บทที่ 1
บทนำ

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายด้านสังคมและคุณภาพชีวิตเกี่ยวกับความมั่นคงของชีวิต โดยสนับสนุนการสร้างหลักประกันความมั่นคงและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เด็ก สตรี คนพิการที่ด้อยโอกาส ควบคู่กับการปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด และรัฐมีนโยบายการบริหารจัดการที่ดีในด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยส่งเสริมการให้ความรู้ทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน รวมตลอดถึงการเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พัฒนาระบบยุติธรรมชุมชน พัฒนา และจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

1.1 ที่มาและความสำคัญ

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ตอบสนองแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ในด้านส่งเสริม การให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน สอดรับกับนโยบายของรัฐในด้านการบริหารบ้านเมืองที่ดี โดยมีภารกิจอันสำคัญคือ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมของปวงชนชาวไทย รวมทั้งงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งเป็นงานที่มีลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่อง เริ่มจากการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประชาชนโดยเผยแพร่ให้ความรู้ทางกฎหมายในรูปแบบต่างๆ เมื่อมีปัญหาทางกฎหมายจะให้คำปรึกษาเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง ให้การช่วยเหลือในการจัดทำนิติกรรมสัญญาเพื่อมิให้ประชาชนเสียเปรียบ การหาทางประนอมและระงับข้อพิพาทเพื่อมิให้ประชาชนต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และเมื่อไม่สามารถแก้ไขเยียวยาโดยวิธีดังกล่าวได้แล้ว ในกรณีประชาชนที่ยากจนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในการเรียกร้องความยุติธรรมจะให้ความช่วยเหลือทางอรรถคดี หากเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นๆ ให้พนักงานอัยการดำเนินการ หากไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายจะจัดหาทนายความอาสาดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของพนักงานอัยการ ทำให้การดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินงานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาทนั้น การประนอมข้อพิพาท ถือเป็นภารกิจสำคัญที่พนักงานอัยการสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน หากพนักงานอัยการสามารถดำเนินการประนอมข้อพิพาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ลดค่าใช้จ่ายและความขัดแย้งระหว่างคู่กรณี ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อีกทั้งสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชนในการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท รวมทั้งได้รับความไว้วางใจจากรัฐให้มีบทบาทในการประนอมข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 61/2 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2550 มาตรา 90 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ข้อ 12 ดังนั้น การประนอมข้อพิพาทจึงภารกิจสำคัญของสำนักงานอัยการสูงสุด ที่สมควรจะนำมาการศึกษาวิจัยเป็นลำดับแรก

ปัจจุบันงานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาท ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน คือ

(1) ปัญหา อุปสรรคด้านการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท

1.1 การประนอมข้อพิพาทยังไม่มีแนวทาง รูปแบบ ขั้นตอนที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม ในการดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นไปในทางเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะสภาพเศรษฐกิจ สังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี และสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดแนวทาง รูปแบบ ขั้นตอนที่ชัดเจนได้ ต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น รวมทั้งไม่มีการศึกษาวิจัย เก็บข้อมูลของรูปแบบที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้การประนอมข้อพิพาทสำเร็จ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการประนอมข้อพิพาท รวมถึงรูปแบบของการประนอมข้อพิพาทที่เหมาะสม

1.2 การดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาทยังไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้พนักงานอัยการ นิติกร รวมทั้งบุคลากรที่รับผิดชอบดำเนินงาน มุ่งมั่นที่ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมาย มีความคิดว่าการประนอมข้อพิพาทไม่ใช่งานที่ใช้วิชาชีพกฎหมายโดยตรง ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 16 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 16 กำหนดให้รายงานสำนวนคดีค้างภายในระยะเวลากำหนด เป็นเหตุให้พนักงานอัยการไม่ให้ความสนใจที่จะดำเนินการประนอมข้อพิพาท เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลานาน ซึ่งทำให้สำนวนค้างสั่งได้

1.3 แม้ว่าการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาทจะมีพนักงานอัยการที่มีทักษะเทคนิคและความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานดังกล่าว แต่องค์ความรู้ทั้งในด้านหลักการ วิธีการ กลยุทธ์ต่างๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การประนอมข้อพิพาทประสบความสำเร็จ ยังไม่มีการรวบรวม จัดเก็บ และสร้างระบบการเผยแพร่อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นเหตุให้พนักงานอัยการ นิติกร รวมทั้งบุคลากรที่รับผิดชอบดำเนินงาน ไม่สามารถศึกษาค้นคว้าเรียนรู้เพื่อเพิ่มศักยภาพในการประนอมข้อพิพาทที่จะส่งผลให้การปฏิบัติงานตามภารกิจในงานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) ปัญหา อุปสรรคด้านบุคลากรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท

บุคลากรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท ซึ่งแบ่งเป็นบุคลากรภายในสำนักงานอัยการสูงสุด คือ (1) พนักงานอัยการ (2) นิติกร (3) เจ้าหน้าที่ธุรการ ส่วนบุคลากรภายนอกสำนักงานอัยการสูงสุด คือ หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 กฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยความผิดที่มีโทษทางอาญา พ.ศ.2553 และกฎกระทรวง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ.2553 ในการศึกษาวิจัยนี้เน้นเฉพาะบุคลากรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาทภายในสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งพบว่า

2.1 สืบเนื่องจากปัญหา อุปสรรคในข้อ 1.2 ทำให้พนักงานอัยการบางส่วนไม่สนใจและไม่ให้ความสำคัญกับการประนอมข้อพิพาท เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้เกิดความล่าช้าเป็นเหตุให้สำนวนคดีค้างสั่ง ต้องรายงานสำนวนคดีค้างตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าว อีกทั้งการประนอมข้อพิพาทเป็นงานส่วนหนึ่งในภารกิจการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน พนักงานอัยการจึงปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นเพียงทางผ่านหรือปฏิบัติงานให้ครบเงื่อนไขเพื่อก้าวไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นเท่านั้น โดยมุ่งเน้นการทำงานในเชิงปริมาณเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์หรือเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนงาน/โครงการ มากกว่ามุ่งเน้นการทำงานในเชิงคุณภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

2.2 พนักงานอัยการที่ปฏิบัติงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการประนอมข้อพิพาท ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความชำนาญ ทักษะในการสื่อสาร

การควบคุมกระบวนการ และการทำให้คู่พิพาททราบประโยชน์ของการประนอมข้อพิพาท เนื่องจากระบบการอบรมสั่งสอน/การสั่งสมองค์ความรู้มักเป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับงานวิชาชีพกฎหมายโดยเฉพาะ

2.3 พนักงานอัยการที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท ต้องเลื่อนตำแหน่ง หรือปรับเปลี่ยนไปดำรงตำแหน่งอื่นเมื่อพ้นวาระการดำรงตำแหน่งอจ.สคช. หรือเกษียณอายุไป เป็นเหตุให้องค์ความรู้เกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาทสูญหายไปตามบุคลากรดังกล่าว

2.4 พนักงานอัยการใหม่ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการประนอมข้อพิพาท ไม่มีความรู้ความชำนาญ ทักษะในการสื่อสาร การควบคุมกระบวนการ และการทำให้คู่พิพาททราบประโยชน์ของการประนอมข้อพิพาท และไม่สามารถหาองค์ความรู้จากแหล่งต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้ จึงทำให้การทำงานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(3) ปัญหา อุปสรรคด้านสารสนเทศสำหรับใช้/สนับสนุนในการประนอมข้อพิพาท

3.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย รวมทั้งการประนอมข้อพิพาท ส่วนใหญ่ยังไม่ได้นำระบบสารสนเทศมาใช้/สนับสนุนในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย แทนการเดินทางไปดำเนินงานในท้องที่ต่างๆ หรือให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลเดินทางมาติดต่อกับสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งตั้งอยู่ภายในจังหวัด

3.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย รวมทั้งการประนอมข้อพิพาทยังไม่ได้นำระบบสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ สามารถศึกษาค้นคว้าหรือช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว

3.3 ระบบสารสนเทศที่ใช้สำหรับการดำเนินงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย รวมทั้งสนับสนุนการประนอมข้อพิพาทยังไม่ทันสมัย ไม่สามารถตอบสนอง/สนับสนุนดำเนินงานดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับระบบสารสนเทศมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของบุคลากร

1.2 วัตถุประสงค์ของการค้นคว้า

การค้นคว้าวิจัยแบบอิสระเกี่ยวกับระบบการจัดการความเพื่องานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และประนอมข้อพิพาท มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1.2.1 เพื่อสร้างระบบการจัดการความรู้เพื่องานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาท เฉพาะการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาทที่เป็นระบบตามทฤษฎีการจัดการ

