

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหลายทฤษฎี จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า การระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากจะดำเนินการระงับข้อพิพาทให้ได้ผลดี มีประสิทธิภาพ นั้น ควรจะต้องได้ศึกษาถึง หลักสิทธิและเสรีภาพ สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน วิธีการระงับข้อพิพาทในรูปแบบต่าง ๆ หลักการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท ตลอดจนศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้ง ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

2.1 หลักสิทธิและเสรีภาพ

2.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ¹

1) ความหมายของ “สิทธิ”

“สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย² แต่ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” นั้นถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” (das subjective oeffentliche Recht) หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการ (die institutionellen Garantien) ซึ่งหมายถึงการมุ่ง

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 48

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 21

คุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง³ เช่น มุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ หรือเสรีภาพทางวิชาการ เป็นต้น ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลายที่จะต้องให้ความเคารพปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ

ตามความเห็นของ Pieroth และ Schlink เห็นว่า การให้ความหมายสิทธิและเสรีภาพตามที่เยอรมันเรียกว่า สิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) นั้นอาจให้ความหมายได้ 2 นัย

ก. นัยแรก สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐเสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลดังกล่าวเป็นเงื่อนไขอันชอบธรรมที่ก่อให้เกิดรัฐขึ้น ด้วยเหตุนี้สิทธิในเสรีภาพและสิทธิในความเสมอภาคจึงผูกพันและเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจอธิปไตย

ข. นัยที่สอง สิทธิขั้นพื้นฐานรวมเป็นสิทธิทั้งหลายซึ่งตกได้แก่ปัจเจกบุคคลมิใช่ในฐานะที่เป็นมนุษย์ แต่หากได้รับสิทธิเช่นนั้นเพราะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือเป็นสมาชิกของรัฐโดยสิทธิเหล่านั้นไม่ได้มีอยู่โดยไม่มีรัฐ หากแต่สิทธิทั้งหลายนั้น บุคคลล้วนได้รับไปจากรัฐทั้งสิ้น

ความหมายของสิทธิและเสรีภาพทั้งสองนั้นต่างมีลักษณะร่วมกันและมีข้อแตกต่างกัน เพราะแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาตินั้น เห็นว่าเสรีภาพและความเสมอภาคมีอยู่ก่อนที่จะมีสังคมและรัฐ ซึ่งในที่นี้มิได้มีความเข้าใจผิดว่า มนุษย์ไม่สามารถอาศัยอยู่ได้โดยปราศจากสังคมและปราศจากรัฐ แต่การมีอยู่ก่อนของสิทธิและเสรีภาพก่อนที่จะมีรัฐนั้น ตามแนวความคิดดังกล่าวเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องอธิบายให้เหตุผลในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว ความหมายของสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ก่อนรัฐย่อมมีความหมายว่าการใช้สิทธิดังกล่าวไม่จำเป็นต้องอธิบายให้เหตุผลต่อรัฐแต่อย่างไร แต่ในทางตรงกันข้ามหากรัฐจะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวรัฐจะต้องอธิบายให้เหตุผลในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น สำหรับพัฒนาสิทธิของประเทศเยอรมันนั้นยอมรับหลักการดังกล่าว

Pieroth และ Schlink ได้ให้ความหมายสิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายทั่วไปว่า หมายถึงสิทธิของปัจเจกบุคคลอันเป็นสิทธิผูกพันต่อรัฐ สิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้เรียกร่องการให้เหตุผลจากรัฐในกรณีที่จะมีการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว ในกรณีนี้ย่อมถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานมีอยู่ก่อนรัฐ⁴

ความเห็นของ Albert Bleckmann เห็นว่าการให้ความหมายสิทธิขั้นพื้นฐานอาจให้ความหมายได้ 2 ลักษณะคือ สิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายทางเทคนิคกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายโดยแท้

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, เล่มเดิม, หน้า 49

⁴ Albert Bleckmann, Staatsrecht II – Die Grundrechte, 4. Aufl, 1977, S. 85

ก. สิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายในทางเทคนิคกฎหมาย (die Grundrechte in rechtstechnischen Sinne) การให้ความหมายในความหมายนี้หมายถึงการนิยามศัพท์ ซึ่งการนิยามศัพท์เหล่านี้จะเชื่อมโยงไปสู่ผลของกฎหมาย ซึ่งในกรณีของสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมหมายความว่าผลของกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะนำมาใช้เป็นกรณีที่เป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งหมายถึงเงื่อนไขในส่วนองค์ประกอบของกฎหมายนั่นเอง

ข. สิทธิขั้นพื้นฐานในความหมายโดยแท้ (in einem reinen Ordnungssinn) การให้ความหมายในความหมายโดยแท้ เป็นการให้ความหมายโดยไม่คำนึงถึงผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด การให้ความหมายในความหมายนี้จะต้องทำความเข้าใจความหมายของสิทธิขั้นพื้นฐาน จากคำสอนว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไป ซึ่งหมายถึงปทัสถานของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ

2) ความหมายของ “เสรีภาพ”

เสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่เหนือตน ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพจึงอยู่ที่ว่า สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่ เสรีภาพนั้นเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด

แต่กรณีที่สามารถทำให้เกิดความสับสนคือ กรณีของ สิทธิในเสรีภาพ กล่าวคือโดยลำพังของเสรีภาพนั้น ไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการที่จะนับถือศาสนาหรือไม่นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ในแง่นี้มิได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นแต่อย่างใด แต่หากกล่าวว่า “สิทธิในเสรีภาพ” นั้นหมายความว่าบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองในความหมายนี้ ย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่น กล่าวคือบุคคลย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ไปละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น

กล่าวโดยสรุป “เสรีภาพ” ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นที่จะไม่เข้ามารบกวนการใช้ อำนาจในการกระทำการหรือไม่กระทำการของบุคคลนั้น

2.1.2 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล (Freiheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht)⁵ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ จึงมีการวางหลักการต่างๆ ไว้มากมาย เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) การกำหนดให้ระบอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltgarantie) และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล (Rechtsschutzgarantie) ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิในทางศาลแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล⁶

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐอีกหลักหนึ่ง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างต้องยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนไปตามความมุ่งประสงค์ของบุคคลนั้น ๆ ดังนั้น เพื่อความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละคน รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อแดนของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนให้อำนาจกระทำการดังกล่าว

⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม .หน้า 26.

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ* , รวมบทความกฎหมายมหาชน (Online,Availble URL;<http://www.pub-law.net.com>) หน้า6

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยอย่างชัดแจ้งและโดยปริยาย ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 69 จากการที่รัฐเสรีประชาธิปไตยจัดทำรัฐธรรมนูญของตนโดยได้รับแรงบันดาลใจจากลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) โดยสอนว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมจะปรากฏตัวออกมาให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในรูปของความสามารถของมนุษย์ ในอันที่จะกำหนดชะตากรรมของตนได้ด้วยตนเอง (Self – Determination) อนึ่ง มนุษย์แต่ละคนจะมีความสามารถเช่นว่านี้ได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อแต่ละคนมี “แดนแห่งเสรีภาพ” (Sphere of Individual Liberty) ภายในแดนแห่งเสรีภาพนี้ แต่ละคนจะคิดหรือกระทำการใด ๆ ก็ได้อย่างอิสระปลอดจากการแทรกแซงตามอำเภอใจของผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งของผู้ปกครอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ทุกรัฐจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ให้แก่ราษฎรเพื่อให้ราษฎรแต่ละคนใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนทั้งทางกายและทางจิตใจได้ตามปรารถนา สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรนี้อาจจำแนกออกเป็นประเภทของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น จำแนกตามวัตถุ หรือเนื้อหาแห่งสิทธิและเสรีภาพ และจำแนกตามอาการใช้สิทธิและเสรีภาพ

(2) สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ และหลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติหลักการสำคัญเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้น เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด

โดยปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ คือ

- ก) การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- ข) ความเสมอภาค
- ค) สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย
- ง) สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว
- จ) ความคุ้มครองจากข้อสันนิษฐานในคดีอาญาว่าไม่มีความผิด
- ฉ) ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกบังคับให้กฎหมายอาญาย้อนหลัง
- ช) เสรีภาพในเคหสถาน

- ซ) เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่
- ฌ) เสรีภาพในการสื่อสาร
- ญ) เสรีภาพในการนับถือศาสนา นิกาย ลัทธิทางศาสนา
- ฎ) เสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน
- ฏ) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และ
การสื่อความหมายโดยวิธีอื่น
- ฐ) เสรีภาพในทางวิชาการ
- ฑ) เสรีภาพในการศึกษาอบรม
- ฒ) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ
- ณ) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การ
เอกชน หรือหมู่คณะอื่น
- ด) สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม
- ค) เสรีภาพในพรรคการเมือง
- ก) สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน การสืบมรดก และการได้รับค่าเวนคืน
- ข) เสรีภาพในการประกอบกิจกรรม หรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรี
- ช) ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน
- น) สิทธิรับการรักษาพยาบาล
- บ) สิทธิเด็กและเยาวชน
- ป) สิทธิคนชราอายุเกิน 60 ปี
- ผ) สิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพ
- ฝ) สิทธิที่จะร่วมกับชุมชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี
- พ) สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ฟ) สิทธิผู้บริโภค
- ภ) สิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารณะในครอบครองของหน่วยราชการ
- ม) สิทธิได้รับข้อมูลในกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย
คุณภาพชีวิต
- ย) สิทธิได้รับข้อมูลในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง
- ร) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์

ล) สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ

ว) สิทธิในการต่อต้านการล้มล้างของระบอบประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วพบว่า มีบทบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยได้รับความคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ซึ่งสอดคล้องกับการให้ประชาชนได้มีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย⁷ เสรีภาพในการนับถือศาสนา⁸ เสรีภาพในเคหสถาน⁹ สิทธิของประชาชนในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁰ รวมถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่น¹¹

กล่าวโดยสรุปหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดระบบนิติรัฐ รวมทั้งประเทศไทย

2.1.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ประเทศไทย มีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการปกครองและกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎข้อบังคับ ประกาศใด ๆ นั้นจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้ ซึ่งบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 6 ในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น เนื้อหาสาระของกฎหมายอาจมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสาม ได้บัญญัติให้นำบทบัญญัติวรรคหนึ่งและ

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 32.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 37.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 33.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 41.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 66.

วรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย

ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แยกพิจารณาได้ 2 ประการ

1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมาย

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาสัมพันธ์กับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจึงเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นการแสดงออกถึงลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ หรือหากพิจารณาจากหลักเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่า การกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องที่มีความสำคัญนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดโดยองค์กรนิติบัญญัติเอง องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจในการกำหนดเรื่องดังกล่าวให้องค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดได้ และกรณีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่องค์กรนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากำหนดเอง จะมอบอำนาจให้องค์กรออกกฎหมายลำดับรองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

2) กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของเงื่อนไขเฉพาะนั้น ๆ

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า เงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพมี 2 เงื่อนไขทั่วไป และเงื่อนไขเฉพาะ เงื่อนไขทั่วไปคือ กรณีที่สิทธิและเสรีภาพอาจจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายธรรมดา กับเงื่อนไขเฉพาะคือ กรณีที่สิทธิและเสรีภาพอาจจำกัดได้เมื่อเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้หมายความว่า การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ จะกระทำได้เฉพาะตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 กำหนดว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้¹² เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ ตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง โดยกฎหมายตาม

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 29.

วรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรคสอง โดยบทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 วรรคสาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดหลักการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ กรณีที่ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น ใช้บังคับเฉพาะกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎเท่านั้น ไม่รวมไปถึงข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้¹³

- 1) หลัก คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้
- 2) ข้อยกเว้น คือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้
- 3) กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ คือกฎหมาย กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญหมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือเทียบเท่าได้แก่กฎหมายที่ตราขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 138 และมาตรา 139 พระราชบัญญัติตามมาตรา 142 และมาตรา 143 ที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาและพระราชกำหนดซึ่งมีผลใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติตามมาตรา 184 และมาตรา 186¹⁴ และกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์ของกฎหมายในระดับเดียวกัน เช่น ประกาศคณะปฏิวัติสำหรับพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งหลาย แม้สิ่งเหล่านั้นจะมีผลบังคับต่อประชาชนเพราะเป็นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่ในรูปแบบไม่ถือว่าเป็นกฎหมายตามความหมายในรัฐธรรมนูญเพราะไม่ได้บัญญัติขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ด้วยคำแนะนำและความยินยอมของรัฐสภาอันเป็นผู้แทนปวงชน ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 187 บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้

¹³ มานิตย์ จุมปา (2555). คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. หน้า 124.

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง. (2555). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ.

ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย แสดงได้ว่าพระราชกฤษฎีกา ไม่ใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ และด้วยเหตุที่พระราชกฤษฎีกาไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ รวมถึงระเบียบก็มีใช้กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ ไม่อาจตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญได้ เช่น ไม่อาจออกระเบียบโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง คัดสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้งได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 68 กำหนดให้ผู้ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้งต้องเสียสิทธิตามที่ “กฎหมาย” กำหนด “กฎหมาย” ในที่นี้คือ กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจออกระเบียบมาตัดสิทธิของผู้ไม่ไปทำหน้าที่เลือกตั้ง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541)¹⁵

2.2 สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันมากกว่า 70 ปีแล้ว แต่ตลอดระยะเวลาของการเป็นประชาธิปไตยที่ผ่านมานั้น มีการเบียดแทรกของการเป็นเผด็จการเป็นระยะ ๆ และบางครั้งดำรงอยู่ต่อเนื่องเป็นเวลานาน มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งโดยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยอ้างความเดือดร้อนของประชาชนและการไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้ในอดีต ประชาชนชาวไทยแทบมิได้เข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อย่างใด อำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่ในกำมือของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม และอยู่ที่ฝ่ายบริหารและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อำนาจทางการเมืองที่ประชาชนได้รับเป็นเพียงการมีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น และบางครั้งการเลือกตั้งดังกล่าวก็ยังมีข้อสงสัยในความบริสุทธิ์ยุติธรรมอีกด้วย¹⁶ แนวคิดการปฏิรูปการเมืองและประชาธิปไตย ทำให้เกิดองค์กรอาสาสมัครหลายองค์กร และทำให้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวที่มีอิทธิพลต่อการทำงานของรัฐบาล และสถาบันที่มีอำนาจต่าง ๆ อย่างไรก็ดีภาคประชาชนและในสังคมมักอยู่ห่างไกลจากกระบวนการตัดสินใจและห่างไกลจากความสนใจของผู้มีอำนาจเพราะผู้มีอำนาจมักตัดสินใจด้วยตนเอง กลุ่มเหล่านี้จะไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวหากปราศจากกระบวนการทางประชาธิปไตย หลายประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยแต่กลับมิได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงไม่ค่อยมีการปรึกษาหารือประชาชนหรือแม้แต่ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง

¹⁵ เล่มเดิม. หน้า. 125.

¹⁶ การมีส่วนร่วมของประชาชน. สืบค้นเมื่อ 11 มิถุนายน 2557,

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศถือเป็นรากฐานสำคัญ ของหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับการปกครองในระดับท้องถิ่นที่การมีส่วนร่วม ของประชาชนก็มีความสำคัญอย่างมากเช่นกัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้วางบทบัญญัติที่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคมการเมือง และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเป็น รูปธรรมมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดอยู่ในหมวดที่ 14 ว่าด้วยการ ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี สามมาตราหลัก คือ มาตรา 285 ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มาตรา 286 ว่าด้วยเรื่องการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และ มาตรา 287 ว่าด้วยเรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประชาชน ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้เน้นย้ำถึงหลักการกระจายและรับรองสิทธิของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น ยังมีข้อจำกัด หลายประการที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่เนื่องจากมีอุปสรรคหลายประการซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิหรือวาง เงื่อนไขการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

การปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตยให้ทุกกลุ่มมีส่วนร่วม (inclusive democracy practice) หรือประชาธิปไตยแบบพหุภาคี (pluralism democracy) เป็นการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรม เพราะประชาชนมุ่งหวังที่จะชักนำผู้อื่นให้ตระหนักถึงความเป็นธรรม ความรู้และสติปัญญาของเขา และมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของพวกเขาและมีความเข้าใจในเรื่องที่พวกเขาสนใจ อันนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการในที่สุด ซึ่งที่ผ่านมานักทฤษฎีทางด้านประชาธิปไตยมักตั้งสมมติฐาน ว่าการอภิปรายทางประชาธิปไตยที่เหมาะสมควรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสนใจและทำความดี ร่วมกัน โดยที่จริงแล้วการเมืองต้องเป็นทั้งการแข่งขันระหว่างกลุ่มหรือปัจเจกชนที่มีความสนใจ และทำความดีร่วมกัน โดยที่จริงแล้วการเมืองต้องเป็นทั้งการแข่งขันระหว่างกลุ่มหรือปัจเจกชนที่มี ความสนใจและความเห็นที่ขัดแย้ง ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองมักเลือกเข้าข้างที่เขาสนใจและช่วยกัน สร้างความสนใจร่วมของสาธารณะอีกด้วย

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจาย อำนาจและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและวิธีการ ที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย

แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

หลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อันจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กระบวนการทางนโยบาย และกระบวนการยุติธรรมได้

เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาเป็นการสร้างจิตสำนึก และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ร้ายแรงที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลตลอดจนการบริหารงาน หากมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้

สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้น ไม่สามารถใช้เกณฑ์ในเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

โดยแท้จริงนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะไม่สามารถกระทำได้ในทุก ๆ ประเด็น ดังนั้น จึงมีแนวทางทั่ว ๆ ไปบางประการเกี่ยวกับประเด็นที่ควรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ การตัดสินใจและมีผลกระทบที่สำคัญ การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อบางคนมากกว่าคนอื่น การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบางคนหรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานในการมีส่วนร่วมว่าประชาชนต้องมีอิสรภาพความเสมอภาพ และความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนถูกรวมอยู่ในการตัดสินใจของรัฐและเอกชนเป็นการสื่อสารสองทางและเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ ซึ่งมีเป้าหมายโดยภาพรวมของการตัดสินใจที่ดีกว่าโดยที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน

2.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายของการมีส่วนร่วมนั้นได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กัน ดังที่ได้รวบรวมเป็นแนวคิด ดังนี้

สมจิต ชันขวา กล่าวไว้¹⁷ การมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ โดยกระทำการงานดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับการที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะและเวลาที่เหมาะสมกับทั้ง กระทำการงานดังกล่าว ด้วยความรู้สึกลึกซึ้งผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือไว้วางใจได้ การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการเสริมสร้างพลังการทำงานกันเป็นกลุ่ม (Teamwork) ที่มีประสิทธิภาพ ในการเสริมสร้างและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา เพราะการมีส่วนร่วมทำให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนร่วมเข้าใจสถานการณ์ และอุทิศตนมากยิ่งขึ้น เพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนา

พจณี เทียมศักดิ์ กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า¹⁸ การมีส่วนร่วมมีความสำคัญเพราะเป็นการทำให้ทุกฝ่ายได้เข้ามาเกี่ยวข้องให้ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในลักษณะของกิจกรรมและการดำเนินชีวิตในชุมชน อย่างมีศักดิ์ศรีและเท่าเทียมกันในสิทธิอำนาจตามแนวทางประชาธิปไตยและรวมถึงเป็นการลดการพึ่งพารัฐ อันเป็นความสัมพันธ์ตามแนวราบซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างกว้างขวาง

ธวัช สิทธิกิจโยธิน ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า¹⁹ หมายถึง การที่ปัจเจกบุคคล กลุ่มคนหรือองค์กรประชาชนได้อำนาจเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจการดำเนินงาน โครงการ การแบ่งปันผลประโยชน์ และการประเมินโครงการพัฒนาด้วยความสมัครใจโดยปราศจากข้อกำหนดที่มาจากบุคคลภายนอก และเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกในชุมชน รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาให้กับสมาชิกด้วยความพึงพอใจ และผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมมีความรู้สึกเป็นเจ้าของด้วย

องค์การอนามัยโลก/ยูนิเซฟ (WHO/UNICEF) ให้ความหมายการมีส่วนร่วม คือ²⁰ การที่กลุ่มของประชาชนก่อให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากรและมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำโดยกลุ่มองค์กรสหประชาชาติเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีความหมายครอบคลุมถึง (1) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนา (2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการปฏิบัติตามโครงการ (3) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อกระบวนการพัฒนา

¹⁷ สมจิต ชันขวา. (2544). การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดขอนแก่น. หน้า 21.

¹⁸ พจณี เทียมศักดิ์. (2543). ปฏิสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในชุมชนและโรงเรียน. หน้า 21.

¹⁹ ธวัช สิทธิกิจโยธิน. (2543). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าชายเลน ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลคลองโคน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม. หน้า 29.

²⁰ WHO/UNICEF. (1978). *Report of the International Conference on Primary Health Care*. p.49

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ กล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง²¹ การที่บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการใดกิจการหนึ่ง โดยมากเป็นกิจการของหมู่คณะที่บุคคลมีส่วนได้เสียอยู่ด้วย การทำงานเป็นคณะทำให้เกิดความรู้สึกว่า ตนเองมีส่วนร่วมในงานของสมาชิก และผู้ร่วมงานแต่ละคนมีความสำคัญยิ่ง การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการพัฒนาสังคม

วรวรรณ เกื่อนนาดี ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า²² หมายถึงกระบวนการทำงานที่บุคลากรในองค์กรมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง การดำเนินงานขององค์กรทุกขั้นตอนความเข้าใจ เต็มใจและสบายใจ เพื่อให้งานบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่กลุ่มต้องการ และทำให้บุคลากรเหล่านั้น เกิดความรู้สึก ร่วมรู้ ร่วมรับผิดชอบ

จากความหมายที่นักวิชาการได้ให้ไว้ข้างต้นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ทั้งในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหา โดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม ร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมวางแผน ตัดสินใจ และปฏิบัติตามแผน ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ร่วมติดตามประเมินผล และรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน และเครือข่ายทุกรูปแบบในพื้นที่

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันมีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมที่ทำให้เข้าใจง่ายขึ้น คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชน แสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นเพราะประชาชนในท้องถิ่นคือผู้รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน²³

2.2.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม คือ ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ คนเรามีความต้องการทั้งกายและใจถ้ามีขวัญดีผลกำไรก็จะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้

²¹ ไพรัตน์ เตชะรินทร์. (2531). การมีส่วนร่วมของชุมชน : นโยบายและกลวิธี. หน้า 48.

²² วรวรรณ เกื่อนนาดี. (2544). การศึกษาสภาพการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น. หน้า 17.

²³ ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). การมีส่วนร่วม : แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ. หน้า 5

เนื่องจากขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั้นเอง การสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอารัดเอาเปรียบ ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะเกิดมีความสำนึกในการรับผิดชอบอันจะเกิดผลดีต่อหน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคลและขวัญของกลุ่ม²⁴

การมีส่วนร่วมเป็นการที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในการกำหนด นโยบายพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากบริการ มีส่วนในการควบคุมประเมินผลโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งเข้ามามีส่วนในการระดมข้อพิพาทด้วยความหมายของการมีส่วนร่วมว่ามี 2 ลักษณะ คือ²⁵

1) การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหาการวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีท้องถิ่น การบริหารจัดการการติดตามประเมินผล รวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ เป็นต้น

2) การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือ ชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชนอันจะก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับ ผลประโยชน์จากการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐ มาเป็นการพัฒนาที่ประชาชน มีบทบาทหลักโดยการกระจายอำนาจในการวางแผน จากส่วนกลางมาเป็นส่วนภูมิภาค เป็นการคืนอำนาจในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมี 5 ทฤษฎี²⁶ ดังนี้

(1) ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion) Maslow (อ้างถึงใน อคิน รพีพัฒน์, 2527.: 7-8) กล่าวว่า การเกลี้ยกล่อม หมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือและการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานและถ้าจะให้เกิดผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อมโดยเฉพาะในเรื่อง ความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ Maslow ที่เรียกว่า

²⁴ สุพัตรา ลงจำ. (2545). ความคาดหวังของผู้ปกครองที่มีต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการการพัฒนาเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตจังหวัดนนทบุรี. หน้า 30-32.

²⁵ สำนักมาตรฐานการศึกษา,สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และทบวงมหาวิทยาลัย. (2545). ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง ชุดวิชาการวิจัยชุมชน. หน้า 114

²⁶ อคิน รพีพัฒน์,ม.ร.ว. (2527). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. หน้า 7-8.

ลำดับชั้นความต้องการ (hierarchy of needs) คือ ความต้องการของคนจะเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปมาก มีทั้ง หมด 5 ระดับ ดังนี้

ก) ความต้องการทางด้านสรีระวิทยา (physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (survival needs) ได้แก่ ความต้องการทางด้านอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ

ข) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต (safety and security needs) ได้แก่ ความต้องการที่อยู่อาศัยอย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกาย หรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงานและการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

ค) ความต้องการทางด้านสังคม (social needs) ได้แก่ ความต้องการความรักความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

ง) ความต้องการที่จะมีเกียรติยศชื่อเสียง (self-esteem needs) ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูงที่เกี่ยวกับความมั่นใจในตัวเองในเรื่องความสามารถและความสำคัญของบุคคล

จ) ความต้องการความสำเร็จแห่งตน (self-actualization needs) เป็นความต้องการในระบบสูงสุดที่อยากจะทำให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด ของตนเองเพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นแนวทางที่ดีที่สุด

(2) ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Morale) คนเรามีความต้องการทางกายและใจถ้าคนมีขวัญดีพอ ผลของการทำงานจะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็ต่ำไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่า “ขวัญ” เป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั้นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น การไม่เอารัดเอาเปรียบ การให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามถ้าคนทำงานมีขวัญดีจะ เกิดสำนึกในความรับผิดชอบอันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคล และขวัญของกลุ่ม ดังนั้นจะเป็นไปได้ว่า “ขวัญ” ของคนเราโดยเฉพาะคนมี “ขวัญ” ที่ดีย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เช่นกัน

(3) ทฤษฎีสร้างความรู้รักชาตินิยม (Nationalism) ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าสู่การมีส่วนร่วม คือ การสร้างความรู้รักชาตินิยมให้เกิดขึ้น หมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นคำนิยมเรื่องผลประโยชน์ ส่วนรวมของชาติมีความพอใจในชาติของตัวเอง พอใจเกียรติภูมิจงรักภักดี ผูกพันต่อท้องถิ่น

(4) ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership) การสร้างผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจเพื่อบรรลุ เป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคน จูงใจไปยังเป้าประสงค์โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมีทั้งผู้นำที่ดีเรียกว่า ผู้นำปฏิฐาน (Positive leader) ผู้นำ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ ที่เรียกว่า ผู้นำพลวัต (dynamic leader) และผู้นำไม่มีกิจ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ที่เรียกว่า ผู้นำนิเสธ (negative leader) ผลของการใช้ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จึงทำให้เกิดการระดมความร่วมมือปฏิบัติงานอย่างมีขวัญกำลังใจ งานมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างผู้นำที่ดีย่อมจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้วยดีนั่นเอง

(5) ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administration and Method) การใช้ระบบบริหารในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ยากเพราะใช้กฎหมาย ระเบียบแบบแผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดดีที่สุดในเรื่องการใช้บริหารเพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรักแต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นของรัฐเพราะการใช้ระบบบริหารเป็นการให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มความคาดหวังผลประโยชน์

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมมีมากมาย อย่างน้อย 5 ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ดี ทฤษฎีการมีส่วนร่วม สามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ

ก) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างของสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับ จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมตามนัยทฤษฎีนี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของบรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่บรรดาผู้ตามนั้นเป็นเพียงแค่ไม่ระดับเท่านั้น

ข) ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ตามแนวความคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบ และการไม่ยอมให้ผู้ตามเข้าไปมีส่วนร่วมนับได้ว่าเป็นการคุกคามเสรีภาพของผู้ตามอีกด้วย

จากแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงการที่ประชาชนเกิดความรู้สึกและความต้องการว่าเป็นเจ้าของร่วมกัน มีความเป็นอิสระมีอำนาจในการตัดสินใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สามารถจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาได้ด้วยตนเอง และสามารถรวมพลังกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและความสามารถในการขยายพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น

2.2.4 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้²⁷

1) เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะชนช่วยให้เกิดการกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่บ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีต

2) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้

3) การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาว รวมทั้งเกิดการยอมรับระหว่างกลุ่มขึ้น

4) การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้บุคคลรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นได้ถูกนำไปปฏิบัติ

5) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขาและความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิกิริยา การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจเป็นไปได้

6) การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้งก็ต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณะและประชาชนมีส่วนร่วม

²⁷ ภัทรารุณ มกรเวส. (2553). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในอำนาจตุลาการ*. หน้า 10 – 11.

7) การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่เรียนรู้เนื้อหา แต่เขายังได้เรียนรู้กระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว

โดยสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือเป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจการลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่ารังเกียจที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทุกด้านของสังคมเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการพัฒนาชนบท แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมเป็นสิทธิ (Right) เป็นเอกสิทธิ์ (Privilege) ทั้ง สิทธิและเอกสิทธิ์ ต้องได้รับการเคารพและให้เกียรติไม่ถูกบังคับและครอบงำ มีความเป็นประชาธิปไตย เป็นการทำงานเป็นกลุ่มเกิดผลของพฤติกรรมรวมกลุ่มแสดงพฤติกรรมในเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มการเรียนรู้จะเกิดขึ้นได้ ประชาชนต้องสามารถเรียนรู้ได้ ถูกสอนได้ ถูกแนะนำได้ ไม่ทำเพื่อประโยชน์ของใครคนใดคนหนึ่งแต่เป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนของตนเอง

2.3 วิธีการระงับข้อพิพาท

เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีพิพาทย่อมต้องการที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทของตน ซึ่งทางเลือกหนึ่ง คือ การนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาโดยศาล แต่โดยที่การพิจารณาพิพากษาของศาลมีขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยากและใช้ระยะเวลานาน การหาวิธีการอื่นเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนอกจากการฟ้องศาลจึงเป็นที่ได้รับความสนใจ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อพิพาทนั้นได้ถูกระงับลงได้อย่างรวดเร็ว และวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกอื่นดังกล่าวก็พบว่ามีอยู่หลายวิธี แต่วิธีที่ได้รับความนิยม มีดังนี้

2.3.1 การเจรจาต่อรอง

การเจรจาต่อรอง (Negotiation) เป็นการระงับข้อพิพาทพื้นฐาน โดยคู่กรณีพยายามพูดคุยปรับความเข้าใจกัน ซึ่งหากคู่กรณีสามารถหาจุดที่ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันได้ ปัญหาจะจบลงและถือว่า ได้มีการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว วิธีการนี้ถือเป็นวิธีที่ทำได้โดยง่ายที่สุด คือสามารถทำได้ทันที เมื่อใดก็ได้ที่คู่กรณีสะดวก²⁸ ข้อพิพาทจะถูกระงับลงอย่างรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีระงับข้อพิพาทอื่น อีกทั้งยังรักษาความลับ และรักษาสัมพันธภาพอันดีระหว่างคู่กรณีได้

2.3.2 การอนุญาโตตุลาการ

การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากคู่กรณีตกลงกันอนุญาตให้บุคคลหรือคณะบุคคล นอกเหนือจากที่ผู้ทำหน้าที่ผู้พิพากษาของศาลตัดสินข้อพิพาทนั้น และตัวบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ตัดสินข้อพิพาทนั้นๆ เอง²⁹ ซึ่งโดยปกติ คู่กรณีจะเลือกบุคคลที่ตนเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาท และมีความเที่ยงธรรมมาทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดเป็นไปอย่างรวดเร็ว ตรงตามความเป็นจริง และถูกต้องตามหลักวิชาการทางปฏิบัติ และปกติประเพณีในเรื่องนั้นๆ เมื่ออนุญาโตตุลาการ มีคำชี้ขาด (Arbitral award) ประการใดแล้ว ย่อมมีผลผูกพันเป็นยุติให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามทันที หากไม่ปฏิบัติตาม คู่กรณีฝ่ายที่ประสงค์จะให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดก็ต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดต่อไป ซึ่งการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ มีความสะดวกรวดเร็วกว่าการฟ้องร้องขอให้บังคับตามสัญญาทั่วไป เนื่องจากหลักเกณฑ์ ที่ศาลใช้ในการตัดสินว่าจะบังคับหรือปฏิเสธไม่บังคับให้ตามคำชี้ขาดนั้น กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายว่ามีกรณีใดบ้าง ซึ่งกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำชี้ขาดอาจถูกปฏิเสธการบังคับก่อนข้างมืออยู่อย่างจำกัดเพียงไม่กี่กรณี³⁰

2.3.3 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นวิธีการที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าการเจรจาต่อรอง เนื่องจากในวิธีการนี้ นอกจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแล้ว ยังมีบุคคลที่ 3 ทำหน้าที่เป็น

²⁸ สรวิศ ลิ้มปรีงยี. (2545). อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท. หน้า 4.

²⁹ พิชัยศักดิ์ หราชกูร. (2540). การอนุญาโตตุลาการ : ความรู้เบื้องต้นในทฤษฎี. รวมบทความข้อบังคับ ข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ. เล่ม 2, กรุงเทพฯ : สำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม. หน้า 3.

³⁰ รัตนลักษณ์ นาณนิติธาดา. (2551). การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 5.

คนกลาง ซึ่งมักจะเรียกว่าเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ย” หรือ “Mediator”³¹ โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น คู่กรณีจะเจรจาต่อรองกันโดยผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำประสานความเข้าใจระหว่างคู่กรณี เพื่อให้บรรยากาศการเจรจาเป็นไปในทางที่ดี และสามารถหาวิธีการแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งแม้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีขั้นตอนมากกว่าการเจรจา แต่ยังมีความยุ่งยากน้อยกว่าการฟ้องร้องคดีต่อศาล บรรยากาศในการไกล่เกลี่ยยังมีลักษณะความเป็นกันเองมากกว่าการฟ้องร้องคดี ซึ่งหากคู่กรณีตกลงเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ยก็ต้องทำสัญญาในลักษณะสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้นต่างหาก

2.4 หลักการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาท

2.4.1 ความหมายและหลักการของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

1) ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

“การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หรือ “Mediation” คือ วิธีระงับข้อพิพาทโดยบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นกลาง ทำหน้าที่ช่วยเหลือเสนอแนวทางและหาทางออกที่คู่พิพาทน่าจะยอมรับและพึงพอใจให้แก่คู่พิพาท โดยหากตกลงเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอ ก็จะนำไปสู่การตกลงประนีประนอมยอมความ ซึ่งผูกพันให้คู่พิพาทต้องปฏิบัติตาม³²

“การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ในต่างประเทศมีการกำหนดคำนิยาม ดังนี้

Black’s Law Dictionary ให้คำนิยามของคำว่า Conciliation ไว้ว่า

(1) การยุติข้อพิพาทในทางที่สามารถตกลงกันได้

(2) กระบวนการที่มีคนกลางเข้ามารับทราบข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีและหาหนทางให้ข้อพิพาทนั้นได้รับการแก้ไข (ส่วนใหญ่มักใช้กับการระงับข้อพิพาทแรงงาน)

J. Folberg และ A. Taylor (Mediation : Comparative Guide to Resolving Conflicts Without Litigation (San Francisco : Jossey-Bass Inc., 1984)) ให้คำนิยามของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่า เป็นกระบวนการที่คู่กรณีโดยความช่วยเหลือของคนกลาง แยกแยะประเด็นข้อขัดแย้งอย่างเป็นระบบ เพื่อแสวงหาทางเลือกต่างๆ และสามารถยุติข้อขัดแย้งด้วยความยินยอมพร้อมใจ และสนองตอบความต้องการของทั้งสองฝ่าย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 “ไกล่เกลี่ย” หมายความว่า พูดยาให้ปรองดองกัน พูดยาให้ตกลงกัน อุปได้ ทำให้เรียบร้อย ทำให้มีส่วนเสมอกัน

³¹ สรวิศ ลิ้มปรงษ์, เล่มเดิม, หน้า 5.

³² กองการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม, การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (พิมพ์ครั้งที่ 2) ฉบับไทย-อังกฤษ, หน้า 1.

สำหรับการไต่เถียงข้อพิพาทนั้นจะประสบความสำเร็จลงที่การประนีประนอมยอมความ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงการประนีประนอมยอมความ ดังนี้

(ก) การประนีประนอมยอมความทางแพ่ง มีบัญญัติไว้ในมาตรา 850 ถึงมาตรา 852 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่า “การประนีประนอมยอมความ” คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน³³ ใจความสำคัญ คือ สัญญาประนีประนอมจะใช้บังคับกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้จะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หรือลายมือชื่อตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญจึงจะฟ้องร้องต่อศาลได้³⁴ และผลของสัญญาประนีประนอมยอมความ คือ การทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายยอมสละได้ระงับลง และได้สิทธิใหม่ตามที่ปรากฏในสัญญาประนีประนอมยอมความ³⁵

(ข) การประนีประนอมยอมความทางอาญา ตามกฎหมายอาญาจะกำหนดให้ยอมความกันได้เฉพาะคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ ไม่ว่าจะเป็นในชั้นพนักงานสอบสวน อัยการ หรือศาล ผู้เสียหายมีสิทธิระงับคดีโดยการยอมความได้ทุกเวลาก่อนคดีถึงที่สุด

(ค) การประนีประนอมยอมความทางปกครอง (La transaction en matière administrative)³⁶ เป็นวิธีการในการแก้ไขข้อพิพาททางปกครองโดยไม่ใช้วิธีการทางศาลโดยเป็นการตกลงระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองโดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย การประนีประนอมยอมความทางปกครองเป็นการทำข้อตกลงขึ้นใหม่อันเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี โดยการลดข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายให้แก่กันและเป็นการตกลงเพื่อให้ข้อพิพาทระงับไปและหลีกเลี่ยงการเป็นคดีในศาล การทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความนั้นกฎหมายอนุญาตให้ทำได้โดยต้องวางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือแนวคำพิพากษา การประนีประนอมยอมความทางปกครองนี้พบได้ในเรื่องพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร ละเมิดทางปกครอง หรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง

การประนีประนอมยอมความทางปกครองอาจทำเป็นข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยนำเอาข้อความที่เป็นข้อตกลงในการแก้ปัญหาข้อพิพาทมาเขียนไว้ เช่น การกำหนดองค์ประกอบในการคำนวณหรือการกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหาย ถ้าเป็นคดีที่อยู่ในระหว่าง การพิจารณาของศาล การประนีประนอมยอมความทางปกครองถือเป็นการถอนคำฟ้องโดยสมัครใจของผู้ฟ้องคดี สัญญา

³³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850.

³⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 851.

³⁵ 68 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 852.

³⁶ ประสาท พงษ์สุวรรณ ก. (2546). การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 33(3). หน้า 482-483.

ประนีประนอมยอมความทางปกครองมีผลให้หนี้ตามข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เพราะลักษณะบังคับของคำพิพากษาเป็นตัวกำหนด ถ้ายังไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล การประนีประนอมยอมความทางปกครอง คือ การที่คู่กรณีสละสิทธิอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่จะฟ้องคดีต่อศาลในปัญหาซึ่งได้มีการเจรจาประนีประนอมยอมความทางปกครองกันไปแล้ว ดังนั้น ถ้ามีการฟ้องคดีต่อศาลในข้อพิพาทที่ได้มีการเจรจาประนีประนอมยอมความทางปกครองกันแล้ว ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวไว้พิจารณา

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ การระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามทำหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำให้คู่กรณีสามารถหาข้อยุติของปัญหาลงได้ด้วยความสะดวกใจของตนเอง รวมทั้งรักษาสันติภาพในการเจรจาให้กันไปด้วยดี อันนำไปสู่การประนีประนอมข้อพิพาทต่อกันได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด รักษาความลับ และรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณีไว้ได้

2) หลักการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเกิดจากคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปมีความสะดวกใจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย แสดงความยินยอมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

(2) การไกล่เกลี่ยต้องมีคนกลางซึ่งเป็นบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาต่อรองของคู่กรณี เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” โดยผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาให้แก่คู่กรณี เพื่อให้คู่กรณีได้ตกลงระงับข้อพิพาทกันได้ แต่ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจตัดสินใจชี้ขาดข้อพิพาทดังเช่นอนุญาโตตุลาการ อีกทั้งความเห็นและคำแนะนำของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม การตกลงระงับข้อพิพาทเป็นเรื่องการตัดสินใจของคู่กรณีเอง

(3) คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย กฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น บุคคลใดก็ตามที่คู่กรณียินยอมให้ทำการไกล่เกลี่ยย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ แต่บุคคลที่สามที่จะเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อพิพาท และควรเป็นบุคคลที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมรับและให้ความเคารพนับถือ จึงยินยอมให้ทำการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลหรือของสถาบันไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไป ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบข้อบังคับที่ใช้ในศาลหรือสถาบันนั้นๆ³⁷

³⁷ รัตนลักษณ์ นาถนิธิตา. (2551). การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 27.

3) ประเภทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกระทำได้นับตั้งแต่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นก่อนคู่กรณีนำข้อพิพาทไปฟ้องต่อศาล และกระทำได้ในระหว่างการพิจารณาคดีต่อศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้ ดังนี้

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล หรือแม้แต่ฟ้องร้องต่อศาลแล้ว แต่คู่ความขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันเองโดยไม่ดำเนินการในศาลก็ได้³⁸ ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลประสบผลสำเร็จ โดยทั่วไปคู่กรณีจะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่เดิมและผูกพันตามข้อตกลงที่เกิดขึ้นใหม่ หากเป็นการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีต่อศาล ถ้าคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ก็สามารถนำสัญญาดังกล่าวมาฟ้องร้องต่อศาลได้ แต่หากเป็นกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว และคู่ความดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยกันเองนอกศาล ก็สามารถนำสัญญาประนีประนอมยอมความมาให้ศาลพิพากษาตามยอมหรืออาจถอนฟ้องก็ได้ ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลที่ไม่ประสบความสำเร็จนั้น คู่กรณีอาจต้องระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอื่น เช่น การอนุญาโตตุลาการ หรือดำเนินคดีในศาลต่อไป

(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล โดยศาลเป็นผู้ดำเนินการให้ หากคู่ความตกลงกันได้ก็ให้มีการถอนฟ้องหรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และศาลพิพากษาไปตามที่ตกลงกัน หรือหากตกลงกันเพียงบางส่วน ศาลก็จะสืบพยานในเฉพาะประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้เท่านั้น

4) บทบาทหน้าที่และจรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(1) บทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ก) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องจัดเตรียมสถานที่ไกล่เกลี่ยให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมกับการเจรจา

การเจรจา

ข) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเปิดการไกล่เกลี่ยโดยอธิบายให้คู่ความรับทราบว่าผู้ไกล่เกลี่ยเพียงเป็นคนกลางที่来帮助ให้คู่ความทั้งสองฝ่ายคืนดีต่อกัน โดยนำคู่ความทั้งสองฝ่ายมาเจรจาและสื่อสารต่อกัน และไม่มีอำนาจที่จะตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท

³⁸ กองการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม. เล่มเดิม. หน้า 3.

ค) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องสร้างความไว้วางใจให้แก่คู่ความโดยอาจจะเป็นคำพูดและการกระทำก็ได้ โดยแนะนำตัวเองและคู่ความทุกฝ่ายให้รู้จักกัน เพื่อให้คู่ความผ่อนคลายความเครียด ทำให้คู่ความยอมเผยข้อข้องใจที่จะทำให้ตกลงกันได้

ง) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องตั้งคำถามเพื่อทราบข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำหนดประเด็นปัญหาและผลประโยชน์ของคู่พิพาท เพื่อให้การเจรจาืบหน้าต่อไป และช่วยให้คู่พิพาทหาข้อสรุปที่อาจเป็นไปได้จากการเจรจากัน

จ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องฟังคู่พิพาท และรับรู้ว่าคู่พิพาทเข้าใจข้อมูลอีกฝ่ายหนึ่งได้ พูดและจัดข้อยุ่งยากที่ขัดขวางการเจรจา และแปลความในเรื่องที่เจรจาให้แก่คู่ความและทำให้คู่ความอีกฝ่ายเข้าใจในสิ่งที่อีกฝ่ายพูด

ฉ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องจับประเด็นให้ได้ว่าคู่พิพาทแต่ละฝ่ายต้องเจรจาในปัญหาใดบ้าง รวมทั้งจัดลำดับการเจรจา และจัดกลุ่มของปัญหาที่สามารถเจรจาไปได้พร้อมๆ กัน

ช) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องทำให้คู่ความมองเห็นได้ว่าผู้ไกล่เกลี่ยมีความเป็นกลาง และอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเจรจาให้แก่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายเท่าๆ กัน

ฌ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องให้อำนาจแก่คู่พิพาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับผลของการไกล่เกลี่ย และควรแจ้งให้คู่พิพาททราบว่าคู่พิพาทเป็นผู้ควบคุมการตัดสินใจทุกอย่างตลอดเวลาของการไกล่เกลี่ย

ญ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องช่วยคู่พิพาทในการกำหนดว่าข้อตกลงที่มีการเสนอเป็นทางเลือกนั้น สามารถทำได้จริงหรือไม่ และตรงตามที่คู่พิพาทต้องการหรือไม่

(2) จรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท³⁹

ก) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเคารพและสนับสนุนให้คู่พิพาทตัดสินใจด้วยตนเองบนพื้นฐานของการตัดสินใจอย่างมีข้อมูล เพื่อตกลงระงับข้อพิพาทด้วยความสมัครใจ รวมทั้งต้องละเว้นไม่ออกคำสั่งหรือคำตัดสินใดๆ ที่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทและทางเลือกในการตกลงระงับข้อพิพาท ตลอดจนต้องไม่พยายามโน้มน้าวหรือบังคับให้คู่พิพาทเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยหรือให้ทำการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งในกระบวนการไกล่เกลี่ย

ข) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องดำเนินการด้วยความเป็นกลาง ไม่ปล่อยให้อิทธิพลของบุคคลภายนอกมากดดันให้เสียความเป็นกลาง แต่หากผู้ไกล่เกลี่ยทราบว่าจะไม่มีความเป็นกลางจะต้องเปิดเผยสิ่งที่จะทำให้เกิดความไม่เป็นกลางนั้น และถอนตัวจากการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

³⁹ สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). *คำแนะนำและประมวลจริยธรรมผู้ไกล่เกลี่ย*. หน้า 10.

ค) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเปิดเผยความขัดแย้งในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นและที่อาจจะเกิดขึ้นและระหว่างไกล่เกลี่ยจะต้องไม่รับทำงานใดๆ ของคู่พิพาท รวมทั้ง จะต้องไม่กระทำการใดๆ ให้กับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งภายหลังการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยด้วย

ง) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยไว้เป็นความลับ

5) ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁴⁰

การไกล่เกลี่ยในศาลหรือการไกล่เกลี่ยนอกศาลต่างก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการระงับข้อพิพาท ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ประโยชน์ที่สังคมโดยรวมจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ เป็นการลดข้อขัดแย้งและสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากข้อพิพาทเมื่อเกิดขึ้นแล้วหากไม่ระงับก็จะขยายวงกว้างและสร้างความแตกแยก ถ้าระงับเหตุเบื้องต้นโดยหาทางให้คู่กรณีหันหน้ามาพูดคุยประนีประนอมกัน ก็จะทำให้ความขัดแย้งที่บาดหมางจบลงได้และมีมิตรภาพยังคงมีอยู่ต่อไป

(2) ประโยชน์ที่คู่ความจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่ต้องเสียเวลาไปศาล หากตกลงกันได้คู่ความต่างฝ่ายต่างรู้สึกว่าได้ความยุติธรรม ทั้งยังถือว่าได้รับ ชัยชนะทั้งสองฝ่าย (WIN/ WIN) ในกรณีที่ เป็นคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นก็อาจทำให้สัมพันธภาพของคู่พิพาทกลับคืนเหมือนเดิมสามารถอยู่ร่วมท้องถิ่นเดียวกันได้อย่างมีความสุข

(3) ประโยชน์ที่ศาลจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ คดีความเสร็จสิ้นไปโดยเร็วทำให้ปริมาณคดีของศาลลดลง อีกทั้งยังลดปริมาณงานของศาลอุทธรณ์และฎีกา และชั้นบังคับคดี

(4) ประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น ค่าน้ำ และค่าไฟฟ้า เป็นต้น และเศรษฐกิจไม่หยุดชะงักเพราะคดีไม่ติดค้างอยู่ในศาลเป็นเวลานาน เช่น บางคดีอาจมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคู่พิพาทระหว่างพิจารณาทำให้ฝ่ายที่ถูกยึดหรืออายัดไม่สามารถประกอบกิจการได้

(5) ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เมื่อคู่กรณีตกลงกันเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอระงับข้อพิพาท ก็จะนำไปสู่การตกลงประนีประนอมยอมความกัน โดยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งจะผูกพันให้คู่กรณีพิพาทต้องปฏิบัติตาม

2.4.2 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับท้องถิ่น

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือรูปแบบหนึ่งในการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือในการเจรจาต่อรอง ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการระงับ

⁴⁰ รัตนลักษณ์ นานนิตธาดา. เล่มเดิม. หน้า 14.

