การพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน: กรอบเชิงนโยบายและปฏิบัติในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC)

Developing Criminal Dispute Mediation at the Inquiry Stage: A Policy and Practice Framework for Thailand's Eastern Economic Corridor (EEC)[1]

ชยาภรณ์ จตุรพรประสิทธิ์ (Chayaporn Chaturapornpracit)[1]

อมรทิพย์ อมราภิบาล (Amornthip Amaraphibal)[2]

[1]ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

[1]Assistant Professor, Faculty of Political Science, Burapha University

[2]ผู้ช่วยศาสตราจารย์, นักวิชาการอิสระ

[2]Assistant Professor, Independent Scholar

E-mail: chayapon@go.buu.ac.th, amornthip01@gmail.com

Received: 27 April 2026

Revised: 10 July 2026

Accepted: 13 August 2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ และกรอบการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก การวิจัยใช้ระเบียบวิธีแบบผสานวิธี โดยเก็บข้อมูลเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถามจากพนักงานสอบสวนในจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา จำนวน 222 คน และเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 15 คน ประกอบด้วยผู้บริหารตำรวจ หัวหน้าสถานีตำรวจหรือหัวหน้ากลุ่มงานสอบสวน และผู้ไกล่เกลี่ยที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมกับการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลเชิงปริมาณวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา ส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาและการวิเคราะห์เชิงประเด็น พร้อมตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลแบบสามเส้า ผลการศึกษาพบ 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ประการแรก การไกล่เกลี่ยยังถูกมองเป็น

[1] บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กรณีศึกษา พื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทุนวิจัยพัฒนาศักยภาพผลงานวิจัยประจำปีงบประมาณ 2567 คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ภารกิจทางเลือก เนื่องจากขาดนโยบายและสถานะเชิงสถาบันที่ชัดเจน ประการที่สอง การดำเนินงานยังเผชิญข้อจำกัดด้านภาระงาน ทรัพยากร บุคลากรสนับสนุน และระบบติดตามผล และประการที่สาม ความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยขึ้นอยู่กับสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานและความร่วมมือเชิงเครือข่ายในระดับพื้นที่งานวิจัยจึงเสนอให้กำหนดการไกล่เกลี่ยเป็นภารกิจหลักของงานสอบสวน พัฒนาตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ จัดสรรทรัพยากรและระบบสนับสนุน พัฒนาหลักสูตรเชิงสมรรถนะ และจัดตั้งพื้นที่นำร่องใน EEC ก่อนขยายผลในระดับประเทศ

คำสำคัญ: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา, กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์, กระบวนการยุติธรรมทางเลือก, ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

Abstract

This research article aimed to synthesize policy recommendations, practical recommendations, and an integrated framework for developing criminal dispute mediation at the inquiry stage in Thailand's Eastern Economic Corridor (EEC). A mixed-methods research design was employed. Quantitative data were collected through questionnaires administered to 222 police investigators in Chonburi, Rayong, and Chachoengsao provinces. Qualitative data were obtained through semi-structured in-depth interviews with 15 key informants, comprising senior police administrators, police station chiefs or heads of investigation units, and mediators registered with the Royal Thai Police, together with an analysis of relevant documents. Quantitative data were analyzed using descriptive statistics, while qualitative data were examined through content and thematic analyses, with triangulation used to enhance the credibility of the findings. Three major findings emerged. First, criminal mediation was still perceived as an optional task because it lacked clear policy direction and institutional status within the investigation system. Second, implementation was constrained by investigators' workloads, insufficient resources and supporting personnel, and the absence of systematic monitoring mechanisms. Third, the effectiveness and sustainability of mediation depended on practitioners' competencies and collaborative networks among police, mediators, communities, and relevant agencies. The study recommends institutionalizing mediation as a core function of police investigation, developing outcome-oriented performance indicators, allocating dedicated resources and support systems, providing competency-based training, and establishing pilot sites in the EEC before expanding the model nationwide.

Keywords: Criminal Mediation, Restorative Justice, Alternative Dispute Resolution, Justice Reform

บทนำ

การปฏิรูประบบยุติธรรมร่วมสมัยได้เปลี่ยนจากกรอบคิดที่เน้นการตัดสินแพ้–ชนะและการใช้อำนาจรัฐเป็นศูนย์กลาง ไปสู่กระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการเข้าถึงความยุติธรรม ความยืดหยุ่น การเยียวยาความเสียหาย และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องมากขึ้น แนวโน้มดังกล่าวทำให้ กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) ได้รับการยอมรับในฐานะกลไกสำคัญในการลดข้อจำกัดของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยเฉพาะปัญหาคดีล้นศาล ต้นทุนเวลาและค่าใช้จ่ายที่สูง และข้อจำกัดของระบบกล่าวหาที่มักมุ่งผลเชิงตัดสินมากกว่าการแก้ไขความขัดแย้งเชิงสัมพันธ์ (Fuller, 1971; Cappelletti & Garth, 1978; Menkel-Meadow, 2011)

ในทางทฤษฎี Christie (1977) เสนอว่า ความขัดแย้งไม่ควรถูกผูกขาดโดยรัฐหรือผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย หากแต่คู่กรณีควรมีสิทธิกลับเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและกำหนดทางออกของปัญหาด้วยตนเอง แนวคิดนี้กลายเป็นฐานสำคัญของ ADR และเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ซึ่งมุ่งเปลี่ยนจากตรรกะการลงโทษโดยรัฐไปสู่การเยียวยาความเสียหาย การรับผิดชอบ และการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด และชุมชน (Zehr, 2002; Van Ness & Strong, 2015) โดยงานศึกษายังชี้ว่า กระบวนการลักษณะนี้สามารถเพิ่มความพึงพอใจของผู้เข้าร่วม การปฏิบัติตามข้อตกลง และลดการกระทำผิดซ้ำได้เมื่อเทียบกับกระบวนการยุติธรรมแบบดั้งเดิม (UNODC, 2005; Latimer et al., 2005)

ในบริบทประเทศไทย พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้การไกล่เกลี่ยในคดีอาญาบางประเภท โดยเฉพาะในชั้นการสอบสวน มีฐานทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญมิได้อยู่ที่การมีกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากแต่อยู่ที่รัฐจะสามารถทำให้การไกล่เกลี่ยกลายเป็นกลไกยุติธรรมที่ใช้งานได้จริงในระบบราชการหรือไม่ โดยเฉพาะในพื้นที่ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ซึ่งมีความซับซ้อนทางเศรษฐกิจ สังคม และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสูง จึงต้องการกลไกยุติธรรมที่รวดเร็ว เข้าถึงง่าย และลดการเผชิญหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในประเทศไทยส่วนใหญ่มุ่งเน้นการศึกษาหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ขั้นตอนการดำเนินงาน และปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นสำคัญ แม้งานเหล่านี้จะช่วยให้เห็นข้อจำกัดของกฎหมายและกระบวนการ แต่ยังขาดการอธิบายอย่างเป็นระบบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนจะสามารถพัฒนาให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบงานปกติขององค์กรตำรวจได้อย่างไร โดยเฉพาะภายใต้ข้อจำกัดด้านภาระงานของพนักงานสอบสวน การขาดทรัพยากรสนับสนุน สมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน ระบบติดตามประเมินผล และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในระดับพื้นที่ จากช่องว่างงานวิจัยที่เกิดขึ้น บทความชิ้นนี้จึงมุ่งเติมเต็มช่องว่างดังกล่าวผ่านการบูรณาการแนวคิด แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ และ แนวคิด

การบริหารภาครัฐเชิงเครือข่าย เพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบาย เชิงปฏิบัติ และกรอบการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพจริงของพื้นที่

ดังนั้น บทความวิจัยนี้จึงมุ่งสร้าง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ และกรอบการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน เพื่อให้กลไกดังกล่าวสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือยุติธรรมทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในพื้นที่เขตพัฒนาตะวันออก (EEC)

วัตถุประสงค์การวิจัย

บทความวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนให้สามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติงานจริง โดยมุ่งจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการกำหนดทิศทางและยกระดับสถานะของการไกล่เกลี่ยให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมต้นทาง ควบคู่กับการจัดทำข้อเสนอเชิงปฏิบัติที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของพนักงานสอบสวนและผู้เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน เป็นระบบ และลดข้อจำกัดด้านภาระงาน ทรัพยากร และกระบวนการดำเนินงาน นอกจากนี้ ยังมุ่งพัฒนากรอบการดำเนินงานเชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงมิติด้านนโยบาย การบริหารจัดการ การปฏิบัติงาน และความร่วมมือของภาคีเครือข่ายในระดับพื้นที่ เพื่อให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนสามารถพัฒนาไปสู่กลไกการอำนวยความยุติธรรมที่เข้าถึงได้ มีประสิทธิผล และมีความยั่งยืน

ทบทวนวรรณกรรม (แนวคิดและทฤษฎี)

การศึกษานี้มุ่งวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกในมิติของข้อเสนอเชิงนโยบาย ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ และกรอบการพัฒนาเชิงบูรณาการ ดังนั้น การอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงไม่อาจอาศัยเพียงกรอบกฎหมายหรือคำอธิบายเชิงขั้นตอนของกระบวนการสอบสวนเท่านั้น หากจำเป็นต้องใช้กรอบแนวคิดที่อธิบายได้พร้อมกันทั้งมิติของความยุติธรรม มิติของการออกแบบกระบวนการระงับข้อพิพาท มิติของการจัดการองค์กรภาครัฐ และมิติของการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่น บทความนี้จึงใช้ 4 กรอบสำคัญ ได้แก่ แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และแนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่าย (New Public Governance: NPG) ซึ่งเมื่อบูรณาการร่วมกันแล้วสามารถใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายได้อย่างเป็นระบบ (Christie, 1977; Hood, 1991; Osborne, 2006)

แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR)

แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก หรือ ADR พัฒนาขึ้นจากข้อวิพากษ์ต่อระบบยุติธรรมที่ยึดศาลและการตัดสินชี้ขาดเป็นศูนย์กลาง ซึ่งแม้จะมีความสำคัญต่อหลักนิติรัฐและการบังคับใช้กฎหมาย แต่กลับมีข้อจำกัดในด้านความล่าช้า ความเป็นทางการที่สูงเกินจำเป็น ค่าใช้จ่าย และการสร้างผลลัพธ์แบบแพ้–ชนะที่อาจไม่ตอบโจทย์ข้อพิพาทซึ่งมีมิติความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจึงถูกพัฒนาขึ้นในฐานะชุดกลไกที่เปิดพื้นที่ให้คู่กรณีสามารถใช้การเจรจา การไกล่เกลี่ย การประนอมข้อพิพาท หรือกระบวนการอื่นที่ยืดหยุ่นกว่าในการยุติข้อพิพาท โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการทำให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้จริงภายใต้ต้นทุนที่สมเหตุสมผล (Cappelletti & Garth, 1978;ณรงค์ ใจหาญ, 2554)

ในเชิงทฤษฎี กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมิได้หมายถึงเพียงช่องทางนอกศาล หากยังสะท้อนการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของความยุติธรรมจากระบบที่รัฐกำหนดผลลัพธ์ฝ่ายเดียว ไปสู่ระบบที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีมีบทบาทร่วมในการกำหนดทางออกของข้อพิพาทมากขึ้น Christie (1977) อธิบายปรากฏการณ์นี้ผ่านแนวคิด *conflicts as property* โดยเสนอว่า ความขัดแย้งจำนวนมากถูกดึงออกจากมือของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและกลายเป็น ทรัพย์สิน ของผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย ส่งผลให้ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาถูกลดบทบาทเหลือเพียงผู้ให้ข้อมูลในกระบวนการของรัฐ มากกว่าจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งของตนเอง แนวคิดนี้ทำให้ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีความหมายในฐานะการคืนพื้นที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดความยุติธรรมด้วยตนเอง (Christie, 1977)

สำหรับการไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกนั้น Fuller (1971) อธิบายว่า การไกล่เกลี่ยมีลักษณะเฉพาะตรงที่มิได้มุ่งใช้กฎทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวในการตัดสิน แต่เปิดโอกาสให้คู่กรณีร่วมกันสร้างข้อตกลงที่เหมาะสมกับธรรมชาติของความสัมพันธ์และบริบทของปัญหา จึงเหมาะอย่างยิ่งกับข้อพิพาทที่ยังต้องรักษาความสัมพันธ์ในอนาคต เช่น ความขัดแย้งระหว่างคนรู้จัก เพื่อนบ้าน ญาติ หรือบุคคลในชุมชนเดียวกัน ในมิตินี้ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนจึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงกลไกลดภาระคดีของรัฐ แต่ควรถูกทำความเข้าใจว่าเป็นเครื่องมือเชิงสถาบันในการขยายการเข้าถึงความยุติธรรม ลดต้นทุนของคู่กรณี และเปิดพื้นที่ให้เกิดการยุติข้อพิพาทโดยสันติในระยะต้นของกระบวนการยุติธรรม (Fuller, 1971)

แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice)

แม้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก จะอธิบายเหตุผลเชิงระบบของการมีทางเลือกนอกศาลได้อย่างมีพลัง แต่สำหรับคดีอาญายังจำเป็นต้องมีกรอบคิดที่อธิบายมิติของความเสียหาย ความรับผิดชอบ และการเยียวยา ซึ่งก็คือแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) แนวคิดนี้มองว่าอาชญากรรมมิใช่เพียงการละเมิดต่อรัฐหรือกฎหมายเท่านั้น หากยังเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหาย ผู้กระทำผิด ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และในหลายกรณีรวมถึงชุมชนด้วย ดังนั้น เป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมจึงไม่ควรหยุดอยู่ที่การลงโทษ แต่ต้องรวมถึงการฟื้นฟูความเสียหาย การเปิดพื้นที่ให้

ผู้ได้รับผลกระทบมีเสียง และการสร้างความรับผิดชอบต่อผลแห่งการกระทำ (Zehr, 1990; สกฤติ อิสริยานนท์ และ ชยาภรณ์ จตุรพรประสิทธิ์, 2564)

Zehr (1990) เสนอคำถามสำคัญของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ว่า แทนที่จะถามเพียงว่ากฎหมายข้อใดถูกละเมิด และใครควรถูกลงโทษ ระบบยุติธรรมควรถามต่อว่า ใครได้รับผลกระทบ เขาต้องการอะไร และ ใครควรมีหน้าที่ในการเยียวยา ด้วย วิธีคิดเช่นนี้ทำให้ความยุติธรรมมีความหมายในเชิงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบมากขึ้น ไม่ใช่เพียงการตอบโต้ผ่านการลงโทษเชิงอาญาเพียงด้านเดียว ในกรณีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน แนวคิดดังกล่าวช่วยอธิบายว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยมีคุณค่าไม่ใช่เพราะทำให้คดีสิ้นสุดเร็วขึ้นเท่านั้น แต่เพราะเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้สะท้อนความเสียหาย ความรู้สึก และความคาดหวัง ตลอดจนร่วมกันกำหนดข้อตกลงที่ยอมรับได้ร่วมกัน (Zehr, 1990)

United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2020) อธิบายเพิ่มเติมว่า restorative justice programmes คือกระบวนการที่เปิดให้ผู้ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม และในบางกรณีรวมถึงผู้แทนชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการระบุความเสียหาย ความต้องการ และแนวทางจัดการผลกระทบนั้นร่วมกัน ภายใต้หลักความสมัครใจ ความปลอดภัย และความเป็นธรรมของกระบวนการ นั่นหมายความว่าความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยเชิงสมานฉันท์ต้องวัดจากคุณภาพของการเยียวยา การยอมรับร่วม และการลดความขัดแย้งในระยะยาว ไม่ใช่เพียงการยุติคดีในทางเอกสารเท่านั้น (UNODC, 2020)

ในเชิงประจักษ์ Latimer, Dowden และ Muise (2005) พบจากการสังเคราะห์งานวิจัยว่า มาตรการเชิงสมานฉันท์มีแนวโน้มสัมพันธ์กับผลลัพธ์เชิงบวกหลายประการ ได้แก่ ระดับความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมที่สูงขึ้น การปฏิบัติตามข้อตกลงที่ดีขึ้น และในบางบริบทสามารถช่วยลดการกระทำผิดซ้ำได้เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการยุติธรรมแบบดั้งเดิม ข้อค้นพบดังกล่าวสนับสนุนว่า การไกล่เกลี่ยคดีอาญา โดยเฉพาะในคดีไม่ร้ายแรงหรือคดีที่มีมิติความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสูง อาจสร้างคุณค่าทางยุติธรรมที่ลึกกว่าการใช้มาตรการลงโทษเพียงด้านเดียว (Latimer et al., 2005)

แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

แม้การไกล่เกลี่ยจะมีคุณค่าในเชิงหลักการทั้งตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แต่ในทางปฏิบัติ กลไกที่ดีในเชิงทฤษฎีอาจไม่ประสบผลสำเร็จหากระบบราชการไม่ได้ออกแบบโครงสร้างสนับสนุนไว้อย่างเหมาะสม แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ หรือ NPM จึงมีความสำคัญ เพราะเสนอให้เปลี่ยนการบริหารจากระบบที่เน้นกฎ ระเบียบ ขั้นตอน และลำดับชั้น ไปสู่ระบบที่ให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ ตัวชี้วัด ความคุ้มค่าของทรัพยากร และความรับผิดรับชอบต่อผลการดำเนินงานจริง Hood (1991) อธิบายว่า NPM เป็นการเปลี่ยนวิธีคิดของภาครัฐจากการบริหารแบบยึดกระบวนการไปสู่การบริหารแบบยึดผลลัพธ์ ซึ่งมีผลอย่างมากต่อการออกแบบบริการสาธารณะในยุคใหม่ (Hood, 1991)

เมื่อนำกรอบ แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ มาวิเคราะห์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา จะเห็นว่าอุปสรรคสำคัญมิได้อยู่เพียงที่บทบัญญัติของกฎหมาย แต่อยู่ที่การที่ระบบบริหารภายในองค์กรยังอาจไม่สะท้อนคุณค่าของกระบวนการดังกล่าวอย่างเพียงพอ หากตัวชี้วัดของหน่วยงานยังมุ่งเน้นจำนวนสำนวน ความเร็วในการดำเนินคดี หรือผลผลิตเชิงเอกสารเป็นหลัก การไกล่เกลี่ยก็ย่อมถูกจัดให้อยู่ในฐานะภารกิจรอง เพราะไม่สอดคล้องกับตรรกะของการประเมินผลงานโดยตรง ในทางกลับกัน หากมีการออกแบบตัวชี้วัดที่สะท้อนผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ย เช่น ความพึงพอใจของคู่กรณี การยุติข้อพิพาทโดยสันติ การลดภาระศาล หรือการลดข้อพิพาทซ้ำ กระบวนการนี้ก็จะมีสถานะเชิงนโยบายและเชิงบริหารที่ชัดเจนมากขึ้น (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992)

Osborne และ Gaebler (1992) เสนอภาพของรัฐที่ reinventing government ซึ่งต้องเปลี่ยนจากการทำงานเชิงกิจวัตรไปสู่การทำงานเชิงนวัตกรรม ยืดหยุ่น และตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น หลักคิดดังกล่าวสอดคล้องอย่างยิ่งกับการพัฒนาระบบไกล่เกลี่ยในชั้นการสอบสวน เพราะการไกล่เกลี่ยเป็นบริการสาธารณะด้านความยุติธรรมที่ต้องอาศัยการออกแบบกระบวนการใหม่ ไม่ใช่เพียงการแทรกภารกิจใหม่เข้าไปในระบบเดิมโดยไม่ปรับโครงสร้างรองรับ ดังนั้น ในเชิงนโยบาย การพัฒนาการไกล่เกลี่ยจึงควรประกอบด้วยอย่างน้อย 4 ส่วน ได้แก่ (1) การกำหนดสถานะเชิงนโยบายให้ชัดเจนว่าเป็นภารกิจหลักของงานสอบสวนในคดีที่เหมาะสม (2) การพัฒนาตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ (3) การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเฉพาะด้าน และ (4) การพัฒนามาตรฐานปฏิบัติงานและระบบติดตามผลอย่างต่อเนื่อง (Osborne & Gaebler, 1992)

3.4 แนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่าย (New Public Governance: NPG)

แม้แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ จะช่วยอธิบายเรื่องประสิทธิภาพและการจัดการภายในองค์กรได้อย่างดี แต่ปัญหาความขัดแย้งทางสังคมจำนวนมากมีความซับซ้อนเกินกว่าที่หน่วยงานรัฐเพียงหน่วยงานเดียวจะจัดการได้อย่างครบถ้วน แนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่าย หรือ NPG จึงมีความสำคัญ เพราะเสนอให้มองการบริหารภาครัฐในฐานะกระบวนการสร้างผลลัพธ์ร่วมผ่านเครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐ ภาคประชาชน ชุมชน ภาควิชาชีพ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ มากกว่าการสั่งการตามลำดับชั้นเพียงอย่างเดียว Osborne (2006) ชี้ว่า แนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่าย สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากรัฐแบบสั่งการ ไปสู่รัฐที่ต้องประสาน ร่วมผลิต และสร้างคุณค่าสาธารณะผ่านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและเครือข่ายทางสังคมมากขึ้น (Osborne, 2006).

ในทิศทางเดียวกัน Ansell และ Gash (2008) อธิบายว่า *collaborative governance* คือกระบวนการที่หน่วยงานรัฐดึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการสาธารณะบนฐานของการหารือ การเจรจา และฉันทามติ ไม่ใช่เพียงการรับฟังความคิดเห็นเชิงพิธีกรรมเท่านั้น แนวคิดนี้สอดคล้องอย่างยิ่งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา เพราะแม้พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ความไว้วางใจ ความเข้าใจบริบทชุมชน และทักษะเฉพาะบางด้านกลับกระจายอยู่ในมือของผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน ผู้นำชุมชน นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา หรือหน่วยงานยุติธรรม

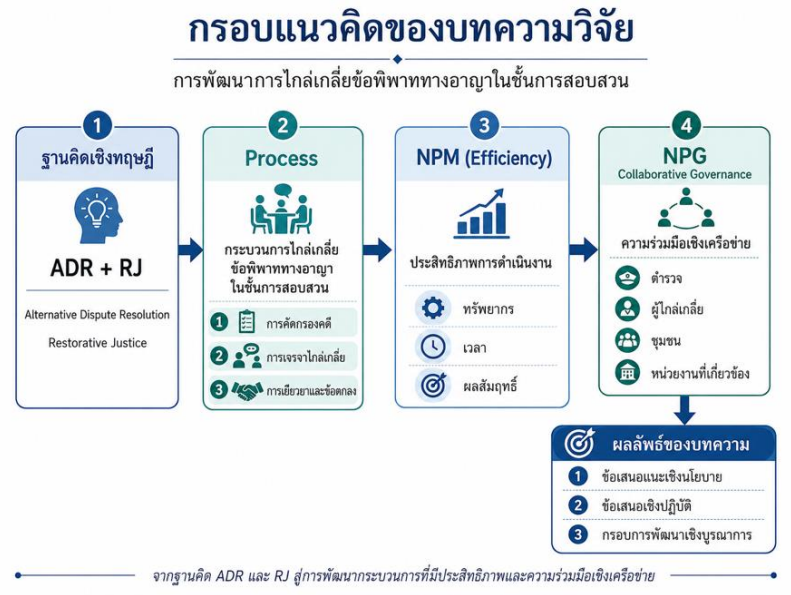
อื่นในพื้นที่ การออกแบบระบบไกล่เกลี่ยที่ยั่งยืนจึงต้องเชื่อมโยงทรัพยากรเหล่านี้เข้าด้วยกัน (Ansell & Gash, 2008)

สำหรับบริบทพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งมีความหลากหลายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน และความสัมพันธ์ระหว่างประชากรในพื้นที่ แนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่ายยิ่งมีความจำเป็น เพราะข้อพิพาทจำนวนมากมิได้มีมิติทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่เกี่ยวพันกับความเปราะบางทางสังคม ความไม่เข้าใจทางวัฒนธรรม หรือเงื่อนไขเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ การพัฒนาการไกล่เกลี่ยจึงไม่ควรอยู่บนฐานคิดตำรวจดำเนินการเองทั้งหมด หากควรอยู่บนฐานคิดเครือข่ายการจัดการความขัดแย้งในระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยตำรวจ ภาคประชาชน ชุมชน ผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยงานยุติธรรมที่เกี่ยวข้องร่วมกันรับผิดชอบผลลัพธ์ของกระบวนการ (Osborne, 2006; Ansell & Gash, 2008)

การบูรณาการกรอบแนวคิดทั้งสี่ในการวิเคราะห์

เมื่อพิจารณาร่วมกัน จะเห็นว่าแต่ละทฤษฎีมิได้ทำหน้าที่ซ้ำกัน แต่ช่วยอธิบายคนละมิติของการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนอย่างเกื้อหนุนกัน กล่าวคือ แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) ช่วยอธิบายเหตุผลเชิงระบบว่าทำไมรัฐจึงควรมีทางเลือกนอกศาลและทำไมการไกล่เกลี่ยจึงมีความชอบธรรมในเชิงการเข้าถึงความยุติธรรม แนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ช่วยอธิบายคุณค่าของกระบวนการในมิติการเยียวยา การฟื้นฟูความสัมพันธ์ และการสร้างความรับผิดชอบ แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ช่วยอธิบายเงื่อนไขด้านการบริหารจัดการที่จะทำให้กลไกดังกล่าวมีผลสัมฤทธิ์จริงในระบบราชการ และ แนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่าย (New Public Governance: NPG) ช่วยอธิบายเงื่อนไขด้านความร่วมมือเชิงเครือข่ายที่จะทำให้กระบวนการดังกล่าวยั่งยืนและสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ (Christie, 1977; Zehr, 1990; Hood, 1991; Osborne, 2006).