ความรู้ที่ถูกต้องเพื่อให้พนักงานอัยการและบุคลากรที่เกี่ยวข้องสามารถศึกษา ค้นคว้า และเพื่อให้เป็นแหล่งความรู้ที่อยู่กับองค์กรตลอดไป

1.2.2 เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาในการทำงาน โดยพนักงานอัยการและบุคลากรที่เกี่ยวข้องสามารถศึกษาปัญหาและค้นหาแนวทาง วิธีการแก้ไขจากประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญ

1.2.3 เพื่อพัฒนาความรู้เกี่ยวกับงานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาทเฉพาะการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท ให้พนักงานอัยการและบุคลากรที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.4 เพื่อเผยแพร่งานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาท เฉพาะการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาทให้แก่บุคลากรทั่วทั้งองค์กร โดยผ่านระบบการจัดการความรู้เพื่องานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาท

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาเชิงทฤษฎีและ/หรือเชิงประยุกต์

การค้นคว้าวิจัยแบบอิสระเกี่ยวกับระบบการจัดการความเพื่องานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาท ซึ่งทำการศึกษาวิจัยเฉพาะการประนอมข้อพิพาทนี้ คาดว่าสำนักงานอัยการสูงสุดจะได้รับประโยชน์จากการศึกษาเชิงทฤษฎีและ/หรือเชิงประยุกต์ ดังนี้

1.3.1 ระบบการจัดการความรู้เพื่องานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาท ซึ่งเป็นศูนย์กลางรวบรวมองค์ความรู้ จัดเก็บองค์ความรู้ของผู้เชี่ยวชาญในการประนอมข้อพิพาทให้สามารถนำมาถ่ายทอดให้บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเรียนรู้ได้ เพื่อให้องค์ความรู้นั้นอยู่ในองค์กรตลอดไป แม้ว่าผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจะพ้นวาระหรือเกษียณอายุ

1.3.2 ระบบการจัดการความรู้เพื่องานช่วยเหลือเทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาทเฉพาะการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท ที่เป็นระบบตามทฤษฎีการจัดการความรู้ที่ถูกต้องและเพื่อให้เป็นแหล่งความรู้ที่อยู่กับองค์กรตลอดไป

1.3.3 พนักงานอัยการและบุคลากรที่เกี่ยวข้องสามารถศึกษาปัญหาและค้นหาแนวทาง วิธีการแก้ไขปัญหาจากระบบการจัดการความรู้เพื่องานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาทเฉพาะการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาท

1.3.4 สามารถพัฒนาความรู้เกี่ยวกับงานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาทเฉพาะการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาทให้พนักงานอัยการและบุคลากรที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3.5 สามารถเผยแพร่งานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาท เฉพาะการดำเนินงานเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาทให้แก่บุคลากรทั่วทั้งองค์กร โดยผ่านระบบการจัดการความรู้เพื่องานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาท

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ.2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2546 กำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาททั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน มีอธิบดีอัยการ อัยการพิเศษฝ่าย อัยการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา (Manager) มีพนักงานอัยการเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา (Knowledge Workers) มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีนิติกร เจ้าหน้าที่ธุรการรวมทั้งทนายความอาสาเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา (Knowledge Workers) มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและสนับสนุนงานของพนักงานอัยการ

สำหรับการค้นคว้าวิจัยแบบอิสระฉบับนี้ เป็นการศึกษาเฉพาะการประนอมข้อพิพาทของสำนักงานอัยการจังหวัดเชียงใหม่ (รับผิดชอบงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน) เป็นสถานที่ใช้ในการดำเนินการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา แนวทาง รูปแบบขั้นตอนที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม รวมทั้งปัจจัยที่ส่งผลให้การประนอมข้อพิพาทประสบความสำเร็จจากผู้เชี่ยวชาญในเชิงการจัดการความรู้ และรวบรวมองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวมาจัดเก็บโดยการสร้างระบบ KMS อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ให้บุคลากรที่มีอำนาจหน้าที่ในการประนอมข้อพิพาทสามารถศึกษา ค้นคว้า เรียนรู้ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เพื่อเพิ่มศักยภาพในงานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนและประนอมข้อพิพาท ซึ่งเป็นภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุด