

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือก” ถูกกำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ส่วนหนึ่งของกระทรวงยุติธรรมในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้สังคมไทยในปัจจุบันมีความยุติธรรมด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและการมีส่วนร่วมของรัฐและประชาชนโดยใช้กลยุทธในการดำเนินการ คือ 1) ส่งเสริมการประนีประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก 2) พัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน และ 3) บูรณาการความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบการดำเนินการ จำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กรมคุมประพฤติ และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (กระทรวงยุติธรรม, 2551)

เหตุผลของการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาระบบงานยุติธรรมทางเลือกของกระทรวงยุติธรรมในครั้งนี้ มีที่มาจากสภาพปัญหาหลายประการ แต่โดยภาพรวมสามารถสรุปได้ว่าในระบบงานยุติธรรมของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ยังคงมีประเด็นอุปสรรคต่อการสร้างความยุติธรรมให้สังคมอยู่ จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบยุติธรรมทางเลือกขึ้นเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบยุติธรรมสายหลักให้สูงขึ้น และคาดหวังว่าจะช่วยลดระดับความรุนแรงของสภาพปัญหาต่างๆ ทั้งจากการปฏิบัติและจากระบบของงานยุติธรรมในปัจจุบันที่มีส่วนทำให้เกิดขึ้นมา เช่น ปัญหาการนำคดีเข้าสู่ระบบงานยุติธรรมจำนวนมาก จนเกินขีดความสามารถในการรองรับของหน่วยงานปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม ทั้งตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ปัญหาการขาดระบบจัดการที่เหมาะสมกับการกระทำ ความผิดแต่ละระดับตามความหนักเบาของผลร้ายที่เกิดต่อสังคม ปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ปัญหาประสิทธิภาพจากการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ปัญหาความไม่ชอบธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

ยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution) เป็นรูปแบบในการแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเพื่อให้เกิดการยุติของความขัดแย้งลงด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม และสามารถสร้างความพึงพอใจให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด และผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้มากกว่าการดำเนินคดีตามปกติ ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดภาระของระบบยุติธรรมสายหลักได้อย่างมาก หากนำมาสู่การปฏิบัติได้กับสังคมไทยในปัจจุบัน อย่างไรก็ดีตาม แมว่าในระดับนโยบายจะมีการสนับสนุน

แนวทางนี้ผ่านแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณอย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงของสังคมไทยในปัจจุบันว่าระบบยุติธรรมนี้ถูกแยกออกจากสังคมและประชาชนมานาน ความเป็นระบบปิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมที่มีผู้ปฏิบัติเป็นเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้นนี้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการปฏิบัติที่เหมาะสมและระยะเวลาที่ต่อเนื่องและสอดคล้องกับทัศนคติของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ระบบยุติธรรมทางเลือกที่ใช้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อระงับหรือยุติข้อพิพาทต่างๆ ก็จะสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมได้ตามมา แนวคิดพื้นฐานของยุติธรรมทางเลือกแสดงความชัดเจนในฐานะเครื่องมือแก้ไขปัญหาคาใจความขัดแย้ง และยุติข้อพิพาทเพื่อลดจำนวนคดีที่จะเข้าไปสู่ระบบยุติธรรมสายหลักในชั้นตอนต่างๆ ให้ลดน้อยลงโดยสร้างโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งในที่นี้อาจสรุปได้ว่ายุติธรรมทางเลือกจะกำหนดเป้าหมายไว้ 3 ประการ ได้แก่ 1) ลดจำนวนคดีที่จะเข้าสู่ระบบยุติธรรมสายหลักให้ลดลง 2) เสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบงานยุติธรรมโดยรวมจากการมีระบบยุติธรรมทางเลือกเพิ่มขึ้น และ 3) การเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อจำกัดจากความแตกต่างส่วนบุคคล

การบรรลุเป้าหมายของระบบยุติธรรมทางเลือกทั้ง 3 ประการข้างต้น มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องเป็นอันมากซึ่งเป็นเงื่อนไขของความสำเร็จในการพัฒนาระบบยุติธรรมทางเลือกให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติตามที่กระทรวงยุติธรรมได้กำหนดไว้ในระยะ 4 ปีนี้ทั้งสิ้น โดยมีปัจจัยสำคัญ ได้แก่ ข้อจำกัดของกฎหมาย การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน การยอมรับของหน่วยงานรัฐในกระบวนการยุติธรรมสายหลัก เป็นต้น หลักการนโยบายตามแผนแม่บทแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2555) ตามยุทธศาสตร์การส่งเสริมการระงับข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดแนวทางไว้ 2 แนวทางคือ การเสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน และการพัฒนาและเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาทภารกิจของหน่วยงาน ผู้เขียนจึงมีความสนใจในการศึกษาประสิทธิภาพในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบงานของตำรวจภูธรจังหวัดชุมพรต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร
2. เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ กับประสิทธิผลในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร

สมมติฐานการวิจัย

1. ประสิทธิผลในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร อยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัจจัยส่วนบุคคลที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อประสิทธิผลในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร แตกต่างกัน
3. ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันทางบวกกับประสิทธิผลในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาการวิจัย ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตในการวิจัยดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจจังหวัดชุมพร ประกอบด้วย ข้าราชการตำรวจในความรับผิดชอบของตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร ได้แก่ ภ.จว.ชุมพร นปพ.ภ.จว.ชุมพร สภ.เมืองชุมพร สภ.ปากน้ำชุมพร สภ.บ้านวิสัยเหนือ สภ.หลังสวน สภ.ปากน้ำหลังสวน สภ.บ้านในหูด สภ.สวี สภ.นาสัก สภ.ปะทิว สภ.บ้านมาบอำมฤต สภ.ท่าแซะ สภ.สตูล สภ.ละแม สภ.พะโต๊ะ สภ.ทุ่งตะโก และสภ.ปากตะโก

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ข้าราชการตำรวจ สังกัดตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร ในปีงบประมาณ 2552-2553 ที่ประจำการอยู่ในสถานีตำรวจระดับอำเภอ 8 แห่ง สถานีตำรวจระดับตำบล 8 แห่ง และกองกำกับการ 1 แห่ง รวมทั้งสิ้น 17 แห่ง รวมจำนวนข้าราชการตำรวจทั้งสิ้น 1,178 นาย

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้จากตารางสำหรับพิจารณาขนาดกลุ่มตัวอย่าง ตามการกำหนดขนาดตัวอย่างของเคร์คซีและมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970 : 608 อ้างถึงใน พิชิต ฤทธิ์เจริญ, 2544 : 139) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 285 นาย

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยครั้งนี้ดำเนินการระหว่างวันที่ 15 มิถุนายน 2553 ถึงวันที่ 30 สิงหาคม 2553

4. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

4.1.1 ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา และระดับชั้นยศ

4.1.2 ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ด้านลักษณะของนโยบาย ด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และด้านความสามารถของหน่วยงาน

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร ได้แก่

4.2.1 การเสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน

4.2.2 การพัฒนาและเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาทภารกิจของหน่วยงาน

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

ข้าราชการตำรวจ หมายถึง ข้าราชการตำรวจ สังกัดตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจตรา รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง สาเหตุที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามนโยบาย กระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ลักษณะของนโยบาย สภาพแวดล้อมของนโยบาย สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสามารถของหน่วยงาน

ลักษณะของนโยบาย หมายถึง นโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและแน่นอน จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างดี มีความถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ มีการจัดสายงานการบังคับบัญชาไว้อย่างชัดเจน มีการประสานงานภายในหน่วยงานและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน

สภาพแวดล้อมของนโยบาย หมายถึง หน่วยงานที่นำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ จะต้องมีการสื่อสารภายในหน่วยงานด้วยความถูกต้องรวดเร็วและต่อเนื่อง มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานหรือผู้รับผิดชอบงานที่ชัดเจน มีการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานอื่นด้วยความถูกต้องรวดเร็วและต่อเนื่อง การเปิดโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีภายในหน่วยงานทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน และการได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หมายถึง หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม หน่วยงานอื่นเห็นด้วยและสนับสนุนในนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือก นโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองหรือรัฐบาล สภาพแวดล้อมมีความสอดคล้องกับนโยบาย และประชาชนได้รับผลประโยชน์จากนโยบายโดยตรง

ความสามารถของหน่วยงาน หมายถึง โครงสร้างองค์กรที่เอื้อต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีงบประมาณเพียงพอ มีอุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ และเทคโนโลยีที่เพียงพอและเหมาะสม มีเจ้าหน้าที่เพียงพอ ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่เห็นด้วยและมีความผูกพันต่อนโยบาย

ประสิทธิผลในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ หมายถึง ระดับการบรรลุผลสำเร็จของนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ดำรงวัชร จังหัดชุมพร ในการนำไปสู่การระงับข้อพิพาทและการยุติการฟ้องคดีในชั้นดำรง โดยมีแนวทางการดำเนินงาน 2 ด้าน คือ ด้านการเสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน และด้านการพัฒนาและเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาทภารกิจของหน่วยงาน

การเสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน หมายถึง การพัฒนาอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน พัฒนาอาสาสมัครในงานชุมชนมวลชนสัมพันธ์ สนับสนุนการให้ความรู้การระงับข้อพิพาทแก่ผู้นำชุมชน การขยายเครือข่ายยุติธรรมชุมชน การจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์ยุติธรรมชุมชน การขยายผลงานยุติธรรมชุมชน การไกล่เกลี่ยทางแพ่งและทางอาญาของคณะกรรมการหมู่บ้าน การส่งเสริมการจัดการความขัดแย้งของชุมชน โดยการมีส่วนร่วมของ