ข้อพิพาททางเลือกที่มีจุดเด่นอยู่ที่แนวทางการดำเนินการที่ยืดหยุ่น ความประหยัดทั้งในแง่เวลาและค่าใช้จ่าย การรักษาความลับ และการเปิดให้คู่พิพาทสามารถบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันแทนการแก้แค้นทดแทนผู้กระทำผิด ซึ่งบ่อยครั้งไม่จำเป็นหรือไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นไปแล้วอย่างแท้จริง

ที่ผ่านมา มีความพยายามผลักดันให้เกิดการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นในหลายภาคส่วนของประเทศ ส่วนหนึ่งคือการสร้างช่องทาง หน่วยงาน รวมถึงกฎหมายรองรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับท้องถิ่น เนื่องจากหากกลไกดังกล่าวทำงานในระดับพื้นที่ได้ดี ก็จะทำให้คู่พิพาทสามารถระงับข้อพิพาทได้อย่างเป็นที่ยังพอใจของทุกฝ่าย ก่อเกิดความสมานฉันท์ในระดับรากหญ้า และช่วยลดภาระคดีจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักอันได้แก่การร้องทุกข์พนักงานสอบสวน หรือฟ้องร้องคดีต่อศาล

ช่องทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เป็นทางการในระดับท้องถิ่นประกอบด้วยสองช่องทางหลัก ได้แก่ช่องทางการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน กับช่องทางการไกล่เกลี่ยโดยอำเภอหรือเขต ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

1) การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 28 ตรี โดยมีผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นประธาน มีกรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำ ผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ถึง 10 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้านแล้วให้นายอำเภอพิจารณาแต่งตั้ง

กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้านได้แก่ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ซึ่งกำหนดว่า คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถแสดงความประสงค์ให้มีการไกล่เกลี่ยต่อผู้ใหญ่บ้าน หากข้อพิพาทเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน โดยจะต้องเป็นข้อพิพาททางแพ่งหรืออาญาในความผิดต่อส่วนตัวเท่านั้น

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเริ่มขึ้นเมื่อคู่พิพาททุกฝ่ายแสดงความยินยอมเข้าร่วมกระบวนการ โดยคณะกรรมการหมู่บ้านจะมอบหมายให้กรรมการไม่น้อยกว่า 2 คนเป็นผู้ดำเนินการแทนในการสอบถาม ตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ รวมถึงการประนีประนอมคู่พิพาททุกฝ่ายพร้อมกันโดยอาศัยหลักกฎหมายหรือจารีตประเพณีท้องถิ่นที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

2) อำเภอและเขต

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 14 กำหนดให้อำเภอมีหน้าที่ใกล้เคียงประนอนข้อพิพาทในกรณีที่เป็นข้อพิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก หรือมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 200,000 ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ และมีหน้าที่ใกล้เคียงข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัวที่ไม่ใช่เรื่องเพศซึ่งเกิดขึ้นในเขต อำเภอ ทั้งนี้ เนื้อหาในส่วนเนื้อหาเกี่ยวกับการใกล้เคียงประนอนข้อพิพาททางแพ่งให้บังคับใช้ใน เขตของกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลมด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ ปรากฏโดยละเอียดในกฎกระทรวงว่าด้วยการ ใกล้เคียงและประนอนข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 และ กฎกระทรวงว่าด้วยการใกล้เคียง ความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 ดังนี้

ในกรณีข้อพิพาททางแพ่ง กฎกระทรวงว่าด้วยการ ใกล้เคียงและประนอนข้อพิพาท ทางแพ่ง พ.ศ.2553 กำหนดให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถแจ้งความประสงค์ให้มีการใกล้เคียง และประนอนข้อพิพาทต่อนายอำเภอ แล้วให้นายอำเภอแจ้งและสอบถามความประสงค์ของฝ่าย ที่เหลือหากทุกฝ่ายยินยอมให้เริ่มดำเนินการ

สำหรับการคัดเลือก ‘คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ใกล้เคียงและประนอนข้อพิพาท’ ต้องย้อนกลับไปพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 14 ซึ่งกำหนดว่าให้คู่พิพาทเลือกบุคคลฝ่ายละ 1 คน หลังจากนั้น กฎกระทรวงว่าด้วยการ ใกล้เคียงฯ กำหนดต่อการเลือกตั้งกล่าว ให้เลือกจากบัญชีรายชื่อที่จัดทำเตรียมไว้จาก การประกาศรับสมัครบุคคลในพื้นที่ คัดกรองโดยนายอำเภอและให้ความเห็นชอบโดย คณะกรรมการจังหวัด ส่วนประธานคณะผู้ใกล้เคียงนั้น ให้คู่พิพาทร่วมกันเลือกกว่าจะเป็นนายอำเภอ พนักงานอัยการจังหวัด หรือปลัดอำเภอก็ได้

ในส่วนกระบวนการ ให้ประธานคณะผู้ใกล้เคียงชี้แจงวิธีการดำเนินการให้คู่พิพาท ทราบ รับฟังข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่อหน้าคู่กรณีทุกฝ่าย หลังจากนั้นให้เปิดโอกาสให้คู่พิพาทเสนอ ข้อผ่อนผันต่อกัน แล้วเสนอทางเลือกและดำเนินการ ใกล้เคียงและประนอนข้อพิพาท

สำหรับเรื่องกรอบระยะเวลาดำเนินการ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในเวลาไม่เกิน 3 เดือน ขยายเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 3 เดือน ในกรณีจำเป็นและคู่พิพาทยินยอม แต่รวมแล้วไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 14 ยังได้ กำหนดว่าอายุความในการฟ้องร้องคดีสะกดหยุดลงนับแต่วันยื่นข้อพิพาทจนถึงวันสิ้นสุด กระบวนการการกำหนดดังกล่าวเพื่อจูงใจให้คู่พิพาทไม่ต้องกังวลว่าการเข้าสู่กระบวนการจะทำให้ ค่าจ้างคดีขาดอายุความไม่สามารถฟ้องร้องได้

ส่วนในกรณีข้อพิพาททางอาญา กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 กำหนดให้ผู้เสียหายหรือผู้ถูกกล่าวหาสามารถแสดงความสามารถต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอในเขตนั้น หลังจากนั้นให้นายอำเภอแจ้งและสอบถามฝ่ายที่เชื่อว่ายินยอมเข้าสู่กระบวนการหรือไม่ หากคู่พิพาททุกฝ่ายยินยอมให้เริ่มดำเนินการ โดยให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย

ก่อนเริ่มดำเนินการ ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่รับข้อพิพาทไว้แจ้งให้ทุกฝ่ายทราบว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถบอกเลิกการดำเนินการเมื่อใดก็ได้ แต่ในกรณีที่กระบวนการดำเนินไปจนกระทั่งทั้งสองฝ่ายได้ตกลงจัดทำหนังสือตกลงยินยอม สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องจะระงับลงทันที

การสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับข้อพิพาทให้ดำเนินการต่อหน้าทุกฝ่าย ยกเว้นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มาตามที่นัดหมายโดยไม่มีเหตุอันควร ส่วนการไกล่เกลี่ยให้กระทำพร้อมหรือแยกกันก็ได้ โดยแต่ละฝ่ายสามารถให้บุคคลที่ไว้วางใจไม่เกิน 2 คนเข้ารับฟัง ยกเว้นครั้งใดที่ผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่ากระบวนการจะทำให้เกิดอุปสรรค ทั้งนี้ ให้ผู้ไกล่เกลี่ยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเสนอข้อพ้องพินัยต่อกัน เสนอทางเลือกและห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการดำเนินการยกเว้นเป็นการเปิดเผยตามคำสั่งศาล

ในส่วนกรอบระยะเวลาการดำเนินการ กฎกระทรวงว่าด้วยการไกล่เกลี่ยฯ กำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน และขยายเวลาได้อีก 15 วันหากผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 14 ยังกำหนดเพิ่มเติมว่าหากดำเนินการไม่สำเร็จ ให้เริ่มนับอายุความการร้องทุกข์ตั้งแต่วันที่มีการจำหน่ายข้อพิพาท

สำหรับผลลัพธ์ของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่าโดยรวมไม่แตกต่างจากการไกล่เกลี่ยในชั้นศาล กล่าวคือหากคู่พิพาทสามารถจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความในกรณีข้อพิพาททางแพ่ง เนื้อหาตามสัญญาดังกล่าวจะผูกพันคู่พิพาทถ้าภายหลังฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ทำตาม ฝ่ายที่เสียหายฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาว่าสัญญามีเนื้อความขัดต่อหลักกฎหมายหรือไม่ หากไม่ให้มีคำสั่งบังคับใช้สัญญา (แต่หากเป็นสัญญาประนีประนอมที่จัดทำขึ้นในชั้นศาล และศาลได้พิพากษาตามเนื้อหาไปแล้ว สามารถบังคับใช้ได้เลย)

ส่วนข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัว คู่พิพาทสามารถระงับข้อพิพาทได้ผ่านการแสดงพฤติการณ์ยอมความ เช่น ถอนคำร้องทุกข์ขึ้นชั้นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ทำหนังสือแสดงข้อตกลงการยอมความ ซึ่งเหล่านี้จะส่งผลให้สิทธิในการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาล

ระงับไป หากภายหลังฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่กระทำตามที่ตกลงกันไว้ ฝ่ายที่เสียหายจะมีสิทธิฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายตามที่เห็นสมควรหรือเคยตกลงกันไว้เท่านั้น

สำหรับในกรณีที่เป็นข้อพิพาททางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ซึ่งหมายถึงกรณีที่เกิดการกระทำผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นได้สร้างความเสียหายที่ทำให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบทางแพ่งด้วย ในทางกฎหมายจะถือว่าประเด็นทางแพ่งกับอาญานั้นแยกออกจากกัน ดังนั้นจึงต้องแยกดำเนินการระหว่างการทำสัญญาประนีประนอมเพื่อยุติข้อพิพาททางแพ่ง กับการยอมความในกรณีข้อพิพาททางอาญา ผลสำเร็จทางใดทางหนึ่งจะไม่ส่งผลให้สิทธิในการฟ้องร้องดำเนินการอีกทางหนึ่งหมดไปด้วย อย่างไรก็ตาม คู่พิพาทสามารถจัดทำสัญญาประนีประนอมแล้วระบุในเนื้อหาว่าให้มีการระงับข้อพิพาทหรือคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้

กล่าวได้ว่าช่องทางในระดับท้องถิ่นที่กล่าวไป มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะจุดคัดกรองเพื่อระงับข้อพิพาทก่อนจะลุกลามไปสู่การร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหรือฟ้องร้องต่อศาล นอกจากนี้ หากช่องทางดังกล่าวมีประสิทธิภาพและเปิดกว้างการมีส่วนร่วมเพียงพอ ยังสามารถเป็นช่องทางช่วยสนับสนุนแนวคิดเรื่องยุติธรรมชุมชนซึ่งเปิดให้คนในชุมชนมามีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทกันเองอีกด้วย

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5.1 ที่มา และความหมายของการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความหลากหลายของการระงับข้อพิพาทในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในกระบวนการยุติธรรม อาทิ การไกล่เกลี่ย การประนีประนอมข้อพิพาท หรือการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท ซึ่งได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากปรากฏการณ์ทางสังคมเรื่องเดียวกันแต่พยายามอธิบายและให้คำจำกัดความแตกต่างกันไปในรายละเอียดปลีกย่อยนั้น มีข้อสังเกตบางประการว่า⁴¹

ประการแรก ข้อพิพาทที่เกิดจากความขัดแย้งของกลุ่มที่เข้าสู่กระบวนการประนีประนอมหรือระงับโดยวิธีการประนีประนอมข้อพิพาท (Mediation) หรือกระบวนการยุติธรรมคู่ขนาน (Diversion) หรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution หรือ ADRs) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นั้น ต่างก็มีลักษณะที่สำคัญร่วมกันคือเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยพยายามไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมหลัก หรือลดความรุนแรงจากการใช้กระบวนการยุติธรรมหลัก ซึ่งกรณีข้อพิพาทที่เกิดจากการเลือกตั้งที่เข้าข่ายใช้วิธีการเหล่านี้ควรเป็นความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่ไม่มี

⁴¹ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน หน้า 59-62

ลักษณะเป็น “อาชญากรรม” คือไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมมากไปกว่าผลกระทบต่อผู้เสียหาย

ประการที่สอง การระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมข้อพิพาทซึ่งมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เหล่านี้มิได้เป็นกระบวนการยุติธรรมหลักตามกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งจากการที่ระบบการบริหารงานยุติธรรมสมัยใหม่ยอมรับหลักการระงับข้อพิพาทในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการมากขึ้นเนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่ามิมีประโยชน์ต่อรัฐ ผู้เสียหาย และผู้กระทำผิดไม่น้อยกว่ากระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย โดยระบบดังกล่าวใช้เป็นมาตรการเสริมในระบบงานยุติธรรมเพื่อสร้างความสงบสุข ความเป็นธรรมในการระงับข้อพิพาท รักษาและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดแสดงความรับผิดชอบและลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

ประการที่สาม ต้องได้รับความยินยอมโดยสมัครใจจากคู่กรณีในการใช้มาตรการนี้

จากการที่มีการจุดประกายแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่มีองค์ประกอบสำคัญคือการให้ความสำคัญกับผู้ถูกระงับข้อพิพาทไม่น้อยไปกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ คือผู้กระทำผิดและชุมชน นั้น เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่สังคมอาจถือโอกาสนี้ในการกำหนดนโยบายสร้างกิจกรรม และกระตุ้นให้ชุมชนได้มีส่วนสำคัญในการเสริมพลังแก่เหยื่ออาชญากรรมซึ่งก็คือสมาชิกส่วนหนึ่งของชุมชนให้มากยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับชุมชนได้เสริมพลังแก่ผู้กระทำผิดที่พลัดไปและรับกลับคืนสู่ชุมชนด้วยดีตลอดมา รวมทั้งเป็นการเตรียมการให้ชุมชนได้เรียนรู้ที่จะป้องกันลูกหลานและเพื่อนบ้านของชุมชน ตามแนวทางของยุติธรรมชุมชนที่เน้นการป้องกันมิให้มีการกระทำผิด

การรื้อฟื้นแนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยการนำมาใช้เป็นกระบวนการทางเลือกนั้น ทำให้แนวคิดยุติธรรมชุมชน (community justice) ซึ่งส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การมีพลวัตเชิงสร้างสรรค์ในการป้องกันชุมชนจากอาชญากรรมได้รับความสนใจตามมาด้วย โดยแนวคิดยุติธรรมชุมชนมุ่งให้ความสนใจป้องกันปัญหาการกระทำความผิดที่ชุมชนเป็นสำคัญด้วยการจัดให้ประชาชนรู้จักป้องกันตนเองและลูกหลานมิให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมเสียเองด้วยการกระตุ้นให้ชุมชนมีบทบาทหน้าที่ในการป้องกันการกระทำความผิดมากขึ้นจึงเป็นการเสริมพลังทางบวกและเป็นรากฐานแห่งระบบยุติธรรมในอนาคตที่สำคัญยิ่งทางหนึ่ง⁴² รวมทั้งการให้การให้กลไกในการระงับข้อพิพาทนั้นถูกดำเนินโดยสมาชิกในชุมชนด้วยกัน ในรูปแบบต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่ได้คือความพอใจทุกฝ่าย ผู้กระทำผิดได้รับการแก้ไข และชุมชนย่อมเกิดความสงบสุขขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

⁴² แหล่งเดิม. หน้า 229.

1) ประวัติความเป็นมาและลักษณะที่สำคัญของระบบยุติธรรม

ในระบบการดำเนินคดี มีระบบการดำเนินคดีที่เป็นที่ยอมรับอยู่ 2 ระบบ คือ การดำเนินคดีระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และการดำเนินคดีระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ในประเทศไทยแต่เดิมก็เป็นการดำเนินคดีตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่จับกุมปราบปรามดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด การพิจารณาคดีค่อนข้างรุนแรงที่เรียกว่า จารีตนครบาล อันเป็นวิธีไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่เนื่องจากในสมัยรัตนโกสินทร์ ไทยได้ติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศมากขึ้นทำให้เกิดปัญหาเมื่อประเทศที่มีการพัฒนาระบบดีแล้วเห็นระบบการดำเนินคดีของไทย ก็พากันรังเกียจอย่างรุนแรง จึงได้มีการตอรองในลักษณะบังคับให้มี “สิทธิสภาพนอกอาณาเขต” ทำให้ไทยเสียเอกราชทางศาลรวมทั้งก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในการปกครองมากมาย ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศไทยได้มีการพัฒนาจากระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial System) และใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่ง ส่วนคดีปกครองนั้น ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 5 บัญญัติให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และสำหรับคดีเลือกตั้ง ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินัยคดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 4 ก็บัญญัติวิธีพิจารณาคดีเลือกตั้งให้ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 104 ก็บัญญัติให้การพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งท้องถิ่นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานทั้งปวงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง นั้นหมายความว่า ในการพิจารณาคำร้องคัดค้านของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เช่นเดียวกัน

2) วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง

กระบวนการยุติธรรมเป็นกระบวนการที่ใช้ในการจัดระเบียบสังคม เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันระหว่างรัฐกับเอกชน โดยความเชื่อที่ว่ารัฐมีหน้าที่ที่ต้องนำตัวผู้กระทำความผิดมาพิสูจน์ความผิดและลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม โดยการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นอาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ

ของบุคคลอื่นในสังคมด้วย จึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรม 2 ประการ คือ

ประการแรก คือ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (Crime Control) เป็นวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ที่เน้นความสำคัญไปที่เหยื่ออาชญากรรม ไม่ใช่ที่ความผิดหรือการกระทำผิด โดยถือว่าบุคคลผู้บริสุทธิ์ควรได้รับการคุ้มครอง วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมในประการแรกนี้ มีความมุ่งหมายที่จะป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมและคุ้มครองสังคมให้เกิดความสงบสุข ด้วยการควบคุมอาชญากรรมไม่ให้เกิดขึ้นในสังคม⁴³ โดยในคดีเลือกตั้งก็มีความมุ่งหมายที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง ให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เกิดความสงบสุขในสังคมหลังการเลือกตั้ง

ประการที่สอง คือ การคุ้มครองสิทธิของบุคคล (Due Process) เป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ที่มุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยการจำกัดอำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ การดำเนินตามกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการกระทำของรัฐจำต้องกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้น รัฐต้องกระทำให้กระทบต่อสิทธินั้นน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการเท่านั้นและต้องมาอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจะกระทบสิทธิของบุคคลอื่นได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ในขั้นตอนตามกระบวนการยุติธรรม ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยความเป็นธรรม และต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย เพราะโดยหลักแล้ว ผู้ต้องหา จำเลย ต้องได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดจริง

วัตถุประสงค์ทั้งสองประการนี้เป็นสิ่งที่กระบวนการยุติธรรมไม่ว่าของประเทศหรือระบบกฎหมายใดก็จำเป็นต้องยึดถือและคำนึงไว้อยู่เสมอในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมให้มีศักยภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคมและประชาชน ซึ่งกระบวนการยุติธรรมของไทย โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้งก็ต้องยึดเป็นหลักในการจะดำเนินกระบวนการใด ๆ ในกระบวนการยุติธรรมว่าจะต้องกระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง และการคุ้มครองสิทธิของบุคคลควบคู่กันไป

สำหรับกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้งก็เหมือนกัน จำต้องมีหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง 2 ประการ ที่คล้ายคลึงกับกระบวนการยุติธรรมหลักทั่วไป คือ

⁴³ ฌักทรี กตเวทีเสถียร, เล่มเดิม, หน้า 23

ประการแรก คือ การป้องกันและปราบปรามการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง (Prevention and Suppression of Violation of Election Law) เป็นวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง ที่เน้นความสำคัญไปที่ผู้ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายหรือเสียประโยชน์ หรือเสียสิทธิบางประการจากการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง โดยถือว่าบุคคลผู้บริสุทธิ์ควรได้รับการคุ้มครอง วัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้งประการแรกนี้ มีความมุ่งหมายที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งและคุ้มครองสังคมให้เกิดความสงบสุขหลังจากที่มีการเลือกตั้ง ด้วยการควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งขึ้นในสังคม

ประการที่สอง คือ การคุ้มครองสิทธิของบุคคล (Due Process) เป็นวัตถุประสงค์ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม ที่มุ่งเน้นคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยการจำกัดอำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ การดำเนินตามกระบวนการยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการกระทำของรัฐจำต้องกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้น รัฐต้องกระทำให้กระทบต่อสิทธินั้นน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นต่อการดำเนินการเท่านั้นและต้องมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งจะกระทบสิทธิของบุคคลอื่นได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ในขั้นตอนตามกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง ผู้ถูกร้องจะต้องได้รับการพิจารณาคดีโดยความเป็นธรรม และต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ต้องให้ออกาสผู้ถูกร้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา⁴⁴

วัตถุประสงค์ทั้งสองประการนี้เป็นสิ่งที่กระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง จำต้องยึดถือและคำนึงไว้อยู่เสมอในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้งให้มีศักยภาพในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคมและประชาชน ซึ่งในการจะดำเนินกระบวนการใด ๆ ในกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้งจะต้องกระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง และการคุ้มครองสิทธิของบุคคลควบคู่กันไป

3) หลักการและแนวคิดของการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการดำเนินคดีเลือกตั้งในประเทศไทยประสบปัญหา กล่าวคือแม้จะมีวิธีการดำเนินคดีเลือกตั้งอย่างจริงจัง เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิด หรือผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งมาลงโทษแล้วก็ตาม แต่ปัญหาการกระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้งก็มิได้ลดน้อยลง ในทางตรงกันข้ามกลับมีจำนวนมากขึ้นอีก โดยสาเหตุที่สำคัญนี้เป็นผลมาจากการที่มีทัศนคติหรือ

⁴⁴ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ.2554

มุมมองต่อระบบยุติธรรมในคดีเลือกตั้งเพียงด้านเดียว คือการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยลืมมองไปว่าทัศนคติหรือมุมมองต่อระบบยุติธรรมในคดีเลือกตั้งนั้นประกอบด้วยกันหลาย ด้าน เช่น ด้านการควบคุมมิให้มีการกระทำผิด ด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดหรือผู้เสียหาย ด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำผิด การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนในการระงับข้อพิพาท และด้านความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์⁴⁵ ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หรือกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบยุติธรรมทางเลือกรวมถึง ความยุติธรรมในคดีเลือกตั้งด้วย เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นมีแนวคิดที่จะอำนวยความสะดวกแก่ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบ ด้วยการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง ในฐานะที่เป็นทางเลือกของกระบวนการยุติธรรมหลักหรือกระบวนการยุติธรรมคู่ขนาน โดยที่กระบวนการยุติธรรมหลักก็ยังคงใช้อยู่ ไม่ได้ถูกยกเลิกไป

จุดมุ่งหมายสูงสุด ของกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าในคดีประเภทใดก็ตาม คือการสร้าง ความสงบสุข ให้เกิดขึ้นในสังคม โดยการป้องกันแก้ไข ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการกระทำ ความผิด การคุ้มครองความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน การป้องกัน แก้ไขข้อพิพาทขัดแย้ง และการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ภายใต้หลักนิติธรรม (The rule of law) ที่มุ่งถึง ความสัมฤทธิ์ผล ของความยุติธรรม บนพื้นฐานของมนุษยธรรม และการคุ้มครองสิทธิ โดยเท่าเทียมกันประชาชนในชุมชนบางชุมชน มีวัฒนธรรมประเพณี และวิถีชีวิต ที่มีอัตลักษณ์ เฉพาะของตนเอง แต่กระบวนการยุติธรรม ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ ในการพัฒนาทางเลือกในการ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศที่มีปัญหาความยากจน โดยเฉพาะประเทศที่ด้อยพัฒนา และประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งเป็นอุปสรรค ต่อการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรม ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย และสิทธิเสรีภาพ ที่พึงได้ โดยชอบธรรม ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำความผิด และจากกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็น ผู้บริสุทธิ์ ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยา ตามหลักสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิในกระบวนการ ยุติธรรม อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองในนานาอารยะที่เป็นประเทศประชาธิปไตย รวมถึงประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เห็นความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ให้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับ ใช้ได้ ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม สามารถสัมผัสจับต้องได้ ในความรู้สึกและวิถีชีวิตตามปกติ

⁴⁵ ฌักทรี กตเวทีเสถียร, เล่มเดิม, หน้า 50

ของประชาชนคนไทย ทุกคนมีความตระหนัก ในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์⁴⁶ รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดแนวทางและกระบวนการต่าง ๆ ทางด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภาพของประชาชน และส่งเสริม การไต่ถามไต่ถามรับข้อพิพาทโดยชุมชน กรณีศึกษาพัฒนาต้นแบบชุมชนสมานฉันท์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชน และชุมชน มีศักยภาพ การไต่ถามไต่ถามรับข้อพิพาทในชุมชน เพื่อลดคดีสู่กระบวนการยุติธรรม และศึกษาและหารูปแบบ การดำเนินงานชุมชนที่เหมาะสม ในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และการไต่ถามไต่ถามรับข้อพิพาทโดยชุมชน โดยยึดการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยยึดแนวทางการมีส่วนร่วมและการบูรณาการ ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงยึดหลักการเช่นเดียวกัน

4) คุณลักษณะพิเศษที่สำคัญของการระงับข้อพิพาทคดีเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์

เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นในชุมชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวย่อมหนีไม่พ้นความเสียหายจากการกระทำผิด ผู้กระทำผิด และรวมทั้งกระทบต่อความสันติสุขของชุมชนที่เกิดการกระทำผิดกฎหมายนั้นได้เกิดขึ้น ซึ่งจากที่ศึกษามา กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักหรือกระบวนการยุติธรรมในแบบเดิมนั้น ไม่อาจแก้ไขเยียวยาผลกระทบดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการนำแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เข้ามาช่วยจัดการกับปัญหาดังกล่าว โดยต่อเนื่องเชื่อมโยงกับแนวคิดยุติธรรมชุมชน โดยนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในชุมชนโดยชุมชนเป็นกลไกในการช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการระงับข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจแก่ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำผิด

การระงับข้อพิพาทโดยใช้ชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์นั้นเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ ที่จัดให้ คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือ ผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และชุมชน⁴⁷ ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยการจัดให้มีพบปะกันซึ่งหน้า โดยผู้กระทำความผิดต้องรู้สึกผิดและกล่าวขอโทษ และต้องแสดงความรับผิดชอบในการกระทำของตน โดยการบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย รวมทั้งให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามโครงการ เพื่อบรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายและเพื่อการกลับคืนสู่สังคมของตนเองโดยชุมชนหรือสมาชิกในชุมชนมีหน้าที่ประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดให้กลับคืนดีดังเดิม โดยส่งเสริม

⁴⁶ อานันท์ ปันยารชุน. (2540). *ปาฐกถาในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน* หน้า 96

⁴⁷ Tony F.Marshall Op. cit. Seeing the Whole Justice Repairing the damage Restorative Justice in action.

ให้เห็นว่าผู้กระทำผิดไม่ใช่อาชญากรที่ร้ายแรง แต่สามารถปรับปรุงตัวให้ดีขึ้นและสามารถใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในชุมชนได้ต่อไป โดยการดำเนินการตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น จะก่อให้เกิดเป็นผลในการดำเนินการในการระงับข้อพิพาทที่ทำให้เกิดความสมานฉันท์ โดยผู้เสียหายได้รับการเยียวยา ผู้กระทำผิดรู้สำนึกในการกระทำและไม่ต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งชุมชนเกิดความสงบสุข และทุกฝ่ายกลับมาชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุขอีกครั้ง

2.5.2 แนวคิดที่เป็นปัจจัยในการระงับข้อพิพาทชุมชน

การระงับข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์เป็นกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการโดยชุมชน ดังนั้นชุมชนถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการประสบความสำเร็จในการดำเนินการ จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับชุมชนที่สำคัญต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนการนำแนวคิด การระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งท้องถิ่นโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์มาใช้ในการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งนั้น ถ้าหากพูดถึงแนวคิดเชิงหลักการแล้วก็ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ ๆ และยังไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการมาก่อนทั้งในประเทศไทย และในต่างประเทศ แต่หากกล่าวถึงแนวปฏิบัติหรือรูปแบบของการระงับข้อพิพาทในคดีอาญา โดยชุมชนนั้น มีร่องรอยปรากฏอยู่มาช้านานแล้วอาจถือได้ว่าเป็นแนววัฒนธรรมอย่างหนึ่งในท้องถิ่นนั้น ซึ่งสามารถที่จะนำมาเป็นแนวทางและปรับใช้ในการดำเนินการระงับข้อพิพาทในคดีเลือกตั้งโดยชุมชนได้ จึงต้องศึกษาที่มา ความหมายและหลักการรวมทั้งคุณค่าหรือคุณลักษณะพิเศษของกระบวนการยุติธรรมชุมชนที่สำคัญต่อการนำมาปรับใช้ในกระบวนการยุติธรรมในคดีเลือกตั้ง ดังนี้

1) ความหมายและลักษณะของชุมชน

เนื่องจากมนุษย์ไม่สามารถจะตอบสนองความต้องการของตนเองโดยลำพังได้ ต้องพึ่งพาอาศัยมนุษย์ผู้อื่น จึงมีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดการก่อตั้งเป็นชุมชนอาจสรุปได้ดังนี้ ความเป็นสัตว์สังคมของมนุษย์ การหนีภัยไปสู่ความปลอดภัยว่า เช่น เกิดศึกสงครามถูกกวาดต้อน ปัญหาจากภัยธรรมชาติ ปัญหาโรคระบาด โจรผู้ร้าย ที่ดินทำกินเดิมไม่เพียงพอต่อสภาพครอบครัวที่สมาชิกมากขึ้น การขยายตัวของเมืองอุตสาหกรรม แนวนโยบายบางประการของรัฐ ความเจริญก้าวหน้าของคมนาคม เป็นต้น ปกติเรามักจะเรียกกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่อยู่ร่วมกันว่าเป็น “สังคม” แต่ความจริงแล้วมีคำที่ใช้เรียกกลุ่มคนหลายประเภทด้วยกัน เช่น ครอบครัวละแวกบ้าน หมู่บ้าน ชุมชน เมือง องค์การ พรรค สมาคม เป็นต้น ก่อนที่พูดถึงความหมายของชุมชน จะกล่าวถึงความแตกต่างของสังคม กับชุมชนเพื่อความเข้าใจเบื้องต้น

สังคม (Society) คือ คนจำนวนหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันตามระเบียบกฎเกณฑ์ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญร่วมกัน

ชุมชน (Community) ตามพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาได้ให้ความหมายไว้ 3 แนว คือ

(1) กลุ่มย่อยที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะสังคมแต่มีขนาดเล็กกว่าและมีความสนใจร่วมที่ประสานกันในวงแคบกว่า