ดังนั้น การพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนจึงไม่ควรถูกจำกัดอยู่ที่การเพิ่มบทบัญญัติหรือการอบรมทักษะรายบุคคลเท่านั้น หากต้องถูกออกแบบในฐานะระบบยุติธรรมทางเลือกเชิงสมานฉันท์ ที่มีโครงสร้างบริหารรองรับ มีตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่ชัดเจน และมีเครือข่ายความร่วมมือในระดับพื้นที่สนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรม การบูรณาการกรอบทั้งสี่จึงเป็นฐานสำคัญของบทความนี้ในการนำไปสู่การสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบาย ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ และกรอบการพัฒนาเชิงบูรณาการในส่วนผลการวิจัยและการอภิปรายผลต่อไป



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของบทความวิจัย

ภาพกรอบแนวคิดนี้อธิบายว่า การพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน เริ่มต้นจากฐานคิดสำคัญ ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (ADR) และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (RJ) ซึ่งเป็นรากฐานของกระบวนการไกล่เกลี่ยในชั้นสอบสวน จากนั้นจึงเชื่อมโยงสู่มิติด้านประสิทธิภาพการดำเนินงานตามแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากร เวลา และผลสัมฤทธิ์ของงาน และต่อยอดไปสู่แนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่าย (NPG) ที่เน้นความร่วมมือระหว่างตำรวจ ผู้ไกล่เกลี่ย ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ของบทความ ได้แก่ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ และกรอบการพัฒนาเชิงบูรณาการสำหรับยกระดับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้การวิจัยแบบผสมผสาน (mixed methods research) โดยบูรณาการข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่ออธิบายทั้งสภาพปัญหา ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และแนวทางพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) อย่างไรก็ตาม บทความฉบับนี้มุ่งนำเสนอผลเฉพาะวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 จึงให้น้ำหนักหลักกับการวิเคราะห์เชิงคุณภาพและการสังเคราะห์เชิงนโยบาย โดยใช้ข้อมูลเชิงปริมาณเป็นฐานสนับสนุนการตีความเชิงประจักษ์ พื้นที่ศึกษาครอบคลุมจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นพื้นที่ EEC ในส่วนข้อมูลเชิงปริมาณใช้แบบสอบถามจากพนักงานสอบสวนจำนวน 222 คน ในสังกัดตำรวจภูธรทั้งสามจังหวัด เพื่อสะท้อนการรับรู้เกี่ยวกับกฎหมาย กระบวนการไกล่เกลี่ย ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ และระดับประสิทธิผลของการ

ดำเนินงาน โดยข้อมูลดังกล่าวใช้เพื่ออธิบายภาพรวมและสนับสนุนการสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอเชิงปฏิบัติ มากกว่าการทดสอบสมมติฐานซ้ำ

ในส่วนข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นแกนหลักของบทความนี้ ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง ผู้วิจัยดำเนินการตรวจสอบคุณภาพของแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง โดยนำแบบสัมภาษณ์ที่พัฒนาขึ้นจากวัตถุประสงค์การวิจัย กรอบแนวคิด และการทบทวนวรรณกรรม เสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 ท่าน ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา กระบวนการยุติธรรม และระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา ความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์การวิจัย ความครอบคลุมของประเด็นคำถาม ความชัดเจนของภาษา ตลอดจนความเหมาะสมของลำดับและรูปแบบการตั้งคำถาม ผลการตรวจสอบพบว่า แบบสัมภาษณ์มีค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์การวิจัย (Index of Item-Objective Congruence: IOC) เท่ากับ 1.00 ทุกข้อ แสดงให้เห็นว่าข้อคำถามมีความสอดคล้องและมีความตรงเชิงเนื้อหาในระดับเหมาะสม จากนั้นผู้วิจัยนำข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิมาปรับปรุงถ้อยคำ ตัดข้อคำถามที่ซ้ำซ้อน และเพิ่มเติมประเด็นคำถามให้ครอบคลุมมิติด้านนโยบาย การบริหารจัดการ การปฏิบัติงาน และความร่วมมือของภาคีเครือข่าย ก่อนนำแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์ไปใช้เก็บข้อมูลจริง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 15 ท่าน ซึ่งคัดเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วยผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด หัวหน้าสถานีตำรวจหรือหัวหน้ากลุ่มงานสอบสวน และผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในพื้นที่ศึกษา นอกจากนี้ ยังใช้การวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เอกสารนโยบายด้านกระบวนการยุติธรรม และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ แนวคิดกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ และ แนวคิดการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่าย เพื่อเชื่อมโยงข้อค้นพบเชิงประจักษ์กับกรอบเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบาย

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ข้อมูลเชิงปริมาณเพื่ออธิบายภาพรวมของระบบการไกล่เกลี่ยในพื้นที่ศึกษา ขณะที่ข้อมูลเชิงคุณภาพและเอกสารถูกวิเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาแบบตีความ (interpretive content analysis) ร่วมกับการวิเคราะห์เชิงประเด็น (thematic analysis) และใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อค้นพบ ทั้งนี้ การศึกษาผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากมหาวิทยาลัยบูรพา รหัสโครงการวิจัย HU109/2567 และเอกสารรับรองเลขที่ IRB2-155/2567 ก่อนดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนาม

ผลการวิจัย

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน

ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการยกระดับสถานะเชิงนโยบาย ของการไกล่เกลี่ยให้มีความชัดเจนในฐานะภารกิจหลักของงานสอบสวน มากกว่าการคงอยู่ในลักษณะของภารกิจเสริมหรือภารกิจที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจเฉพาะบุคคลของพนักงานสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาแต่ละหน่วย ทั้งนี้แม้พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเปิดพื้นที่ทางกฎหมายให้การไกล่เกลี่ยสามารถดำเนินการได้ในคดีอาญาบางประเภท แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่าการขับเคลื่อนเชิงนโยบายภายในหน่วยงานมิได้มีความเข้มแข็งเพียงพอ ทำให้การไกล่เกลี่ยยังไม่ถูกตั้งให้เป็นกลไกหลัก ของกระบวนการยุติธรรมต้นทางอย่างแท้จริง

ข้อค้นพบดังกล่าวสะท้อนอย่างชัดเจนจากข้อมูลเชิงคุณภาพที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวนหนึ่งเห็นตรงกันว่า ความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยมิได้ขึ้นอยู่กับตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย การสื่อสารนโยบายลงสู่ระดับปฏิบัติ และการกำกับติดตามจากผู้บังคับบัญชาอย่างต่อเนื่อง โดยมีคำสัมภาษณ์ที่สะท้อนประเด็นนี้อย่างเด่นชัดว่า

> “ถ้าไม่มีนโยบายจากผู้บังคับบัญชาที่ชัดเจน การไกล่เกลี่ยก็จะเป็นแค่งานทางเลือก” (สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน 2568)

ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่า แม้ระบบกฎหมายจะเปิดช่องให้ใช้การไกล่เกลี่ย แต่หากหน่วยงานต้นสังกัดยังไม่กำหนดให้เป็นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ การไกล่เกลี่ยก็จะยังคงเป็นเพียงทางเลือก มากกว่ากลไกสถาบันของกระบวนการยุติธรรม เมื่อพิจารณาในเชิงนโยบาย ผลการศึกษาจึงเสนอว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานกำกับในระดับภูมิภาคควรกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนเป็นหนึ่งในภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ของงานสอบสวน โดยกำหนดนโยบายในลักษณะของการบูรณาการการไกล่เกลี่ยเข้าสู่ระบบงานปกติ (mainstreaming mediation) มากกว่าการจัดให้เป็นภารกิจเฉพาะกิจหรือกิจกรรมเชิงรณรงค์เป็นครั้งคราว แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับผลสรุปของงานวิจัยต้นทางซึ่งระบุว่า ความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยขึ้นอยู่กับทั้งโครงสร้างการบริหาร ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน และความเข้มแข็งของเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ มิใช่เพียงบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนี้ ผลการการศึกษายังพบว่า การกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการไกล่เกลี่ยควรปรับจากการวัดเชิงปริมาณแบบแคบที่เน้นจำนวนคดีที่ยุติหรือจำนวนเรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ไปสู่การวัดคุณค่าทางสังคม (social value) ของการไกล่เกลี่ยในมิติที่กว้างขึ้น เช่น การลดความตึงเครียดระหว่างคู่กรณี การลดโอกาสเกิดข้อพิพาทซ้ำ การลดภาระคดีในระบบ และการเพิ่มความพึงพอใจของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมต้นทาง ทั้งนี้ ข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบแนวคิดการ

บริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์และประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องก้าวข้ามข้อจำกัดของการวัดผลเชิงปริมาณแบบราชการดั้งเดิม ด้วยการประเมินผลลัพธ์ที่สะท้อนคุณค่าของบริการสาธารณะในเชิงคุณภาพร่วมด้วย (Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2017)

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือ การพัฒนานโยบายด้านการเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรควรเปลี่ยนจากการอบรมเชิงรับรู้ทั่วไป ไปสู่การพัฒนาหลักสูตรเชิงสมรรถนะ (competency-based training) ที่เชื่อมโยงกับสถานการณ์จริงของการปฏิบัติงานในชั้นสอบสวน เช่น การคัดกรองคดีที่เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ย การจัดการอารมณ์ของคู่กรณี การสื่อสารเชิงสมานฉันท์ การออกแบบข้อตกลงที่ปฏิบัติได้จริง และการติดตามผลหลังการยุติข้อพิพาท ทั้งนี้ การอบรมควรมีลักษณะต่อเนื่องและเชื่อมโยงกับระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อทำให้การไกล่เกลี่ยไม่ใช่เพียงความรู้เพิ่มเติม แต่เป็นทักษะหลักของผู้ปฏิบัติงานในระบบสอบสวน

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอเชิงนโยบายจากผลการวิจัยครั้งนี้เสนอให้มีการปรับฐานคิดเชิงนโยบายใหม่อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ต้องเปลี่ยนสถานะของการไกล่เกลี่ยจากทางเลือกที่ทำได้ ไปสู่ ภารกิจที่ควรทำและต้องทำเมื่อเหมาะสม ภายใต้กรอบของกระบวนการยุติธรรมที่เข้าถึงได้ รวดเร็ว มีมนุษยธรรม และสามารถสร้างผลลัพธ์ทางสังคมที่ยั่งยืนในระดับพื้นที่

ข้อเสนอเชิงปฏิบัติในการยกระดับประสิทธิภาพการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน

ผลการศึกษาพบว่า แม้ผู้ปฏิบัติงานจำนวนมากตระหนักถึงประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน ทั้งในแง่ของการลดภาระคดี การลดความตึงเครียดระหว่างคู่กรณี และการช่วยให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้รวดเร็วขึ้น แต่ข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้การไกล่เกลี่ยยังไม่สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพคือภาระงานจริงของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งยังคงสูงมากและไม่สอดคล้องกับการออกแบบกระบวนการไกล่เกลี่ยในปัจจุบัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ระบบจะต้องการให้พนักงานสอบสวนทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มากขึ้น แต่โครงสร้างงานจริงยังคงวางอยู่บนฐานของการจัดการสำนวนและภารกิจทางคดีแบบดั้งเดิมเป็นหลัก

