทุกศาสนา รวมทั้งยังมีความเชื่อในวัฒนธรรมตะวันตกที่กล่าวว่ามนุษย์มีสิทธิโดยธรรมชาติในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ มีความคิดที่เป็นอิสระมีความชอบธรรมที่จะรักษาชีวิตตนเอง และไม่ว่าแต่ละคนจะมีความแตกต่างกัน ทุกคนก็ยังมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยเท่าเทียมและเสมอภาค (Parinya Boonyaritruthaikun, 2013, pp.3) แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนได้มีความสำคัญมากขึ้นภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งความโหดร้ายทารุณในสงครามทำให้สังคมโลกได้ตระหนักและนำไปสู่การพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (Human Right Laws) อันเป็นหลักการและกลไกที่เป็นมาตรฐานสากลในการคุ้มครองและปกป้องสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันแนวคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันจึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นกฎหมายภายในประเทศด้วย

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right:

UDHR) มีลักษณะเฉพาะของสิทธิมนุษยชนที่ได้รับบรรจุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ สิทธิทางแพ่งและทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Udomsak Sinthipong, 2018, pp.24) สิทธิประเภทนี้พบอยู่ในบทบัญญัติข้อ 1-21 ข้อแรกของตัวปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการกล่าวถึงสิทธิตามธรรมชาติ คือ สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิเสรีภาพ สิทธิในทรัพย์สิน ความเสมอภาค การแสวงหาความสุขความยุติธรรม (The right to life, liberty, equality, property, the pursuit of happiness and justice) สิทธิดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วย สิทธิในทางอิสรภาพแห่งการเคลื่อนไหว (The right to freedom of movement) สิทธิในการสมรส (The right to marry) สิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยลำพังตนเอง เช่นเดียวกับโดยร่วมกับผู้อื่น (The right to own property alone as well as in association with other) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว (The right to privacy) สิทธิที่จะลี้ภัย (The right to asylum) สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา (The right to religions) สิทธิในความเสมอภาคกันตามกฎหมายและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมถ้าถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาชญา (The right to equality before the law and to fair trial if accused of any crime) สิทธิในการพูดโดยเสรีและการร่วมประชุมโดยสันติ (The right to free speech and peaceful assembly) การกระทำที่ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้แก่ การเป็นทาส (Slavery) การทรมาน (Torture)

และการกักขังตามอำเภอใจ (Arbitrary detention) เป็นต้น

สิทธิมนุษยชนจะครอบคลุมสิทธิต่าง ๆ ในการดำรงชีวิตของมนุษย์เพื่อให้มีชีวิตที่ดีในสังคม ดังนี้

(1) สิทธิในชีวิตถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน มนุษย์สามารถมีชีวิตอยู่ได้และได้รับการคุ้มครองให้ปลอดภัยได้รับการตอบสนองตามความต้องการขั้นพื้นฐานของชีวิต ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย ทุกชีวิตล้วนมีคุณค่าด้วยกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือเพื่อการดำรงชีวิตอยู่เป็นพิเศษจากผู้อื่น เช่น คนพิการ คนชรา ฯลฯ ดังนั้นทุกคนควรปฏิบัติต่อบุคคลด้วยโอกาส ให้ความสำคัญ ให้โอกาสและให้ความช่วยเหลือตามสมควร เพื่อให้ทุกชีวิตมีความเท่าเทียมกันมากที่สุด

(2) สิทธิในการดำเนินชีวิตและพัฒนาตนเองตามแนวทางที่ถูกต้อง คนในสังคมต้องให้โอกาสกับคนที่เคยกระทำไม่ถูกต้อง ให้โอกาสคนเหล่านี้ได้รับการอบรมแก้ไข และฟื้นฟูพฤติกรรมรวมทั้งพัฒนาดตนเองใหม่ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหรือสูงขึ้น

(3) สิทธิในการยอมรับนับถือ หมายถึง การที่บุคคลพึงปฏิบัติต่อกันด้วยการยอมรับซึ่งกันและกัน ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีและคุณค่าของชีวิตด้วยความเท่าเทียมกัน

2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่รัฐจะดำเนินการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อความเจริญก้าวหน้า

ของประเทศและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน รัฐจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือของรัฐ เพื่อให้การดำเนินการกิจการประสบผลสำเร็จ ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองเรียกว่าหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่และการกำหนดนิติสัมพันธ์ต่าง ๆ ของรัฐ โดยในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีหลักการสำคัญอยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจทางปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) ส่วนหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ไม่ใช่หลักการกระจายอำนาจ แต่เป็นหลักการเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หลักการแบ่งอำนาจทางปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจทางปกครอง (Somkid Lertpaitoon, 2004, pp.11-19) หลักการกระจายอำนาจทางปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ กล่าวคือ รูปแบบแรกเป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และรูปแบบที่สองการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค เช่น การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางเรื่องให้แก่องค์กรซึ่งมิได้อยู่ในระบบราชการ กล่าวคือการที่รัฐกระจายอำนาจหรือถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทไปให้นิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ รูปแบบของ “วิสาหกิจมหาชน” (Public Enterprise) หรือ “องค์กร

มหาชน” (Chanchai Sawangsak, 2018, pp.289)

พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้เริ่มปรากฏตั้งแต่ในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อครั้งที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการสถาปนาสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก แม้ว่าในครั้งนั้นการสถาปนาสุขาภิบาลจะไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ต้องยอมรับว่าสุขาภิบาลได้กลายเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยในช่วงเวลาต่อมา (Supasawat Chatchawan, 2020, pp.262) ซึ่งการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยที่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เช่น การปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และการปฏิรูปการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Chanchai Sawangsak, 2018,

pp.249-250) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มิได้อยู่ในการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล มิใช่การควบคุมชนิดที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสายการบังคับบัญชา

แม้ว่าจะมีการใกล้เคียงข้อพิพาทโดยการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม แต่การส่งเสริมการระงับข้อพิพาทในภาคประชาชนหรือชุมชนเพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในเชิงรุกมาก ควรมีการสนับสนุนให้มีการขับเคลื่อนที่หลากหลายอย่างต่อเนื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจเป็นส่วนหนึ่งทำหน้าที่สนับสนุนทั้งด้านงบประมาณซึ่งในระยะยาวจะส่งผลถึงการประหยังบประมาณของภาครัฐได้มากยิ่งขึ้น และทำให้การส่งเสริมความเข้มแข็งของคนในชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอีกด้วย

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

คำว่าความขัดแย้ง (Conflict) และข้อพิพาท (Dispute) เป็นคำที่ใช้สลับไปมากันได้ แต่ในบางกรณีจะมีความหมายเฉพาะลงไปว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องของความเห็น หรือความเชื่อที่ต่างกัน แต่คู่กรณียังสามารถทำงานร่วมกันได้ คู่สมรสก็อยู่ด้วยกันได้ปกติสุข แต่เมื่อขยายกลายเป็นข้อพิพาทจะกลายเป็นเรื่องที่ผู้เกี่ยวข้องมุ่งหมายที่จะเอาชนะให้ได้เพื่อเป้าหมายสูงสุดของตัวเอง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจจะต้องไปฟ้องคดีต่อไป (Vanchai Wattanasup, 2012, pp.10)

การไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นวิธีที่คล้ายกับการเจรจา แต่อาศัยบุคคลที่สามมาเป็นคนกลางเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ทำหน้าที่คอยช่วยเหลือสนับสนุนกระบวนการเจรจาต่อรองให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งร่วมกับคู่พิพาทแสวงหาทางออกที่เหมาะสมจนเกิดความพึงพอใจแก่ทุกฝ่ายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนับว่าเป็นวิธีการที่รวดเร็ว สะดวก ไม่เป็นทางการ และมักถูกนำมาใช้อยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากหากปล่อยให้คู่พิพาทเจรจาต่อรองกันเอง อาจพบทางตันและไม่มีใครช่วยพาผ่านทางตันนั้นออกไปเป็นผลให้การเจรจาต่อรองไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงต่างจากการเจรจาตรงที่มีคนกลางเข้ามาช่วยในการระงับความขัดแย้งระหว่างกัน แต่อย่างไรก็ดี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ยังเป็นวิธีการที่อาศัยพื้นฐานจากการเจรจา คนกลางที่เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้การเจรจาสำเร็จลุล่วงเท่านั้น ไม่ได้เข้ามาเป็นผู้ชี้ขาดว่าใครผิดใครถูกเหมือนอนุญาโตตุลาการหรือศาล และการเจรจากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ในที่สุดผู้กำหนดผลลัพธ์คือตัวคู่พิพาทเอง มีใช้คนกลางที่เข้ามามีส่วนร่วมแต่อย่างใด (Comwatchara Langong, 2015, pp.15-16)

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประนีประนอมข้อพิพาท

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศ เกิดขึ้นครั้งแรก ณ ประเทศแคนาดาใน ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) โดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างเหยื่อและผู้กระทำผิด ด้วยการนำผู้กระทำความผิดมาที่

บ้านของเหยื่อ เพื่อให้เห็นถึงผลของการที่ตนลงมือทำแล้วเป็นผลกระทบอย่างไร เกิดความเดือดร้อนแค่ไหนกับสมาชิกในครอบครัว และชุมชนได้รับความเสียหายเพียงใด แนวคิดดังกล่าวเกิดจากความเชื่อในทางคริสต์ศาสนาที่เน้นคำสอนให้ยึดมั่นในการกระทำความดี นำมาซึ่งสันติสุขเป็นหลัก ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จึงได้กำเนิดขึ้นจากวิธีธรรมนิยมปฏิบัติในการสร้างความสงบสุขในสังคม โดยการทำให้เกิดความยุติธรรมของชนพื้นเมืองในนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกาและแคนาดา (Amornrat Marupmok, 2011, pp.21)

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด ซึ่งเป็นการสื่อสารสองทางระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลชุมชนหรือองค์การในการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายกิจกรรมทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันของกลุ่ม การให้ความหมายจำกัดความการมีส่วนร่วมมีมากมายหลายทัศนะมีทั้งความหมายกว้างและความหมายแคบ ในบริบทของลักษณะงานในแอมูมประเด็นต่าง ๆ แต่ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันในแง่ของการพัฒนา การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาล

ทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้กับประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัครเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลาย ๆ เรื่องแล้วแต่กรณี การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจำแนกตามลักษณะงานหรือกิจกรรมที่ดำเนินการได้หลายลักษณะ ทั้งในด้านการบริหารจัดการด้านการเมือง การพัฒนาชุมชน (Kasem Komsattham, 2009, pp.10)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสอดคล้องกับแนวคิดในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในปัจจุบันหลายประเทศได้สนับสนุนแนวความคิดการระงับข้อพิพาทโดยชุมชนเพื่อเป็นทางเลือกให้ประชาชน ซึ่งอาจเรียกได้ว่า “กระบวนการยุติธรรมชุมชน” ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้มองว่าผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย คู่พิพาทและชุมชน เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากผลที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น ชุมชนจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาหารือกันหาทางออกเพื่อให้ตรงกับความต้องการของผู้เสียหาย คู่พิพาทและชุมชน โดยแนวความคิดนี้มองว่าชุมชนเป็นจุดศูนย์กลางในการแก้ปัญหา ส่วนรัฐต้องเป็นผู้สนับสนุนในการแก้ปัญหาร่วมกับชุมชน ซึ่งการไกล่เกลี่ยโดยท้องถิ่นในต่างประเทศนั้นจะกล่าวถึงในหัวข้อการไกล่เกลี่ยในต่างประเทศต่อไป

2.6 กระบวนการยุติธรรมทางเลือก

ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) คือการมองอนาคตมากกว่ามองอดีต โดยมองอดีตเป็นบทเรียนเพื่อวางแนวทางไม่ให้

เกิดเหมือนสิ่งที่เกิดในอดีตขึ้นอีก อดีตไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ แต่อนาคตสร้างความยุติธรรมใหม่ร่วมกันได้ การลงโทษจะต้องทำแต่จะเกิดจากการมาร่วมกันหาข้อตกลงร่วมกัน คนที่ถูกลงโทษต้องมีความสำนึกผิด ไม่ใช่เพียงลงโทษให้สาสมกับความผิดแต่ไม่ได้เกิดความรู้สึกผิดแต่เกิดจากความแค้นที่จะเอาคืน กระบวนการที่จะให้เกิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อาจใช้กระบวนการต่าง ๆ เช่น การใช้กลุ่มครอบครัว (Family Conferencing) การเจรจาไกล่เกลี่ย เป็นต้น กระบวนการเหล่านี้จะก่อให้เกิดทางออกที่ออกมาเป็น ชนะ – ชนะ (Win - Win) (Vanchai Wattanasup, 2012, pp.118)

ยุติธรรมชุมชน (Community Justice)

คือ การดำเนินกิจกรรมชุมชนโดยร่วมกันเอง หรือร่วมกับภาครัฐในลักษณะของหุ้นส่วน โดยการนำทุนทางสังคมที่ดีงามและศักยภาพของชุมชนมาใช้เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน ควบคู่ไปกับการลดภัยจากอาชญากรรม ความเป็นธรรม และความสงบสุขของชุมชนด้วยการเสริมพลังการป้องกันและสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม การเยียวยาและจัดการความขัดแย้ง ทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมดีขึ้น เสริมประสิทธิภาพและลดภาระของกระบวนการยุติธรรมหลัก สร้างสำนึกความเป็นชุมชน และรักษาขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่ (Ayutthaya Provincial Justice Office, 2020, pp.2) โดยมีศูนย์ยุติธรรม (ศยช.) มีสถานที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นสถานที่ดำเนินงานของคณะกรรมการ

ศูนย์ยุติธรรมชุมชนหรือดำเนินงานต่าง ๆ ของชุมชน ซึ่งคณะกรรมการชุมชน (คกก.ศยช.) คือ สมาชิกที่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนในการประสานงานระหว่างประชาชนชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ยังเป็นผู้บริหารจัดการและดำเนินงานในศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยศูนย์ยุติธรรมชุมชนเป็นเป้าหมายที่กระทรวงยุติธรรมดำเนินการเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในระดับชุมชน รองศาสตราจารย์ ดร.ชนวนทอง ธนสุกาญจน์ ได้ให้คำอธิบายคำว่ายุติธรรมชุมชนคือ “การกระทำใด ๆ ที่ทำให้คนทั้งหลายอยู่ด้วยกันอย่างเป็นสุขเข้าอกเข้าใจกัน และไม่เกิดความบาดหมาง” หากจะสรุปเป็นการมองความยุติธรรมที่มากกว่าความยุติธรรมกระแสหลักที่มองความยุติธรรมตามความหมายอย่างเดียว (Legal Justice) แต่มองไปถึงความยุติธรรมทางสังคมหรือความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์กล่าวว่า “ความอ่อนแอของกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นกลไกหลักในการบังคับใช้กฎหมายยังมีผลเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับความอ่อนแอของระบบกฎหมายหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ในบ้านเมืองเราด้วยหลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานของธรรมาภิบาล หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (Good Governance) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมยุติธรรม อันเป็นพื้นฐานสำคัญของความเจริญในทุกด้าน (Vanchai Wattanasup, 2012, pp.118-119)

3. การใกล้เคียงในต่างประเทศ

3.1 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการปกครองประเทศระบอบประชาธิปไตย แบบสาธารณรัฐ มีระบบรัฐบาลเป็นรูปแบบประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ เป็นประมุขและผู้นำรัฐบาล ทั้งนี้มีการแบ่งอำนาจอธิปไตย ออกเป็น 3 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จุดที่เป็นที่โดดเด่นของการปกครองประเทศฟิลิปปินส์ คือ การจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ปกครองตั้งแต่ระดับประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี วุฒิสมาชิก จนถึงผู้ปกครองระดับท้องถิ่นบารังไก (Barangay) ซึ่งเป็นหน่วยปกครองเล็กที่สุดเทียบเท่าระดับหมู่บ้าน รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย (Department of Interior and Local Government) สำหรับระบบกฎหมายนั้น ระบบกฎหมายของฟิลิปปินส์เป็นการรวมกันของกฎหมายแองโกล-อเมริกัน กฎหมายโรมัน กฎหมายสเปนและขนบธรรมเนียมประเพณีของคนพื้นเมือง จนเรียกได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์เป็นระบบผสมระหว่างคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยมีประธานาธิบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีการเลือกตั้งผู้ปกครองในทุกระดับชั้น ตั้งแต่ประธานาธิบดี จนถึงผู้ปกครองท้องถิ่นในระดับบารังไก (Barangay) ซึ่งเป็นหน่วยปกครองเล็กที่สุด รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละ

จังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของกรมมหาดไทย การใกล้เคียงข้อพิพาทระดับท้องถิ่น ระบบยุติธรรมชุมชนของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้เกิดขึ้นเนื่องจากอดีตประธานาธิบดี เฟอร์ดินันด์ มาร์คอสของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีคำสั่งในเดือนมกราคม ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) ให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดการกับข้อพิพาทในระดับบารางไย (Baragay) หรือระดับหมู่บ้าน และในปีเดียวกันนั้นเองกฎหมายที่เรียกชื่อเป็นภาษาฟิลิปปินส์ว่า “คาตารุงกัง พัมบารางไย” (Katarungang Pambarangay) ก็ได้ถูกประกาศใช้ หรือเรียกโดยย่อว่า KP คือ ระบบกฎหมายในการแก้ปัญหาข้อพิพาทของหน่วยที่เป็นพื้นฐานการเมืองและการเศรษฐกิจสังคมของรัฐ ซึ่งมีอยู่ 3 วิธี คือ การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม และอนุญาโตตุลาการ โดยในระดับบารางไยหรือหมู่บ้านนั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลที่เล็กที่สุดในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งมีอยู่ จำนวนมากกว่า 40,000 บารางไยหรือหมู่บ้าน ระบบนี้เป็นระบบยุติธรรมที่ยืดแนวทางการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันเองของคู่กรณี เพื่อที่จะนำไปสู่ข้อตกลงอย่างสมานฉันท์ แทนการไปต่อสู้กันทางกฎหมาย บารางไยถือว่าเป็นกลไกในกระบวนการยุติธรรมแบบไม่เป็นทางการที่อยู่บนฐานของระบบยุติธรรมชุมชนของชนเผ่า (Indigenous) เพื่อไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท

หลักการสำคัญของระบบยุติธรรมชุมชนแบบบารางไยของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์กล่าวคือในแต่ละหมู่บ้านของฟิลิปปินส์จะมีหน่วยงานใกล้เคียงข้อพิพาทเรียกว่า “Lupong Tagapamayapa หรือ Lupon”³ ประกอบด้วยผู้นำหมู่บ้านและสมาชิก 10-20 คน จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งจัดเป็นคณะบุคคล 3 คน ทำการไกล่เกลี่ยเรียกว่า “pangkat” โดยคู่พิพาทเลือกจาก “Lupong Tagapamayapa หรือ Lupon” จำนวน 10-20 คนนั้น ซึ่งมีคุณสมบัติ คือ เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานหรือทำงานอยู่ที่บารางไยนั้น ๆ ไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย มีความซื่อตรง เป็นกลาง เป็นอิสระ มีชื่อเสียงเป็นที่เชื่อถือ อย่างไรก็ตามข้อพิพาทของคู่กรณีนั้นจะถูกดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยผู้นำหมู่บ้านก่อนเสมอ หากความพยายามของผู้นำหมู่บ้านไม่สำเร็จผล ข้อพิพาทนั้นจะถูกส่งไปยัง “pangkat” อีกครั้งเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของคาตารุงกัง พัมบารางไย มีทั้งข้อพิพาทอาญาและแพ่งเป็นข้อพิพาทเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ซับซ้อนมากนักซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมาย คือเป็นคดีที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน 5,000 เปโซ หรือคิดเป็น 3,288.88 บาท ประกอบกับใช้ในกรณีบุคคลกับบุคคล ไม่ใช่คดีระหว่างคู่ขัดแย้งที่อยู่คนละบารางไย และไม่ใช่คดีที่เป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับบุคคล (Thanee Vorapatr, 2019, pp.9 – 10)

³ “ลูปอง ทากาปา มายาปา หรือ ลูปอน” องค์กรที่ขับเคลื่อนระบบยุติธรรมระดับหมู่บ้าน โดยมีการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ 3 กระบวนการ ได้แก่ การไกล่เกลี่ย (Mediation) การประนีประนอม (Conciliation) และการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

3.2 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีการปกครองในระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยมีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นองค์กรที่มีบทบาทที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ มีการบริหารงานตามหลักการประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์อำนาจ และพิจารณาข้อตัดสินใจหรือ “บันหา” ตามหลักการเสียงข้างมาก (Majority Vote)

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีองค์กรบริหารประเทศ 4 องค์กรหลัก ได้แก่ สภาแห่งชาติ คณะรัฐบาล ศาลประชาชน และองค์การอัยการประชาชนฝ่ายนิติบัญญัติลาวคือ สภาแห่งชาติ ซึ่งเป็นสภาเดี่ยว (Unicameral) มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นผู้คัดเลือกและส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง นอกจากนั้นสภาแห่งชาติยังเป็นองค์กรบริหารที่มีอำนาจสูงสุดโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการจะขึ้นตรงกับสภาแห่งชาตินี้ ฝ่ายบริหาร มีประธานประเทศเป็นประมุข เป็นฝ่ายตุลาการ มีศาลประชาชนสูงสุด สำหรับระบบกฎหมายนั้น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวใช้กฎหมายพื้นฐานจากประเพณี ขนบธรรมเนียมฝรั่งเศส และแนวทางปฏิบัติแบบสังคมนิยม

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ปรับปรุงกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพราะว่าหน่วยงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน คือ หัวหน้ายุติธรรมรากฐานที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นด้วยประชาชน

ภายในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการสร้างเงื่อนไขให้แก่ประชาชนได้เข้าถึงกฎหมาย และความยุติธรรม และความจำเป็นภาวะวิสัย ด้วยเหตุนี้ การก่อตั้งหน่วยไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้านจึงถูกกำหนดอย่างเป็นทางการในข้อตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ฉบับเลขที่ 304/กย. วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2540 สำคัญในข้อตกลงดังกล่าวทำให้หน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้านได้กลายเป็นองค์กรยุติธรรมหนึ่งที่อยู่นอกระบบของศาล โดยมีบทบาท และหน้าที่นำเอาบรรดาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในบ้านมาแก้ไขโดยสันติวิธี โดยอิงใส่ระเบียบกฎหมายของรัฐ และจารีตประเพณีของท้องถิ่น ทำให้หน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้านสามารถต่อต้านกับปรากฏการณ์ที่ไม่ดีต่อสังคม กล่าวคือ การปกปิดรักษาความสงบ ความสามัคคีของประชาชนภายในหมู่บ้านได้เป็นอย่างดีตลอดมา ต่อมาเมื่อปฏิบัติมาในระยะหนึ่งแล้วปรากฏว่ายังมีความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงเนื้อหา เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม ดังนั้นกระทรวงยุติธรรมจึงออกข้อตกลงฉบับใหม่ คือฉบับที่ 2 เลขที่ 08/กย. ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ในนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายประการเพื่อให้เกิดความชัดเจน ได้แก่

ประการแรก กำหนดให้มืองค์กรที่มีสิทธิในการรับรองหน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน

ประการที่สอง แก้ไขและปรับปรุงค่าบริการในการไกล่เกลี่ย จากเดิมจำนวน 5,000 กีบ (kip) มาเป็น 50,000 กีบ (kip) (เทียบอัตราเงินไทยประมาณ 180 บาท)

เนื่องจากกฎหมายปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้วางหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดระเบียบการพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดตั้ง การเคลื่อนไหว และแบบแผนการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง โปร่งใส และเป็นเอกภาพทั่วประเทศ รับประกันการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และแผนงบประมาณของรัฐ เพื่อความชอบธรรมของประชาชน ซึ่งตามกฎหมายปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ปี 2003 มาตรา 2 ได้บัญญัติว่า “การปกครองท้องถิ่น คือ การคุ้มครองบริหารรัฐ ซึ่งดำเนินโดยองค์การปกครองท้องถิ่น อยู่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็นสามชั้น คือ ชั้นแขวง (จังหวัด) ชั้นเมือง (อำเภอ) และชั้นบ้าน (ระดับหมู่บ้าน)” โดยบ้าน คือ เขตการปกครองท้องถิ่นขั้นฐานรากที่ขึ้นกับการขึ้นนำของเมืองหรือเทศบาล องค์การปกครองบ้านมีบทบาทคุ้มครอง พัฒนาเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคมของหมู่บ้าน ปกป้องรักษาความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในบ้านของตน กล่าวคือบทบาทขององค์กรปกครองหมู่บ้าน มีความสำคัญเป็นอย่างมากกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับหมู่บ้าน โดยเฉพาะมีคณะประจำหมู่บ้าน กฎหมายได้กำหนดให้นายบ้านมีสิทธิสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งภายในหมู่บ้านของตนได้ (Sisoulanh Chanda, 2014, pp.77-78)

จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศและประเทศไทย พบว่า รูปแบบกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในต่างประเทศและประเทศไทย มีวัตถุประสงค์หลักที่เหมือนกันเพื่อลดปริมาณคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลเพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่ประชาชน ซึ่งมีผู้ไกล่เกลี่ยคอยให้ความช่วยเหลือคู่กรณี อีกทั้งการไกล่เกลี่ยมีกำหนดเวลา มีการรักษาความลับของข้อมูลที่ได้จากการไกล่เกลี่ยมิให้เปิดเผยจนกว่าจะได้รับความยินยอมจากทุกฝ่าย โดยในขั้นต้นจะให้ความสำคัญกับท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มบุคคล ในพื้นที่ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ทำให้มีความคุ้นเคยและเข้าใจสภาพปัญหา อีกทั้งยังทำให้สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ เหล่านี้ล้วนเป็นข้อได้เปรียบหรือเป็นจุดแข็งของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