(2) เขตพื้นที่ระดับของความคุ้นเคยและการติดต่อระหว่างบุคคล ตลอดจนถึงพื้นฐานความยึดเหนี่ยวเฉพาะบางอย่างที่ทำให้ชุมชนต่างไปจากกลุ่มเพื่อนบ้าน ชุมชนมีลักษณะทางเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตนเองที่จำกัดมากกว่าสังคม แต่ภายในวงจำกัดเหล่านั้นย่อมมีการสังสรรค์ใกล้ชิดกว่า และมีความเห็นอกเห็นใจลึกซึ้งกว่า อาจมีสิ่งเฉพาะบางประการที่ผูกพันเอกภาพ เช่น เชื้อชาติต้นกำเนิดเดิมของชาติหรือศาสนา

(3) ความรู้สึกและทัศนคติทั้งหมดที่ผูกพันปัจเจกบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่มจาก ความหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับ เดนนิส อี. ป็อบลิน (Dennies E.Poplin) กล่าวว่า ชุมชน เป็นคำที่ใช้เกี่ยวกับการรวมตัวกันของหน่วยสังคมและที่อยู่อาศัย ที่ขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่มโดยใช้ คำเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น ละแวกบ้าน หมู่บ้าน เมือง นคร และมหานคร

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่าสังคมกับชุมชนมีความแตกต่างกันในด้านขนาดของกลุ่มคนมากกว่าด้านอื่น ๆ แต่บางครั้งมีการใช้คำว่า ชุมชนนำหน้าชื่อของกลุ่มคนเพื่อบ่งบอก ถึงคุณลักษณะต่าง ๆ ของกลุ่ม อาทิ บอกพื้นที่ : ชุมชนหนองบอน บอกเชื้อชาติ : ชุมชนจีน บอกศาสนา : ชุมชนมุสลิม หรือบอกอาชีพ : ชุมชนชาวประมง เป็นต้น แต่กลุ่มคนขนาดใหญ่ระดับ ภูมิภาคระดับประเทศ หรือการกล่าวถึงกลุ่มคนต่าง ๆ โดยทั่วไปเราจะใช้คำว่า สังคม นำหน้า เช่น สังคมไทย สังคมชนบท สังคมเมือง เป็นต้น

ซึ่งหากเราเข้าใจสลับระหว่างสังคมชุมชน จะเกิดความแตกต่างอย่างมาก ทั้งใน การพัฒนาชุมชนและกระบวนการยุติธรรมชุมชน เพราะหากเข้าใจในภาพของสังคมโดยเฉพาะแบ่งเป็น สังคมเมืองและสังคมชนบทแล้ว ย่อมมีความแตกต่างกันมากในแง่ปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะ สังคมเชิงโครงสร้าง ลักษณะนิเวศวิทยา การขยายตัว เป็นต้น⁴⁸

ส่วนความหมายของ “ชุมชน” ที่คนทั่วไปเข้าใจและใช้สื่อความหมายกันอยู่นั้น มีความแตกต่างกันอยู่ ทำให้คนที่ทำงานเกี่ยวกับชุมชนด้วยกันเน้นความสำคัญของชุมชนในคนละ แง่มุม

ความหมายโดยสามัญสำนึก ชุมชน หมายถึง ครอบครัวหลาย ๆ ครอบครัวมาอยู่รวม ในบริเวณเดียวกัน มีลักษณะเป็นเพื่อนบ้านกัน อาจเป็นพี่น้องกันหรือไม่ใช่ก็ได้

⁴⁸ อุดลย์ ดันประชูร. (2526). สังคมวิทยาชนบทและเมือง (สังคม211). หน้า 14-30

ความหมายโดยรูปศัพท์ มีสองความหมาย

ความหมายแรก ชุมชนหมายถึงหมู่ชนกลุ่มคนที่รวมกันเป็นสังคมขนาดเล็กอาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันและมีประโยชน์ร่วมกัน

ความหมายที่สอง ชุมชนคือกลุ่มคนที่มีการคบหาสมาคมกัน มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันตามระเบียบกฎเกณฑ์และมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน

ความหมายทางวิชาการ มีผู้ให้ความหมายไว้หลายทาง

ชยันต์ วรรธนะภูติ กล่าวว่าชุมชนหมายถึงการอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในพื้นที่แห่งหนึ่ง เพื่ออาศัยทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นในการดำรงชีวิต โดยเหตุที่มีคนกลุ่มดังกล่าวอาศัยอยู่ร่วมกัน ใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิต จึงมีการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน มีองค์กรหรือสถาบันของชุมชนและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

กาญจนา แก้วเทพ ให้ความหมายของชุมชนว่า กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีฐานะอาชีพที่คล้ายคลึงกันมีลักษณะของการใช้ชีวิตร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตั้งแต่ระดับครอบครัวไปสู่ระดับเครือญาติจนถึงระดับหมู่บ้านและใหญ่กว่าระดับหมู่บ้านและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในชุมชนมีความรู้สึกว่าเป็นคนชุมชนเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีการดำรงรักษาค่านิยมและมรดกทางวัฒนธรรมและศาสนาถ่ายทอดไปยังลูกหลานอีกด้วย

ประเวศ วลัยเสถียร กล่าวถึงความสำคัญของความเป็นชุมชน ว่าการที่กลุ่มคนได้สร้างสรรค์ บางสิ่งบางอย่างขึ้นด้วยตนเอง เช่นความสัมพันธ์ระหว่างกัน คุณลักษณะหรืออัตลักษณ์และการทำงานร่วมกัน ความเป็นชุมชนไม่ใช่สิ่งที่คงอยู่ตลอดเวลา อาจเกิดขึ้นและสลายไปได้ บางขณะก็มีความเข้มแข็งเพื่อเผชิญสถานการณ์ที่ยุ้งยาก บางขณะอาจจะไม่มีพลังและสูญสลายไปหรืออาจฟื้นตัวขึ้นมาใหม่อีกก็ได้ มีการปรับเปลี่ยนไปตามเงื่อนไขและสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ

จากความหมายต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่าลักษณะของชุมชนน่ามีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

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

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

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

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

5. สมาชิกมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการดำเนินชีวิต รวมทั้งได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นร่วมกัน

6. สมาชิกมีระบบการติดต่อสื่อสารและการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ ร่วมกัน

2) แนวคิดกระบวนการพัฒนาชุมชน

เพื่อความอยู่รอดในสังคมปัจจุบัน คนเราจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง และปรับตนเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมในการเปลี่ยนแปลงด้วย บางครั้งก็ได้วางแผนไว้ก่อน แต่ในบางครั้งไม่มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้าแต่ประการใดเลย จากประสบการณ์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความอยู่รอดทุกรูปแบบสามารถช่วยส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

การพัฒนาชุมชน ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่น่าสนใจเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น สำหรับบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย⁴⁹

ความหมายของ "การพัฒนาชุมชน" (Community Development) มาจากคำศัพท์ 2 คำ คือ

คำว่า "การพัฒนา" (Development) และคำว่า "ชุมชน" (Community) เมื่อประมวลความหมายแล้วพอสรุปได้ดังนี้

คำว่า "การพัฒนา" ถ้ามองทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ หมายถึง

(1) การสร้างสรรค์เปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นกว่าเดิม จากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง หรือจากลักษณะหนึ่งไปสู่อีกลักษณะหนึ่ง

(2) การเสริมสร้าง รักษา ปรับปรุง ชะลอ ยับยั้งความเสื่อมโทรมหรือชำรุดสึกหรอให้สามารถใช้ประโยชน์ได้นานที่สุด คุ่มค่าที่สุด

ดังนั้น คำว่า "การพัฒนา" จึงหมายถึงการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิด และเปลี่ยนการกระทำ ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงนั้น มีการวางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า

ส่วนคำว่า "ชุมชน" หมายถึง "กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในที่ใดที่หนึ่ง โดยมีความรู้สึกผูกพันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความรู้สึกนึกคิด และสนใจในสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลาย ๆ สิ่งคล้ายกัน มีการปฏิบัติต่อกันด้วยความรู้สึกที่ว่าแต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น" ดังนั้นชุมชน

⁴⁹ ทวี ทิมจำ. (2528). การพัฒนาชุมชน. หน้า 1

จึงประกอบด้วยคน (People) อาณาบริเวณ (Area) ความสนใจร่วมกัน (Common Interest) การปฏิบัติต่อกัน (Interaction) และความสัมพันธ์ของสมาชิก (Relationship)

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “การพัฒนาชุมชน” ตามศัพท์จึงหมายถึง การสร้างสรรค์เปลี่ยนแปลงชุมชน ซึ่งเป็นที่อยู่ร่วมกันของคนให้ดีขึ้นกว่าเดิมจากระดับหนึ่ง ไปสู่อีกระดับหนึ่ง หรือจากลักษณะหนึ่งไปสู่อีกลักษณะหนึ่งที่ดีกว่า⁵⁰

หลักการพัฒนาชุมชนเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งการพัฒนาชุมชน จะต้องเริ่มจากภาวะความเป็นอยู่ของชุมชน พยายามดึงประชาชนให้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เป็นการเข้าใจและระลึกระหว่างงานใด ๆ ในชุมชนนั้น เป็นงานและกิจกรรมของตนเอง และการกระทำกิจกรรมใดก็ตาม ให้เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยคำนึงถึงสิ่งประกอบอื่น ๆ ในชุมชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการปลูกฝังนิสัยและส่งเสริมให้คนได้รู้จักคิด ตัดสินใจ วางแผน และดำเนินการด้วยตนเองอยู่เสมอ

หลักการสำคัญของการพัฒนาชุมชนมีดังนี้⁵¹

1. หลักการช่วยตนเอง คือสนับสนุนให้ประชาชนได้ช่วยเหลือตนเอง การช่วยเหลือจากภายนอกให้อยู่ในขอบเขตที่จะเป็นการช่วยตนเองได้เท่านั้น ไม่ควรช่วยทุกอย่าง ตัวเขาไม่ได้มีส่วนร่วมพอแก่การพัฒนาตนเอง และเพื่อที่จะให้เขาช่วยตนเองได้ จึงควรเริ่มจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ของประชาชน เริ่มจากสิ่งเล็ก ๆ น้อยและง่ายไปหาสิ่งที่ยาก ไม่รีบเร่งทำโครงการทำแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้โอกาสเขาได้เรียนรู้งานนั้น ๆ และพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้มากที่สุด

2. หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกิจการทุกอย่างให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจทำงาน ลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจไปแล้วด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการ กรณีที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการหรือโครงการนั้น ๆ ทำให้เขาได้มีโอกาสพัฒนาตนเอง แต่ในการดึงประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ จะต้องไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ จะต้องมาจากทุกชนชั้นของสังคม ตั้งแต่คนร่ำรวยที่สุดจนถึงยากจนที่สุดของชุมชน จะเลือกที่รักมักที่ชังไม่ได้

3. หลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน หมายความว่าในการดำเนินกิจการใด ๆ ทุกคนจะมีสิทธิมีเสียงเท่าเทียมกัน ไม่มีใครใหญ่กว่าใครด้วยสถานบรรดาศักดิ์ ยากดีมีเงินหรือระดับการศึกษา แต่ถือว่าเป็นคนหนึ่งที่มีเสียงในการลงคะแนนเสียงหรือออกเสียง

4. หลักการใช้ประโยชน์จากจากผู้นำท้องถิ่น เพราะผู้นำท้องถิ่นเป็นบุคคลในท้องถิ่นที่มีผู้เคารพนับถือ ไว้วางใจ หรือมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิด และการตัดสินใจของมหาชนใน

⁵⁰ ทะนงศักดิ์ กุ่มไชนะ. (2534). การพัฒนาการชุมชนเชิงปฏิบัติ. หน้า 3-4

⁵¹ ทวี ทิมจำ. เล่มเดิม. หน้า 9-10

ชุมชน เขาจึงจะเป็นผู้ช่วยเหลือแพร่หลายให้เกิดความนิยมจากประชาชน ให้มาร่วมงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบางครั้งยังช่วยเป็นวิทยากรในบางสาขาให้อีกด้วย

5. หลักความเข้าใจวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมจะมีขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นเป็นของตนเอง ซึ่งเหมือนคล้ายคลึงหรือต่างออกไปจากชุมชนอื่น ผู้มีหน้าที่พัฒนาจำต้องทราบและยึดถืออย่างน้อยขั้นแรก ๆ การเข้าสู่ชุมชน ต้องวางโครงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเชื่อไปพลาง ๆ ก่อน ต่อเมื่อภายหลังเห็นว่าสิ่งใดควรปรับปรุง ดัดแปลงแก้ไขจึงค่อยทำไปทีละเล็กทีละน้อย โดยให้เขาได้รับความกระทบกระเทือนใจน้อยที่สุดหรือไม่รู้สึกเลย ทั้งนี้เพราะเห็นดีเห็นงามในการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ด้วย

3) แนวคิดประชาคมและการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Active Participation Theory) หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการบรรลุจุดหมายของกลุ่มนั้น ทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าว ซึ่งการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิด 3 ประการ⁵² คือ

(1) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจ และความห่วงกังวลของบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องต้องกันกลายเป็นความสนใจ และความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

(2) ความเดือดร้อน และความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นและลงมือกระทำร่วมกัน

(3) การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่เกี่ยวกับกิจกรรมนั้น

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็น การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการควบคุมใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม ในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาที่แสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนเองเป็นตัวของตัวเอง⁵³ Cohen and Uphoff กล่าวว่า การมีส่วนร่วมโดยทั่วไปหมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการตัดสินใจแต่เพียงอย่างเดียว ยังใช้การตัดสินใจควบคู่ไปกับการปฏิบัติการ (Implementaction) ด้วย เช่น การจัดองค์กร การกำหนดกิจกรรมพัฒนา เป็นต้น การตัดสินใจยังมี

⁵² มรกด วัฒนะวิรุณ. (2541). ปัจจัยที่มีผลต่อการเรียกร้องสิทธิคุ้มครองผู้บริโภค. หน้า 28

⁵³ ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. (2527). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. หน้า 153

ความเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องของผลประโยชน์ (Benefits) และการประเมินผล (Evaluation) ในกิจกรรมพัฒนาด้วย ซึ่งจะเห็นว่าการตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องเกือบโดยตรงกับการปฏิบัติ แต่ก็เกี่ยวข้องกัผลประโยชน์และการประเมินผลด้วยเหมือนกัน กล่าวคือ ผลประโยชน์นั้นเป็นผลมาจากการปฏิบัติการ และผลประโยชน์ก็จะมาเป็นตัวกำหนดให้มีการประเมินผล ซึ่งต่างก็ได้รับผลมาจากขั้นตอนการตัดสินใจแล้วทั้งสิ้นนั่นเอง⁵⁴

จากความคิดของ Cohen and Uphoff จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมมี 4 ลักษณะ คือ

ก) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การริเริ่ม ตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ และตัดสินใจปฏิบัติการ

ข) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากร การบริหาร และการประสานความร่วมมือ

ค) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ทั้งวัตถุ ทางสังคม หรือส่วนบุคคล

ง) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

Rousseau ได้กล่าวถึงทฤษฎีการมีส่วนร่วม (A Participatory Theory of Democracy) ไว้ดังนี้⁵⁵

การมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการตัดสินใจว่าจะเลือกในการมีส่วนร่วมหรือไม่ ที่สำคัญคือ จะต้องไม่มีใครเป็นนายใครหรือนายแห่งชีวิตใคร

กระบวนการมีส่วนร่วมนั้น ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความสามารถพึ่งพาตนเอง ซึ่งจะทำให้เกิดความตระหนัก รับรู้ในความสำคัญของการมีส่วนร่วมของตนเอง

การมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญ เพราะการได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป้าหมายอย่างจริงจังในการเข้าร่วมพัฒนาตามโครงการต่าง ๆ ถือเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จ เพราะเป้าหมายของการพัฒนา คือการได้รับความร่วมมือในทางปฏิบัติจากกลุ่มเป้าหมาย

ในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยมีความตระหนักในความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งการมีส่วนร่วมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁵⁴ พัทธนิษฐ์ วีระกันต์. (2541). การดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภค: ศึกษาเฉพาะกรณีศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. หน้า 33

⁵⁵ บุญชัย เกิดปัญญวัฒน์. (2528). ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. คณะสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล หน้า 25

พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ในหมวดที่ 7⁵⁶

การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นก็มีเป้าหมายให้เกิดความเป็นประชาสังคม เพื่อร่วมกันสร้างสรรค์สังคมที่ดีและมีความสุข ดังนั้นเมื่อพิจารณาคำว่า “ประชาคม” พบว่ามีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Civil Society” โดยสาระหลักเน้นเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้มแข็งในสังคม โดยเกิดจากการที่ผู้คนในสังคมมองเห็นวิกฤตของสภาพปัญหาซึ่งมีความสลับซับซ้อนและยากที่จะแก้ไข มีความต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงของสังคมและนำไปสู่การก่อเกิดจิตสำนึก (Civic Consciousness) ร่วมกัน เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กร ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาาร่วมกัน ทั้งนี้โดยมีความรัก ความสามัคคี และความเอื้ออาทรต่อกัน เพื่อให้บรรลุผลในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมดังกล่าวก็ต้องอาศัยปัจจัย⁵⁷ ดังนี้

1. ให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อเข้าพบวิกฤตการสร้างสรรค์กำลังการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการสร้างความเข้มแข็งทางสังคม
2. ส่งเสริมการศึกษาท้องถิ่นโดยยึดหลักการให้คนในท้องถิ่นเป็นศูนย์กลาง
3. ใช้การศึกษาโดยอาศัยการมองอย่างเป็นองค์รวมโดยคำนึงว่าแต่ละท้องถิ่นมีสภาพแตกต่างกัน ต้องแสวงหาทางเลือกในการแก้ปัญหาให้เหมาะสม จำต้องให้ความสำคัญกับเจตจำนงค์สาธารณะของคนในท้องถิ่นนั้นด้วย
4. ต้องศึกษาแต่ละท้องถิ่นโดยมุ่งบูรณาการแผนงานและปัจจัยในพื้นที่ระดับต่าง ๆ ของชุมชน ให้ประชาชนร่วมกำหนดแนวทางในการพัฒนาชุมชนเพื่อให้ตรงกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นนั้น
5. เน้นการศึกษาสภาพท้องถิ่นโดยมุ่งให้เกิดความยั่งยืนของความเป็นประชาสังคมและสามารถเคลื่อนต่อไปได้ด้วยตนเอง โดยมุ่งเน้นการศึกษาประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก ดังนั้นด้วยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันดังกล่าว ย่อมเป็นประสบการณ์สำคัญที่ทำให้สมาชิกของสังคมมองเห็นศักยภาพของตนเอง และตระหนักในความเป็นเจ้าของสังคมที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบสังคม หรือเรียกว่าการเกิด “จิตสำนึกสาธารณะ” (Civic Consciousness) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสรรค์ประชาสังคมให้มีความยั่งยืน

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁵⁷ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. (2542). รายงานการวิจัยเชิงปฏิบัติการ “โครงการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับตำบล. หน้า 4-7

4) แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง

แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง เป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญในกระแสของโลกาภิวัตน์ของ ไทยบทเรียนต่าง ๆ ⁵⁸ รวมทั้งวิกฤตเศรษฐกิจ การพังทลายของระบบสถาบันการเงินกลายเป็นที่มา ของปัญหาสังคมอื่น ๆ ปัญหาการล้มละลาย ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณี รวมทั้งปัญหา อาชญากรรม รวมไปถึงสถิติการฆ่าตัวตายที่สูงขึ้นเนื่องจากสภาวะบีบคั้น หลายคนหมดทางออก ถึงเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องของใครคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นปัญหาที่ทุกคนทุกฝ่ายต้องหันหน้าเข้าหากัน

ท่ามกลางกระแสอันโกลาหลในสังคมเมืองที่ทำให้ประชาชนจำนวนมากหวงกลับ สู่บ้านเกิดในชนบท ทำให้ค้นพบว่า ชุมชนในภาคเกษตรซึ่งกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ได้ทำหน้าที่เหมือนฟองน้ำที่ช่วยซึมซับและโอบอุ้มแรงงานคืนถิ่นเหล่านี้ไว้หลาย ๆ ชุมชนมี การถักทอกันเป็นเครือข่าย มีการฟื้นฟูภูมิปัญญาดั้งเดิมเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอันจะเป็น รากฐานของกันพัฒนาที่ยั่งยืนบนหลักแห่งความพอเพียง ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540 พระราชทานไว้ตอนหนึ่งว่า

“ถ้าสามารถที่จะเปลี่ยนให้เป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียง ไม่ต้องทั้งหมด แม้จะไม่ถึงครึ่ง อาจจะเศษหนึ่งส่วนสี่ ก็จะสามารถที่จะอยู่ได้ การแก้ไขจะต้องใช้เวลาไม่ใช่ง่าย ๆ โดยมากคนที่ ใจร้อนเพราะเดือนร้อน แต่ว่า ถ้าทำตั้งแต่เดี๋ยวนี้ก็สามารถที่จะแก้ไขได้”

ซึ่งชุมชนจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพลิกฟื้นประเทศให้พ้นจากวิกฤต เพราะชุมชนเป็นหน่วยทางสังคมที่ประกอบด้วยคนทุกเพศทุกวัย ซึ่งอาจจะมีความเหมือนและ ความต่างในระดับบุคคล แต่สถาบันก็ได้สร้างกติกาในการอยู่ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของ บรรทัดฐาน ค่านิยม วิถีชาวบ้าน อาทิเส้นทางการพึ่งตนเองของไพศาลี การเฝ้าอยู่เฝ้ากินด้วยเกษตร อินทรีย์ของคนอีสาน ตัวตนของชุมชนไม่เรียง⁵⁹ ที่เชื่อมโยงจนเกิดเป็นความผูกพันระหว่างคนกับ คน คนกับทรัพยากรรวมไปถึงการสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนในชุมชนกับสถาบันอื่น ๆ

5) แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน

แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนมีที่มาจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ คือเป็นแนวคิดที่ เพิ่งฟูขึ้นเพราะลักษณะสากลและลักษณะเฉพาะของสังคมไทย

⁵⁸ ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เล่มเดิม. หน้า 52

⁵⁹ แหล่งเดิม.

ในแง่ปัจจัยภายนอกประเทศ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเกิดจาก

- (1) การเปลี่ยนแปลงในการอธิบายคำสอนของศาสนาคริสต์อันเป็นผลจากการประชุมวิ
ดิกันที่ 2(2505-2508) และ
- (2) การเพิ่มของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศผ่านทางองค์กรพัฒนาเอกชน
(Non-Governmental Organization หรือ NGO)

ในแง่ปัจจัยในประเทศ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนเกิดจาก

- (1) การคุกคามของระบบทุนนิยมต่อชุมชนหมู่บ้าน แนวโน้มการสลายตัวของชุมชน
ขณะที่วัฒนธรรมแห่งชุมชนยังคงเข้มแข็งอยู่ และ
- (2) การตื่นตัวของปัญญาชนและผู้มีการศึกษาต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมือง
ของประเทศ⁶⁰

วัฒนธรรมชุมชนของชาวบ้านไทยยังมีความเข้มแข็ง คือความมีน้ำใจ ความรักกัน
ฉันทันใจ แบ่งปันช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกัน ไม่เอาเปรียบข่มเหง ความสมถะเรียบง่าย การไม่ใช้กำลัง
การพึ่งพาตนเอง ความซื่อสัตย์ไม่คดโกง ในหมู่บ้านภาคอีสานยังมีวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมเหล่านี้อยู่มาก
เป็นพิเศษ การคุกคามของระบบทุนนิยมต่อองค์กรชุมชนหมู่บ้านที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ลักษณะทาง
จิตวิญญาณของชุมชนหรือที่เรียกว่าวัฒนธรรมยังคงเข้มแข็งอยู่ ทำให้ปัญญาชนและนักพัฒนา
เกิดแนวคิดที่จะรักษาและฟื้นฟูวัฒนธรรมเดิม พวกเขาจะเชิดชูให้วัฒนธรรมชุมชนเป็นคุณค่า
ใจกลางของการพัฒนา เมื่อรักษาวัฒนธรรมชุมชนไว้ได้ก็สามารถรักษาสังคมคือชุมชนหมู่บ้าน
ไว้ได้ด้วย

โดยสรุปแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนขยายตัวเฟื่องฟูในเมืองไทยเพราะแนวคิดนี้ ซึ่งเป็น
ระบบคิดมาจากระดับสากล ซึ่งมีไทยมีสภาพการณ์พิเศษที่ไม่ปรากฏในประเทศอื่น คือไทยยังเป็น
สังคมที่ผู้คนมีน้ำใจ มีมิตรไมตรี ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีความรักเพื่อนมนุษย์ในชนบท ยังมี
วัฒนธรรมชุมชนอยู่เข้มข้นมากกว่าที่อื่นใดในโลก และชุมชนหมู่บ้านยังมีเสถียรภาพ
โดยเปรียบเทียบแนวคิดในการพัฒนาชุมชนในต่างประเทศ ไทยเราก็พร้อมรับแนวคิดนี้เพราะ
ชุมชนชนบทของเรามีวัฒนธรรมชนิดเดียวกันเป็นพื้นฐานอยู่ก่อน และเราประสบปัญหาว่าอาจจะ
เสียไป เพราะการคุกคามของระบบทุนนิยม อีกประการหนึ่งปัญญาชน นักวิชาการและคนชั้นกลาง
ของไทยกำลังตื่นตัวที่จะมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเมืองและกิจกรรมวัฒนธรรมของประเทศ
ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยจึงเป็นประเทศที่แนวคิดการพัฒนาแบบวัฒนธรรมชุมชนแพร่หลาย และ

⁶⁰ ถักรทิพย์ นาดสุภา. (2534). วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม. หน้า 221

มีอิทธิพลสูงขณะที่ในประเทศโลกที่สามอื่น ๆ องค์กรพัฒนาเอกชนยังช่วยเหลือชาวบ้านทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่⁶¹

6) แนวคิดยุติธรรมชุมชน

ยุติธรรมชุมชนมีความคาบเกี่ยวกับยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยเฉพาะในการประนีประนอมข้อพิพาทโดยชุมชนตามแนวทางสมานฉันท์ ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญแก่ “ชุมชน” เป็นประการสำคัญซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินการให้เกิดความยุติธรรมทั้งในด้านของกระบวนการยุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แต่แม้ทั้ง “ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (Restorative justice) กับ “ยุติธรรมชุมชน” (community justice) ต่างก็มีวิวัฒนาการมาจากแนวคิด “ความยุติธรรม” เดียวกัน แต่มีการนำไปใช้แตกต่างกันโดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁶² ซึ่งทั้งยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และยุติธรรมชุมชนต่างก็เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในประเทศตะวันตก แต่กระนั้นเมื่อพิจารณาถึงเรื่องของความหมาย เนื้อหาสาระ และความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน แล้วจะพบความจริงที่ว่าแนวคิดทั้งสองมีความเกี่ยวข้องกันน้อยมาก การจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ของทั้งสองแนวคิดนั้น จึงต้องศึกษาที่มา ความหมายและหลักการที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมชุมชน เพื่อเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

สืบเนื่องมาจากการดำเนินคดีตามแนวทางของกระบวนการยุติธรรมเป็นกลไกที่ถูกสร้างขึ้นเพื่ออำนวยความยุติธรรม และได้รับการพัฒนาให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในความคิดของคนทั่วไปตลอดมา แต่กระบวนการยุติธรรมก็มีข้อจำกัดที่เด่นชัดเพียงอย่างเดียวในการจัดการกับปัญหาการกระทำความผิด⁶³ ข้อจำกัดและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบยุติธรรมกระแสหลักในปัจจุบันว่า เป็นผลพวงจากการดำเนินกระบวนการที่สิ้นที่ไร้แก่นสารมานานนับร้อยปี แต่ปัญหาการกระทำความผิดไม่ได้ลดลง ประสบปัญหาในระบบไม่ว่าจะเป็น “การละเลยผู้เสียหาย” รวมทั้ง “การมิให้ความสำคัญกับชุมชน” ส่งผลให้คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีกว่ายังไม่อาจคาดหวังได้ เพราะขาดการเรียนรู้และการจัดการกับปัญหาการกระทำความผิดอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง กระบวนทัศน์เดิมไม่ว่าจะเป็นการลงโทษ การข่มขู่ขังยังไม่ให้กระทำความผิด การตัดโอกาสไม่ให้กระทำความผิดหรือแม้แต่การแก้ไขฟื้นฟู ก็ล้วนแต่มุ่งไปที่ผู้กระทำความผิด กระแสในกระบวนการยุติธรรมปัจจุบันนี้เรียกร้องให้รัฐคุ้มครองผู้เสียหาย เข้าหาชุมชน และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นหุ้นส่วน

⁶¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. *เล่มเดิม*. หน้า 221-235

⁶² จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การคืน “อำนาจ” แก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชน*. หน้า 48

⁶³ วิยะดา วังวรรณรัตน์. (2543). *วิธีดำเนินคดีอาญาที่ไม่เป็นทางการ*. หน้า 45

ความหมายของยุติธรรมชุมชน (Community Justice)⁶⁴ เป็นรูปแบบเชิงกลยุทธ์ (Strategic Method) ในการลดการกระทำผิดและป้องกันการกระทำความผิดด้วยวิธีการสร้างและส่งเสริมการทำงานร่วมกัน (Collaboration) แบบเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กับชุมชนทั้งหลาย Community Justice มุ่งเน้นการทำงานอย่างเป็นระบบในเชิงรุก (Proactive) การแก้ปัญหา (Problem Solving) โดยมุ่งไปที่การป้องกัน, การควบคุม และการลดการกระทำผิดรวมถึงการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิด

หากใช้ทฤษฎีทางอาชญาวิทยาของสำนักอาชญาวิทยาเชิงวิพากษ์วิเคราะห์ “ยุติธรรมชุมชน” ที่เกิดขึ้นในอเมริกาสืบเนื่องมาจากทฤษฎีการศึกษาถึงอิทธิพลของสภาพแวดล้อม หรือ Ecology ในช่วงปี 1950-1960 ที่เห็นความสำคัญของชุมชนว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุมอาชญากรรม และควบคุมสังคมได้ดีที่สุด และนำไปสู่การแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน หรือ Community Based โดยปฏิเสธกระบวนการยุติธรรมตามปกติว่าไม่ใช่กระบวนการแก้ปัญหาอาชญากรรมได้โดยลำพังทั้งหมด ชุมชนอยู่ใกล้ชิดกับปัญหาได้รับผลกระทบจากปัญหาชุมชนจึงน่าจะเป็นผู้ที่ชี้ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด ตรงกับปรัชญาของ “ยุติธรรมชุมชน” ในส่วน Problem Solving⁶⁵

ในสหรัฐอเมริกาแนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community Justice) มีการนำไปใช้ในหลายเมือง เพื่อแก้ปัญหาและป้องกันการเกิดอาชญากรรมในชุมชนโดยพยายามนำประชาชนในชุมชนกับกระบวนการยุติธรรมหลักมาร่วมกันแก้ปัญหาในท้องถิ่น อาทิ ใน Vermont กระบวนการยุติธรรมชุมชนเป็นรูปแบบของการคุมประพฤติในเชิงสมานฉันท์ ซึ่งนำผู้กระทำความผิดที่ถูกพิพากษาลงโทษแล้วในความผิดอาญาที่ไม่รุนแรง มาทำข้อตกลงร่วมกันกับชุมชนเพื่อการกลับสู่ชุมชนของผู้กระทำความผิดเหล่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าตรงตามบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งถือได้ว่าเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาที่ไม่รุนแรงเช่นเดียวกัน ใน Oregon ยุติธรรมชุมชนอยู่ใน โครงการ Portland Neighborhood DA Program ซึ่งได้รับต่อจากอัยการให้ชุมชนร่วมช่วยกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและคุณภาพชีวิตใน

⁶⁴ สรุปจากการสัมมนาที่ U.S. Department of Justice จัดขึ้น โดย Bureau of Justice Assistance ร่วมกับ Center of Effective Public Policy และ Center for Court Innovation เมื่อเดือนกันยายน 2543 และในปีเดียวกันสมาคมคุมประพฤติและการพักโทษแห่งสหรัฐอเมริกา (American Probation and Parole Association หรือ APPA) ก็ได้ยึดถือคำจำกัดความดังกล่าว ดูใน รายงานสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “กระบวนการทัศน์ใหม่ : ยุติธรรมชุมชน” จัดโดยกรมคุมประพฤติ 16 พฤษภาคม 2546 (อัคราเนนา) หน้า 5

⁶⁵ เดชา สังขวรรณ. (2546). รายงานสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “กระบวนการทัศน์ใหม่ : ยุติธรรมชุมชน” หน้า 7.