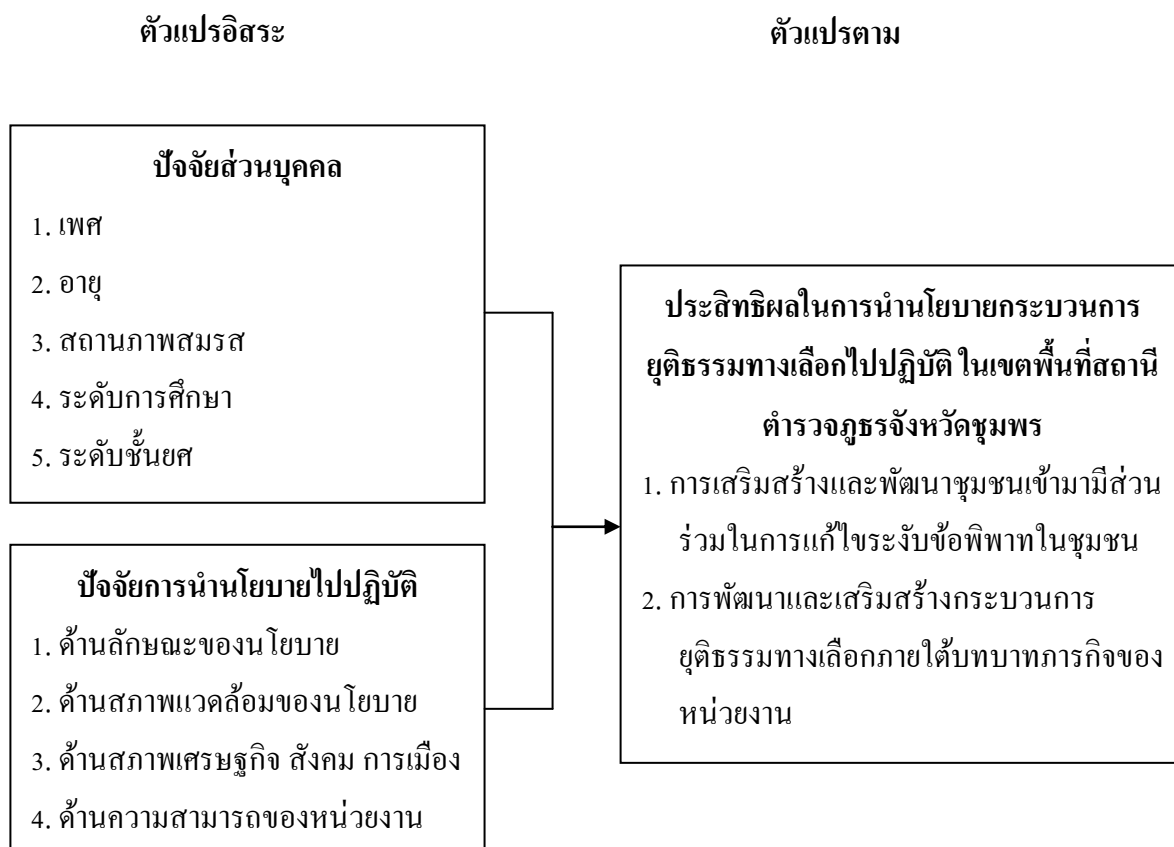
ประชาชน การสร้างการยอมรับผลดีของการประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และการส่งเสริมและพัฒนากลไกการติดตามประเมินผลไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

การพัฒนา และเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาทภารกิจของหน่วยงาน หมายถึง การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศูนย์ไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยทางแพ่งและทางอาญาของอำเภอ การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการคุ้มครองประพฤติ การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในคดีอาญาเด็กและเยาวชนด้วยวิธีประชุมกลุ่มครอบครัว การนำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาประยุกต์ใช้ในเรือนจำ การแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในคดีความผิดอันยอมความได้ในสถานีดำรวจ การแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในคดีความผิดลหุโทษในสถานีดำรวจ การแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในคดีความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษในสถานีดำรวจ และการแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทในสถานีดำรวจ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีดำรวจภูธรจังหวัดชุมพร ผู้เขียนได้บูรณาการนำปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย ด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และด้านความสามารถของหน่วยงาน ประยุกต์เป็นตัวแปรต้น และนำหลักการนโยบายตามแผนแม่บทแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2555) ตามยุทธศาสตร์การส่งเสริมการประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มากำหนดเป็นตัวแปรตาม ดังนี้

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงประสิทธิผลในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร
2. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของประสิทธิผลในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลของข้าราชการตำรวจ
3. ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กับประสิทธิผลในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร
4. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการระบบงานของตำรวจภูธรจังหวัดชุมพรต่อไปในอนาคต