4. วิเคราะห์และเปรียบเทียบการดำเนินการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท

จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พบว่าในเรื่องดังกล่าวนอกจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักตามกฎหมายแล้ว หน่วยงานในระดับท้องถิ่นก็มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนและสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ ด้วย ดังปรากฏตามตารางความสัมพันธ์ของหน่วยงานท้องถิ่นกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ตาราง: ความสัมพันธ์ของหน่วยงานท้องถิ่นกับการใกล้เคียงข้อพิพาท

ประเทศ	หน่วยงาน	ความโดดเด่น	ความสัมพันธ์ ของหน่วยงานท้องถิ่น	อุปสรรค
สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์	กรมมหาดไทย และการปกครอง ท้องถิ่นเป็น ผู้รับผิดชอบหลัก	- โดดเด่นเรื่องการจัดจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ แม้จะมีการให้สมาชิกชุมชนที่เป็นอาสาสมัครหน่วยงานด้านคุมประพฤติร่วมภารกิจ การป้องกันและควบคุมเหยี่ยวยา และรับคืนผู้กระทำความผิด - กลไกจัดการความขัดแย้งคือ Katarungang Pambarangay (KP) และที่ปรึกษาด้านกฎหมาย	หน่วยปกครองท้องถิ่น (Local Government Units: LGUs) ทำหน้าที่ดูแลการบริหารงาน โดยตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการนำ KP ไปปฏิบัติ ตั้งหน่วยตรวจสอบการดำเนินงาน KP และต้องทำให้มั่นใจได้ว่าไม่มีการเลือกข้างหรือการเมืองในการดำเนินงาน KP รวมทั้งทำหน้าที่ให้การสนับสนุนเงิน เพื่อการบริหารแก่การดำเนินงาน KP ซึ่งจะถูกรับรองในงบประมาณผู้บริหารและผ่านประชามติของเมืองแล้ว	- ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมือง - งบประมาณที่จัดสรรให้ท้องถิ่นไม่เพียงพอ - ผู้ใกล้เคียงบางคนยังขาดความสามารถเชิงเทคนิค - ขาดการรายงานผลและติดตาม ขาดการให้ข้อมูลข่าวสารที่ทั่วถึง - ความทับซ้อนระหว่างขอบเขตของยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมทางอาญาที่บางคดีมีความรุนแรง แต่ใช้กลไกยุติธรรมชุมชน
สาธารณรัฐ ประชาธิปไตย ประชาชนลาว	กระทรวงยุติธรรม/ แผนกยุติธรรม นครหลวงจังหวัด/ หน่วยงาน ยุติธรรมอำเภอ/ องค์กรปกครอง หมู่บ้าน/กรม โฆษณาอบรม กฎหมาย/กรม คุ้มครองระบบ ยุติธรรม/สถาบัน ฝึกอบรมกฎหมาย และงานยุติธรรม	- ยุติธรรมฐานราก 5 งาน ได้แก่ (1) งานอบรมและเผยแพร่ (2) หมู่บ้านปลอดคดี (3) งานแก้ไขข้อขัดแย้งระดับหมู่บ้าน (4) ยุติธรรมเด็ก (5) สร้างบุคลากรทางกฎหมาย สอดคล้อง 4 ภารกิจของยุติธรรมชุมชน กลไกสำคัญคือ หน่วยใกล้เคียงข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน - รัฐบาลมีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาระบบที่ส่งเสริมต่อยุติธรรมชุมชน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ให้การชี้แนะการกำกับดูแล การบริหารจัดการงานอบรมและเผยแพร่โฆษณา สร้างจิตสำนึกเคารพกฎหมาย อันเป็นการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการแต่งตั้งคณะแก้ไขข้อขัดแย้งระดับหมู่บ้าน ซึ่งถือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากประชาชนภายในหมู่บ้านและถูกแต่งตั้งโดยนายอำเภอ นายกเทศบาล ตามการเสนอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- ไม่มีการจัดงบประมาณสนับสนุน ใช้ความสมัครใจของผู้ทำหน้าที่ในหน่วยใกล้เคียง - การอบรมอาจยังไม่ทั่วถึงเพียงพอ - ผู้เข้ารับการอบรมด้านกฎหมายอาจยังไม่ได้เรียนรู้อย่างเต็มที่

ประเทศ	หน่วยงาน	ความโดดเด่น	ความสัมพันธ์ ของหน่วยงานท้องถิ่น	อุปสรรค
ราชอาณาจักร ไทย	- กระทรวง ยุติธรรมเป็นหลัก โดยมีหน่วยงาน อื่นภายใน ได้แก่ กรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพ สำนักงานยุติธรรม จังหวัด	ส่วนใหญ่มีการขับเคลื่อน เรื่องการจัดการความ ขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ รัฐให้การสนับสนุน ในการอบรมเครือข่าย ยุติธรรมชุมชน	มีเพียงสมาชิกเครือข่ายซึ่ง คือ ประชาชนผู้สนใจในงาน เครือข่ายยุติธรรมชุมชนของ กระทรวงยุติธรรม และได้ ผ่านการอบรม “หลักสูตร เครือข่ายยุติธรรม กระทรวง ยุติธรรม” เพื่อเข้าร่วมกับ กระทรวงยุติธรรม ในฐานะ หุ้นส่วนที่จะดำเนินกิจกรรม ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นการ เสริมสร้างความยุติธรรม ความเป็นธรรม และความ สงบสุขในชุมชน	- เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ในการเคลื่อนงาน - ขาดความชำนาญ ในการทำหน้าที่ - ขาดระบบสารสนเทศ ที่เป็นมาตรฐาน - เครือข่ายยุติธรรม ชุมชนยังไม่เพียงพอ

ที่มา : รวบรวมและสรุปข้อมูลจากรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษา ระบบยุติธรรมชุมชนในประเทศประชาคม
อาเซียน: กรณีศึกษาสาธารณรัฐฟิลิปปินส์, สถาบันพระปกเกล้า ณ วันที่ 30 พฤษภาคม 2566

จากตารางจะเห็นว่า การใกล้เคียงระดับ
ท้องถิ่นจะมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ
มีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันเพื่อระงับข้อพิพาท
โดยอยู่บนความพึงพอใจของคู่กรณีและลด
จำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล ในส่วนของผู้ใกล้เคียงนั้น
จะกำหนดให้เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็น
อาสาสมัครหรือเป็นผู้นำชุมชน ซึ่งจะทำหน้าที่
เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผ่าน
การอบรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในส่วน
ของข้อแตกต่างของทั้งสามประเทศที่ชัดเจน คือ
ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีหน่วยงานในระดับ
ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก และในสาธารณรัฐ
ประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นหน่วยงาน
ในระดับหมู่บ้านและไม่มีการสนับสนุนงบประมาณ
แต่ในราชอาณาจักรไทยยังขาดความเชื่อมโยง

และการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับท้องถิ่น
กล่าวคือไม่ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภารกิจต่าง ๆ
ไว้ ซึ่งทำให้การสนับสนุนงบประมาณจะมาจาก
กระทรวงยุติธรรมเพียงแหล่งเดียว และใช้เครือข่าย
ยุติธรรมชุมชนหรือผู้ซึ่งผ่านการอบรมตาม
หลักสูตรของกระทรวงยุติธรรมมาเป็นผู้ขับเคลื่อน
ภารกิจ จึงทำให้ยังขาดความเข้มแข็งรวมถึง
ระบบสารสนเทศในการจัดเก็บข้อมูลเพื่อใช้
ในการพัฒนาต่อไป

ทั้งนี้ในแต่ละประเทศ ต่างให้การส่งเสริม
และสนับสนุนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
ระดับท้องถิ่นเป็นหลัก และกระตุ้นให้ประชาชน
เข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาทโดยการ
ไกล่เกลี่ย อันเป็นกิจกรรมทางสังคมในรูปแบบ

ที่จะให้ชุมชนหรือหน่วยงานของรัฐได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งของคู่กรณี จากการศึกษายังพบว่า การไต่สวนข้อพิพาททั้งสองประเทศได้มีมานานแล้วตั้งแต่ในอดีตและยังมีความสำคัญมาจนถึงปัจจุบัน โดยแต่ละประเทศได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อพิพาทเป็นประจำเพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการยุติข้อพิพาทของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพากระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งปัจจุบันนี้การระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยเฉพาะรูปแบบในการไต่สวนข้อพิพาทระดับท้องถิ่น เป็นการไต่สวนข้อพิพาทที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ง่าย อันมาจากความเข้าใจในวัฒนธรรมและประเพณีของคนในท้องถิ่นนั่นเอง

จากเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการไต่สวนข้อพิพาท พ.ศ. ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 82/2561 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2561 ให้เหตุผลที่ไม่มีการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการไต่สวนข้อพิพาท พ.ศ. เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการดำเนินการไต่สวนข้อพิพาทโดยหน่วยงานของรัฐ และการไต่สวนข้อพิพาทภาคประชาชนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ขยายขอบเขตการดำเนินงานให้หน่วยงานรัฐ ทำให้ไม่สามารถเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้

และร่างพระราชบัญญัติการไต่สวนข้อพิพาท พ.ศ. จะไม่กระทบต่อการไต่สวนข้อพิพาทของหน่วยงานรัฐที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และตามกฎหมายอื่น ซึ่งจากหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ มีการระบุว่าภารกิจดังกล่าวไม่สามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ เนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องใช้อำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นผู้ร่วมสนับสนุนในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมด้วยกระบวนการไต่สวนข้อพิพาท ซึ่งหากพิจารณาถึงประเด็นการขยายขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ การบูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็น่าจะเป็นทางเลือกหนึ่งของหน่วยงานของรัฐที่มุ่งให้เกิดความสงบสุขของประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญ และประเด็นดังกล่าวยังปรากฏชัดอยู่ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติการไต่สวนข้อพิพาท พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ 1222/2561 โดยผู้แทนกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้ให้ความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจยังไม่ครอบคลุมถึงกรุงเทพมหานครด้วย

5. ข้อพิจารณา

พระราชบัญญัติการไต่สวนข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการไต่สวนข้อพิพาท โดยมีวัตถุประสงค์ในการระงับข้อพิพาท เช่น พิพาททางแพ่งซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนัก และข้อพิพาททางอาญาบางประเภทที่กำหนดเป็นกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ

พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานรัฐหนึ่ง อาจให้การสนับสนุนทำให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในภาคประชาชนหรือรวมตัวกันเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน หรือสนับสนุนในด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ หรือสถานที่ หรือด้านต่าง ๆ และกระทรวงยุติธรรมได้มีการตั้งศูนย์ยุติธรรม (ศยช.) ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นสถานที่ดำเนินงานของคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชน (คกก.ศยช.) หรือดำเนินงานต่าง ๆ ของชุมชน โดยคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชน คือสมาชิกที่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชนในการประสานงานระหว่างประชาชนชุมชน และองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการไม่ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรัฐนี้เอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการตราเป็นข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติที่ผ่านสภาของท้องถิ่นนั้น ๆ หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้ว ก็อาจจะทำให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถสนับสนุนหรือบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานต่าง ๆ หรือภาคประชาชนในเรื่องของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายได้ ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณ หรือการกระทำอื่นใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะฝ่ายปกครองย่อมต้องอยู่ภายใต้หลัก “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการอย่างใด ๆ มิได้หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และจะกระทำการขัดต่อกฎหมายไม่ได้เช่นกัน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่อาจที่จะดำเนินการใช้อำนาจได้เลยหากปราศจากกฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาของการใช้อำนาจนั้น ดังนั้น นอกจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแล้ว ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นมีไว้จะตราออกใช้บังคับอย่างไรก็ได้ ดังนั้นเพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับการศึกษาระบบยุติธรรมชุมชนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งมีหน่วยงานท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมควบคุม หรือสนับสนุน เห็นควรพิจารณาในประเด็นดังนี้ ดังนี้

ประการแรก ควรพิจารณากำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรัฐ

ตามคำนิยามในพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งในการทำให้เกิดกระบวนการในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสถานที่ตั้ง บุคลากรงบประมาณ ในการให้การสนับสนุนหรือส่งเสริมการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ และควรมีการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ ความสำคัญ และความจำเป็นของการขับเคลื่อนยุติธรรมชุมชนจะต้องพัฒนาไปในทิศทางใดอย่างไรในการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง ควรมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการส่งเสริมการระงับข้อพิพาทในภาคประชาชนหรือชุมชน เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนในเชิงรุกมากขึ้น มีการสนับสนุนให้เมืองครขับเคลื่อนที่หลากหลายอย่างต่อเนื่อง หรือมีการสนับสนุนตาม ความสามารถขององค์กร เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนและพัฒนารูปแบบยุติธรรมชุมชนที่รองรับกับความ หลากหลายของแต่ละพื้นที่ องค์กรท้องถิ่นทำหน้าที่สนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ การฝึกอบรม เนื่องจากหากเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็สามารถนำงบประมาณมาใช้ในการสนับสนุนต่าง ๆ ได้ จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ซึ่งในระยะยาวจะส่งผลถึงการประหยังบประมาณของภาครัฐได้มากยิ่งขึ้น และศึกษาเชิงลึกเพิ่มเติมเกี่ยวกับการส่งเสริม