ท้องถิ่น ใน Massachusetts ก็มีกระบวนการยุติธรรมชุมชนในรูปแบบของการดำเนินการสงบศึก โดยตำรวจเป็นผู้ริเริ่ม เพื่อลดจำนวนในแบบสัญญาพันธบัตรว่าจะไม่ก่ออาชญากรรม ใน New York เป็นในรูปแบบของ Community court ใน Midtown ที่เรียกว่า Midtown Community Court ซึ่งจะตัดสินลงโทษสถานเบา เพื่อให้กลับไปให้บริการสังคมในชุมชนแทน⁶⁶

ยุติธรรมชุมชนเป็นความคิดที่สืบเนื่องต่อจากแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ไม่เน้นการลงโทษมุ่งซ่อมแซมความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดและเยียวยาผู้เสียหาย รวมไปถึงชุมชนด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ของทุกคนในชุมชนที่จะร่วมกันแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิด สมาชิกในชุมชนต้องแสวงหาทางแก้ปัญหาที่เหมาะสมกับชุมชน เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิด รวมทั้งไกล่เกลี่ยประนีประนอมคู่กรณี เพื่อให้ร่วมกันมุ่งหาทางออก กระบวนการยุติธรรมชุมชนมีความพยายามที่จะลดการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติของปัจเจกชนและชุมชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการร่วมหาทางออก ในการแก้ไขปัญหาแทนไม่ว่าจะในรูปแบบการนั่งล้อมวงคุยกัน การประชุมกลุ่มครอบครัว การให้บริการสังคมแทนการลงโทษรวมทั้งการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งก็เป็นเพียงรูปแบบตัวอย่างของยุติธรรมชุมชนที่ใช้อยู่เท่านั้น⁶⁷

หลักการและแนวคิดของยุติธรรมชุมชนนั้น เป็นแนวคิดในการจัดการแก้ปัญหาอาชญากรรม โดยการให้ชุมชนเข้ามาช่วยแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากอาชญากรรม โดยมีที่มาจากแนวคิดว่า รัฐตระหนักในศักยภาพของชุมชนในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนเอง ประกอบกับข้อจำกัดของรัฐที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาสังคมทั้งหลายทั้งปวงได้เพียงลำพัง ข้อจำกัดที่ว่านี้ นอกจากจะเป็นข้อจำกัดเรื่องเงินและกำลังคนแล้วยังหมายรวมถึงข้อจำกัดในเรื่องความรู้ความเข้าใจในวิถีชุมชนอย่างลึกซึ้งด้วย นอกจากนี้ยังเป็นไปตามหลักการบริหารงานยุติธรรมในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่ต้องการความร่วมมือสูง และลงทุนต่ำ และให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้เป็นพลเมืองที่สามารถเป็นกำลังการผลิตได้ โดยปรัชญาของยุติธรรมชุมชนเน้นในการแก้ปัญหาคriminal โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนและการให้ความสำคัญกับความต้องการ (need) ของผู้เสียหายในการเยียวยาหรือแก้ไขทดแทนความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำความผิด⁶⁸

⁶⁶ <http://www.courtinnovation.org/topic/community-court>

⁶⁷ <http://www.YukonCommunityJustice.org/>

⁶⁸ อังคณา บุญสิทธิ. (2546). กระบวนการยุติธรรมชุมชน. หน้า 71-72

หลักการสำคัญของยุทธธรรมชุมชน⁶⁹ ได้แก่

1. ชุมชนรวมทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำผิดแต่ละคนต่างเป็นลูก้าของระบบยุทธธรรมตามธรรมดาและยังเป็นหุ้นส่วนคนสำคัญ (Core Partnership) ของระบบยุทธธรรมตามธรรมดาอีกด้วย

2. การทำงานร่วมกันอย่างเป็นหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานทั้งหลายในระบบยุทธธรรมตามธรรมดากับชุมชนเป็นความพยายามเพื่อความปลอดภัยของชุมชนและความสงบเรียบร้อยของชุมชน

3. ชุมชนเป็นทรัพยากรที่ต้องให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาและเพื่อร่วมกันกับประชาชนชุมชน ในการป้องกันไม่ให้เกิดเป็นผู้เสียหาย ในการแก้ไขปัญหาขัดแย้งและรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน

4. การกระทำผิดและจัดการได้ด้วยการขจัดความไร้ระเบียบในสังคม การกระทำหรือพฤติกรรมใด ๆ ที่จะนำไปสู่การกระทำผิดด้วยวิธีการให้ผู้กระทำผิดสำนึกรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อให้กับผู้เสียหาย

ซึ่งหลักการต่าง ๆ นั้นก็เพื่อการสร้างและช่วยเหลือส่งเสริมให้ชุมชนเป็นชุมชนแห่งความเป็นธรรม ปลอดภัย และสงบเรียบร้อย และพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับศักยภาพของชุมชน เพื่อให้สามารถค้นหาเรียนรู้วิธีแก้ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดขึ้นจากอาชญากรรมได้ด้วยชุมชนเอง ซึ่งจะเป็นยุทธธรรมชุมชนรูปแบบใดก็ต้องให้คนในชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด ซึ่งจุดนี้เองที่เป็นข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดระหว่างกระบวนยุทธธรรมเชิงสมานฉันท์กับกระบวนยุทธธรรมชุมชน ซึ่งต่างก็ให้ชุมชนมีบทบาทช่วยเหลือเยียวยาความเสียหาย โดยยุทธธรรมชุมชนนั้น ชุมชนมีหน้าที่ในการแสวงหามาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ ในการแก้ไขและป้องกันอาชญากรรมด้วยชุมชนเอง หน้าที่ของรัฐมีแค่โดยตรงกับชุมชน คือช่วยเหลือ สนับสนุน กระตุ้น และเสริมสร้างพลังชุมชนให้สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตัวของชุมชนเอง แต่ในกระบวนยุทธธรรมเชิงสมานฉันท์ แม้ภาครัฐจะถูกกดดันอำนาจให้เป็นผู้อำนวยความสะดวกแต่ก็ยังมีบทบาทในการประสานงาน เตรียมความพร้อมให้มีการประชุมกลุ่มขึ้น

ยุทธธรรมชุมชนมีคุณลักษณะพิเศษที่สำคัญของยุทธธรรมชุมชนอยู่ที่ “กลยุทธ์” ที่เน้นการทำงานเชิงรุก (Proactive) การแก้ปัญหา (Problem solving) เพื่อป้องกันอาชญากรรม ควบคุมอาชญากรรม และเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรม และที่สำคัญที่สุด คือ “เป้าหมาย

⁶⁹ สมชาติ เอี่ยมอนุพงศ์. (2546). การเสนอผลการศึกษาทางวิชาการเรื่อง “กระบวนทัศน์ใหม่ : ยุทธธรรมชุมชน. หน้า 15

โดยรวม” (overarching goal) ของกระบวนการยุติธรรมชุมชน หากทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรมมีเป้าหมายโดยรวม “เป้าหมายเดียวกัน” โดยเปลี่ยนเป้าหมาย เปลี่ยนบทบาท ขยายเป้าหมาย ขยายบทบาท จากผู้กระทำผิด (offender-focused) มาเป็น “ชุมชน” (community-focused) จะส่งผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมโดยรวม โดยให้เหตุผลว่าแม้เป้าหมายของแต่ละองค์กรจะต่างกัน หากแต่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันก็จะส่งผลให้ทุกองค์กรประสานการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ซึ่ง “ยุติธรรมชุมชนยึดถือเป้าหมายโดยรวม” ดังนี้

“สร้าง ช่วยเหลือและส่งเสริมให้ชุมชนเป็นชุมชนแห่งความเป็นธรรม ปลอดภัย สงบเรียบร้อยและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น”⁷⁰

คุณค่า (value) ของ “ยุติธรรมชุมชน” คือเป็นการพยายามซ่อมแซมเยียวยาความเสียหายที่มีสาเหตุจากการกระทำความผิดแก่ผู้เสียหายและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ โดยเป็นการทำงานเพื่อป้องกันการกระทำความผิด และการเกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย เพื่ออำนวยความยุติธรรมด้วยการแก้ปัญหาก่อนที่จะมีการกระทำความผิดยิ่งกว่าการคอยจัดการกับคดีต่าง ๆ เมื่อเกิดความผิดขึ้นแล้ว หรือเรียกว่าเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิด และส่งเสริมการคุ้มครองชุมชนด้วยวิธีการทำงานในเชิงรุกมุ่งเน้นการแก้ปัญหาและมุ่งจัดการกับผู้กระทำผิดด้วยการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือจิตสำนึกที่จะนำไปสู่การกระทำผิดอีก ความพยายามดังกล่าวเป็นการเฝ้าระวังรักษาให้ชุมชนอยู่กันอย่างเป็นธรรม ปลอดภัย มีความสงบเรียบร้อยและเข้มแข็ง ซึ่งชุมชนลักษณะดังกล่าวการกระทำความผิดจะเกิดขึ้นได้ยาก⁷¹

บริบทในสังคมไทยที่เร่งให้เกิด “ยุติธรรมชุมชน” นั้นมีอยู่มากโดยที่ “ยุติธรรมชุมชน” ไม่ใช่เรื่องใหม่เลยมีร่องรอยและดำเนินการอยู่บ้างแล้วในประเทศไทย โดยเฉพาะในคดีอาญา อาทิ โครงการตำรวจชุมชนสัมพันธ์ โครงการของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ศาลตำบลหรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตำบล ที่ อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์⁷² ซึ่งชุมชนในประเทศไทยก็ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในด้านศักยภาพการพึ่งพาตนเองให้เป็นชุมชนเข้มแข็งตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 เรื่อยมาจนฉบับปัจจุบัน ถือเป็นนโยบายภาครัฐที่สนับสนุนการพัฒนาชุมชน รวมทั้งแนวคิดทางเศรษฐกิจชุมชนอย่าง ผลิตภัณฑ์

⁷⁰ แหล่งเดิม. หน้า 15

⁷¹ แหล่งเดิม. หน้า 16

⁷² ผู้จัดการออนไลน์. (2547). ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตำบล ผลผลิตทางความคิดคนรากหญ้า.

หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือโครงการกองทุนหมู่บ้านก็ยิ่งเป็นกำลังเสริมการเป็นประชาคมพึ่งตนเองที่มีศักยภาพในการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับแนวความคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชนนั้น จะเห็นได้ว่ามีความคาบเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยเฉพาะทางด้านองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้ง รัฐ และ ชุมชน โดยชุมชนในที่นี้ยังรวมถึงตัวผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิดอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่า ยุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีเป้าหมายเดียวกัน คือ การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Participation) การเสริมพลัง (Empowerment) และการพัฒนา (Development) เนื่องจากสัมพันธ์ภาพระหว่างกัน และได้ฝึกหัดที่จะควบคุมสังคมแบบไม่เป็นทางการด้วยกัน โดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตั้งอยู่บนฐานคติที่เน้นการชดเชยความเสียหาย การเยียวยา และการประสาน สัมพันธภาพระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดและชุมชน กิจกรรมจึงเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีความขัดแย้งพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ หรือการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว ขณะที่ ยุติธรรมชุมชน เน้นที่การป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดเกิดขึ้นในชุมชน และยุติธรรมชุมชนมีลักษณะเป็นพลังเงียบที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของผู้เสียหายและผู้กระทำผิด⁷³ และอาจกล่าวได้ว่ายุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็น “การบังคับโทษแบบไม่เป็นทางการ” หรือเป็น “กระบวนการยุติธรรมแบบไม่เป็นแบบแผนพิธีการ” (Sanctions or Untraditional Process) ที่กระทำกันในชุมชนแทนที่จะกระทำการบังคับโทษตามกฎหมาย แต่ก็มิขาดหลักการที่ทั้งสองแนวคิดที่ไม่ใช่หลักการร่วมกัน

ก) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ตั้งอยู่บนกลุ่มฐานคติที่สนับสนุนการเยียวยา การชดเชยความเสียหาย การดูแลรักษาและสร้างสัมพันธภาพขึ้นใหม่ระหว่าง ผู้ถูกกระทำ ผู้กระทำ และชุมชน ดังนั้น ในระยะยาวแล้วฐานคติและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่ปรากฏว่ามีความสอดคล้องหรือรวมอยู่ในลู่ทางเดียวกันกับทฤษฎียุติธรรมชุมชนแต่อย่างใด ผลลัพธ์ก็คือ โครงการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ส่วนใหญ่เน้นที่ชุมชนและอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก แต่สำหรับโครงการยุติธรรมชุมชนแล้ว มีเพียงส่วนน้อยที่เกี่ยวข้องกับฐานคติของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ข) กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มอบหมายบทบาทให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน อย่างเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจ ขณะที่แนวคิดของยุติธรรมชุมชน

⁷³ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (2548). กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การปรับกระบวนการทัศน์กระบวนการยุติธรรมไทย. หน้า 28

จะมีลักษณะอย่างที่เราเข้าใจกันอยู่คือนิ่งเฉยต่อบทบาทของผู้เสียหายและผู้กระทำผิด แต่เน้นการป้องกันก่อนเกิดการกระทำความผิดเป็นสำคัญ⁷⁴

อย่างไรก็ตามแม้แนวคิดยุติธรรมชุมชนจะร่วมกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อยู่ในหลักการพื้นฐาน⁷⁵ สำคัญที่ว่า

1. การกระทำความผิดไม่เพียงแต่จะเป็นเหตุที่อุบัตินั้น มีตัวผู้กระทำผิด หรือมีคดีความที่ต้องดำเนินเรื่องไปตามกระบวนการเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาสังคมที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของผู้คนในสังคมและชุมชนอีกด้วย แทนที่จะเน้นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมแบบเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินคดีเลือกตั้งด้วยแล้ว ถ้าพึงเพียงการนำผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีพิพากษาลงโทษย่อมไม่เป็นการเพียงพอ ยังแต่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นในชุมชน อันเห็นได้ชัดเจนในการดำเนินการที่ผ่านมา หรือแม้กระทั่งในปัจจุบัน ที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอันเกิดเนื่องจากจุดเริ่มต้นที่ความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันแต่ถูกกลืนเลยเถิดจนเกิดความแตกแยกในชุมชน ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งควรแสวงหาหนทางที่จะป้องกันการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง และเกิดความสงบสุขในชุมชนด้วย

2. ยุติธรรมชุมชนแนะนำว่างานที่จำเป็นอย่างยิ่งและสำคัญมากของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมคือ การป้องกันมิให้มีการกระทำความผิด ควรมีลักษณะของการสร้าง “ความเป็นชุมชน” จากโครงการเชิงทักษะหรือบริการที่อิงกับกิจกรรมของชุมชนหรือช่องทางที่เปิดสู่ครอบครัว โรงเรียนหรือเพื่อนบ้าน ดังนั้นในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เช่นกันเดียวกันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตระหนักถึงการป้องกันการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสร้างความเป็นชุมชนให้เกิดขึ้น

ยุติธรรมชุมชน กับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จะมีลักษณะที่ทับซ้อนกันอยู่แต่ก็มีหลักการสำคัญที่ใช้ร่วมกัน คือ ยุติธรรมชุมชนเน้นว่าการกระทำความผิดเป็นปัญหาสังคมที่ก่อกวนคุณภาพชีวิตของผู้คนในชุมชน และได้กำหนดนิยามใหม่ให้แก่บทบาทและกรรมวิธีในการจัดการกับผู้กระทำความผิด ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม แทนนิยามเดิมที่เน้นการลงโทษการยับยั้งป้องกันและการแก้ไขฟื้นฟูเป็นรายบุคคล โดยหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรต้องขยายพันธกิจออกไปให้รวมถึงการป้องกันการกระทำความผิดการประณามข้อพิพาท และการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเพื่อนบ้านด้วย ส่วนการบริหารจัดการนั้นเห็นว่า หน่วยงานเหล่านี้ควรเคลื่อนเข้าสู่ชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ และควรให้การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนไปพร้อม ๆ กัน

⁷⁴ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย. เล่มเดิม. หน้า 49-50

⁷⁵ แหล่งเดิม. หน้า 50