ยุติธรรมชุมชนด้วยระบบสนับสนุนที่หลากหลาย เช่น ค่าตอบแทน สวัสดิการ อุปกรณ์สำนักงาน การอบรม

ประการที่สาม พัฒนาศูนย์ยุติธรรมชุมชน และคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชน โดยให้มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ตามภารกิจของศูนย์ยุติธรรมและไม่ทับซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ และเพื่อให้สอดคล้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในภาคประชาชนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมด้วย

6. บทสรุป

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีนโยบายด้านยุติธรรมชุมชนวิเคราะห์ มีการประกาศเป็นนโยบายอย่างชัดเจนโดยรัฐบาลเช่นเดียวกันกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพียงแต่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการกำหนดโครงสร้างของกลไกยุติธรรมชุมชน ไว้ในกฎหมายท้องถิ่นการจัดตั้งให้มีกลไกนี้ยังมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้เกิดการบริหารงานยุติธรรมที่สะดวกรวดเร็ว ลดภาระในชั้นศาล และฟื้นฟูประเพณีแบบเพื่อนบ้านในอดีต เป้าหมายทางนโยบายนี้มีความสอดคล้องกับคุณค่าและความสำคัญของยุติธรรมชุมชน ซึ่งยุติธรรมชุมชนช่วยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น ประชาชนมีโอกาส เข้าถึงความยุติธรรมได้ดีกว่าเดิม เนื่องจากระบบยุติธรรมหลักไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนและขาดความรู้เรื่องกฎหมายเข้าถึงได้อย่างเพียงพอ และ

ยุติธรรมชุมชนยังช่วยสนับสนุนต่อประสิทธิภาพ และช่วยให้กระบวนการยุติธรรมหลักทำงานได้คล่องตัวขึ้น ลดภาระของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักได้เป็นอย่างดี ช่วยให้ประหยัดงบประมาณของรัฐได้ทางหนึ่ง อีกทั้งช่วยให้การดำเนินงานของรัฐสอดคล้องกับนโยบายบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่ภาครัฐต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่ส่วนภูมิภาคในทุกด้าน รวมถึงการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ซึ่งยุติธรรมชุมชนจะช่วยให้หน่วยงานในระบบยุติธรรมสามารถกระจายสู่ชุมชนท้องถิ่นได้ ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจในงานยุติธรรมสัมฤทธิ์ผลในระดับหนึ่ง (Kamonchanok Duriyaparakit, 2002, pp.16-17)

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แสดงถึงความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและประชาชน การขับเคลื่อนยุติธรรมชุมชนในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในรูปแบบหุ้นส่วนที่เห็นชัดเจนคือการจัดตั้งหน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับหมู่บ้าน ที่จะมีตัวแทนคนในชุมชนมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และยังประสานเชื่อมโยงรายงานผลการดำเนินงานต่อหน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่ และปัจจุบันงานดำเนินงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายอาญาก็ยังใช้อยู่เพราะกำหนดขอบเขตไว้ว่างานอะไรที่หน่วยไกล่เกลี่ยข้อพิพาททำได้บ้าง รัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้มีคำสั่งและข้อตกลงเกี่ยวข้องกับงานยุติธรรมชุมชนหลายฉบับที่สะท้อนให้เห็นว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

มีความเคลื่อนไหวและมีการขับเคลื่อนการกิจอยู่ตลอดเวลา

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งใช้ในการระงับข้อพิพาทซึ่งเป็นวิธีการที่เราสามารถใช้ได้ในทุก ๆ กรณี โดยเป็นทางเลือกหนึ่งในการระงับข้อพิพาทที่เรียกกันว่ากระบวนการยุติธรรมทางเลือก เป็นการทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายและเท่าเทียม อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาคของประชาชน นอกจากนั้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น 1) การประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย (Saving of Time and Money) และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่จำเป็นต้องมีทนายความ 2) การยอมรับของคู่พิพาท (Compliance) การที่คู่ความสามารถหาข้อยุติได้ด้วยตนเอง จะมีการยอมรับปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นมากกว่าการที่ศาลมีคำพิพากษาซึ่งจะต้องมีการบังคับคดี ข้อยุติที่ได้นั้นมีความเหมาะสมกับคู่พิพาท (Custom Made Solution) เนื่องจากคู่พิพาทสามารถเลือกที่จะทำให้ข้อตกลงอย่างไรก็ได้ทราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาแต่บทบัญญัติของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งอาจจะใช้ทางออกซึ่งไม่มีในบัญญัติของกฎหมายเป็นการระงับข้อพิพาทก็ได้ 3) เป็นความลับ (Confidentiality) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเรื่องเฉพาะระหว่างคู่กรณีการประชุมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีเฉพาะคู่กรณีกับผู้ไกล่เกลี่ย และ

บุคคลภายนอกที่คู่กรณีเห็นพ้องต้องกันให้เข้าร่วมประชุมได้เท่านั้น ทั้งข้อเท็จจริงที่คู่กรณีพูดคุยกันในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นความลับ นอกจากนี้ คู่กรณียังอาจมีข้อตกลงกันอีกด้วยว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทห้ามไม่ให้คู่กรณีนำไปใช้ อ้างอิงในการพิจารณาตัดสินของศาล 4) สามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกันได้หรือก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในระยะยาว (Preservation or Enhancement of Long-term Relationships) ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นจะช่วยทำให้คู่พิพาทสามารถปรับความเข้าใจกันได้ อีกทั้งในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น ไม่มีการพิจารณาในแง่ของการแพ้ชนะ 5) ความยืดหยุ่น (Flexibility) คู่พิพาทสามารถเลือกใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งหมด หรือในประเด็นใดประเด็นหนึ่งในคดีก็ได้ ส่วนที่เหลือ อาจให้มีการดำเนินคดีในศาลต่อไป โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นไม่ได้ยึดติดกับรูปแบบวิธีการจึงมีความยืดหยุ่นที่คู่กรณีสามารถเลือกได้โดยอิสระ อีกทั้งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ การควบคุมกระบวนการระงับข้อพิพาท คู่พิพาทสามารถคัดเลือกบุคคลที่เป็นกลางให้มาทำหน้าที่กำหนดประเด็นหรือความต้องการที่แท้จริงในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและแสวงหาทางออกเพื่อยุติข้อพิพาท โดยคู่พิพาทมีโอกาสที่จะได้พูดและตัดสินใจว่า ผลที่ได้รับจะผูกพันกันหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นโดยการพิพากษาคดี 6) คุณภาพ (Quality) บุคคลที่มาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมักเป็นบุคคล

ที่มีความสามารถหรือเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนี้หากไม่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้คู่พิพาทยังคงสิทธิในการดำเนินคดีในศาล (Right to Trial) โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นเพียงส่วนเสริมสำหรับการดำเนินคดีในศาลไม่ใช่เป็นการแทนที่ กล่าวคือเป็นเพียงกระบวนการยุติธรรมเพื่อระงับข้อพิพาททางเลือกเท่านั้น คู่กรณียังคงมีสิทธิในการดำเนินคดีในศาลหากคู่กรณีมีความต้องการเช่นนั้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นเป็นการอำนวยความสะดวกเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายที่สุด ไม่ยึดติดอยู่กับรูปแบบวิธีการหรือแบบแผนของทางราชการ โดยมีข้อดีหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบัน มีบทบาทหลากหลายในพื้นที่ตามเขตอำนาจของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เข้าใจสภาพพื้นที่ สภาพปัญหา บริบทในพื้นที่ของตนเอง รวมถึงเข้าใจข้อจำกัดในพื้นที่เป็นอย่างดี โดยหากประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม การพัฒนาท้องถิ่นย่อมจะเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนทำและประสบผลสำเร็จ และการพัฒนาท้องถิ่นก็จะเป็นอย่างรวดเร็วและยั่งยืน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย □

ប្រសិទ្ធភាព

- Amornrat Marupmok. (2011). kânpromœnphon nayōbāi kânnam krabūankān yuttitham chœng samānathan dōi chai withikān prachum klum khrõpkhruā lăe chumchon : suksā kōranī sathān phinit lăe khumkhrõng dek lăe yaowachon khēt 2 .[An Evaluation of Restorative Justice Policy through Family and Community Group Conferencing Juvenile : A Case Study Observation and Protection Office, Area 2]. (Master of Public Administration Program Dissertation). Department of Public Policy, Srinakharinwirot University, Thailand.
- Ayutthaya Provincial Justice Office (2020). khūmŭr kân patibat ngān sūn yuttitham chumchon [operating manual of the Board of Community Justice Centers]. Ayutthaya.
- Chanchai Sawangsak (2018). khō khuan rū thāng kotmāi thī kīeokap 'ongkōn pokkhrõng sūan thōngthin [Legal information about Local Administrative Organization].Bangkok: Winyuchon.
- Comwatchara langong (2015). sinlapa kân klaiklā [The Art of Mediation].Bangkok: Tana press & Graphic Company limited.
- Department of Provincial Administration, Ministry of Interior. (2017). rāngānphon kânsuksā rūang kân prapprung lăe phatthanā khana kammakān mūbān nai kân patibat ngān hai mī prasitthiphāp. (30, January, 2023). Retrieved from https://multi.dopa.go.th/tspd/official_letter/view530
- Kamonchanok Duriyapakit. (2002). khwām khātwang khōng khruākhāi yuttitham chumchon tō kân damnōennān khōng sūn yuttitham chumchon nai phūnthi Krung Thēp Mahā Nakhōn. [Community justice network's expectation of the effort of the Community Justice Center in Bangkok area]. (Master of Arts Program in Criminal Justice Administration). Thammasart University, Thailand.
- Kasem Komsattham. (2009). kotmāi kīeokap kân pranōm khō phiphāt. [Law about conciliation]. Bangkok: aroonkarnpim.
- Kittipong Kittayarak and Jutharat Ua-amnoey (2014). năothāng kânsuksā chut wichā kotmāi 'āyā lăe 'āthayā witthayā chan sūng [Advance criminal law and criminology].Nonthaburi Sukhothai: Thammathirat University.

- National Statistical Office. (2017). samnakngān sathiti hāeng chāt longphūnthī samrūat phū mīrāidainōi. (30, January, 2023). Retrieved from <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/ActivityNSO/A12-07-60-4.aspx>
- Niel Pankongch (2018). Sathāna thāng kotmāi khōng kotmūbān tām phrarātchabanyat laksana pokkhrōng thōngthī Phō.Sō. 2475 .[Legal status of the village rules under the Local Government Act, BE 2475]. Ganesha Journal, 14., 1, 238.
- Office of Planning and Budget, Office of the Judiciary. (2022). rāngān sathiti khadī khōng sām thūa rātchā’ānāchak. (30, January, 2023). Retrieved from [http:// https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/196196](http://https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/196196)
- Parinya boonyaritruthaikun (2013). khūmū katikā rawāng prathēt sitthi phonlamūang lāe sitthi thāngkān mūang [International Covenant on Civil and Political Rights handbook].Bangkok: Association of Amnesty International Thailand.
- Sisoulanh Chanda (2014). kān klaiklā khō phiphāt thāng phāeng radap mūbān : suksā prīapthīap rawāng kotmāi khōng prathēt Thai lāe sāthāranarat prachāthipatai prachāchon Lāo [Mediate Civil Disputes at the Village Level: A Comparison between the Laws of Thailand and the Laws of Lao P.D.R.]. (Thesis Master of Laws). National Institute of Development Administration, Thailand.
- Somkid Lertpaitoon (2004). kotmāi kān pokkhrōng thōngthīn [Local government Law].Bangkok: Cabinet and Royal Gazette Publishing Office.
- Sūn khōmūn ikhadī samnak phāengngān lāe ngoppramān. (2022). rāngān sarupphon sathitikhadī sām yuttitham prācham pī Phō.Sō.2565 (dūan Makarākhom - Mithunāyon). (30, January, 2023). Retrieved from <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/21/iid/302872>
- Supasawat Chatchawan (2020). kān pokkhrōng thōngthīn mummōng chāk prathēt Farangsēt Yīpun Saha Rātchā’ānāchak sarat’amērikā lāe Thai [Local government: perspectives from France, Japan, the United Kingdom, the United States, and Thailand].Bangkok: Sanya Dharmasakti Institute for Democracy Collections.

- Thanee Vorapatr (2019). kân klaiklā khō phiphāt radap thōngthin rācha'ānāčhak Thai : prīapthīap sāthāranarat Filippin [Local dispute mediation: comparison between Thailand and Republic of the Philippines]. Rangsit Journal of Law and Society, 1., 1, 9 – 10.
- Udomsak Sinthipong (2018). sitthi manutsayachon [Human Right]. Bangkok: Winyuchon
- Vanchai Wattanasup (2012). khwāmkhatyæng... lakkān læ khŗāngmŭ kæ panhā [Conflicts : Principles and Problem Solving Tools].Bangkok: King Prajadhipok's Institute