ประเด็นดังกล่าวสะท้อนอย่างชัดเจนจากคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลรายหนึ่งที่ระบุว่า

> “ถ้าไกล่เกลี่ยแล้วต้องทำสำนวน ไม่มีใครอยากทำหรอก แค่งานทุกวันนี้ก็ไม่ทันแล้ว ไกล่เกลี่ยหน้างานให้จบไปเลย ไม่ต้องนั่งรอผู้ไกล่เกลี่ย ทำสำนวน เพิ่มภาระงาน” (สัมภาษณ์, 4 เมษายน 2568)

คำกล่าวนี้สะท้อนข้อเท็จจริงสำคัญในระดับปฏิบัติว่า ปัญหาของการไกล่เกลี่ยมิได้อยู่ที่ความไม่เห็นด้วยกับหลักการ แต่เกิดจากการที่ระบบงานยังไม่สามารถออกแบบให้การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับข้อจำกัดด้านเวลา ภาระงาน และทรัพยากรของเจ้าหน้าที่ในภาคสนาม จากข้อค้นพบดังกล่าว

ผลการศึกษาจึงเสนอว่า ในระดับปฏิบัติ หน่วยงานควรปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานให้การไกล่เกลี่ยมีลักษณะเป็นงานที่ทำได้จริง โดยมีข้อเสนอสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ประการแรก ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานมาตรฐาน (Standard Operating Procedure: SOP) สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนที่ชัดเจน เข้าใจง่าย และสอดคล้องกับบริบทการทำงานจริงของสถานีตำรวจ โดยคู่มือดังกล่าวควรครอบคลุมตั้งแต่ขั้นตอนการแจ้งสิทธิ การคัดกรองคดี การนัดหมายคู่กรณี การจัดการประชุมไกล่เกลี่ย การบันทึกผล และการติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลง เพื่อให้การดำเนินงานมีมาตรฐานเดียวกันและลดความคลาดเคลื่อนจากการตีความส่วนบุคคล

ประการที่สอง ควรพัฒนาระบบสนับสนุนเชิงโครงสร้างในระดับสถานีตำรวจ เช่น การจัดพื้นที่เฉพาะสำหรับการไกล่เกลี่ยที่มีบรรยากาศเหมาะสมและไม่ซ้ำซ้อนกับพื้นที่สอบสวนปกติ การมีเจ้าหน้าที่ประสานงานหรือผู้ช่วยด้านเอกสารสำหรับกระบวนการไกล่เกลี่ย และการจัดระบบนัดหมายที่ยืดหยุ่นเพื่อลดผลกระทบต่อภารกิจสอบสวนหลัก ทั้งนี้ ข้อมูลจากการศึกษาได้สะท้อนปัญหาการขาดทรัพยากรสนับสนุนและงบประมาณเฉพาะสำหรับภารกิจด้านการไกล่เกลี่ยอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทำให้หลายหน่วยต้องดำเนินการภายใต้ทรัพยากรเดิมโดยไม่มีการเสริมแรงเชิงระบบ

ประการที่สาม ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบติดตามผลภายหลังการไกล่เกลี่ยให้เป็นรูปธรรม เนื่องจากข้อจำกัดสำคัญของการไกล่เกลี่ยในปัจจุบันคือ แม้จะมีการยุติข้อพิพาทในชั้นต้น แต่ยังขาดระบบติดตามว่าคู่กรณีปฏิบัติตามข้อตกลงหรือไม่ ความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีดีขึ้นจริงหรือไม่ และมีการกลับเข้าสู่ข้อพิพาทซ้ำหรือไม่ การขาดข้อมูลดังกล่าวทำให้หน่วยงานไม่สามารถประเมินประสิทธิผลเชิงคุณภาพของการไกล่เกลี่ยได้อย่างครบถ้วน ทั้งยังทำให้การพัฒนานโยบายในอนาคตขาดฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เพียงพอ

ประการที่สี่ ควรเสริมสร้างศักยภาพผู้ปฏิบัติงานในเชิงทักษะมากกว่าความรู้เชิงกฎหมายเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะทักษะด้านการสื่อสาร การจัดการความขัดแย้ง การรับฟังอย่างลึกซึ้ง การออกแบบข้อตกลงที่ยืดหยุ่นและเป็นธรรม และการทำงานร่วมกับผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชนหรือภาคีเครือข่ายในพื้นที่ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิด Restorative Justice ที่มองว่าการจัดการข้อพิพาททางอาญาไม่ควรหยุดอยู่ที่การพิจารณาความผิดตามกฎหมาย แต่ควรเปิดพื้นที่ให้คู่กรณีได้สื่อสาร รับรู้ผลกระทบ และร่วมกันออกแบบทางออกที่เยียวยาความเสียหายได้จริง (Zehr, 2002; Van Ness & Strong, 2015)

ดังนั้น ข้อเสนอเชิงปฏิบัติจากการวิจัยครั้งนี้จึงชี้ชัดว่า การยกระดับการไกล่เกลี่ยในชั้นการสอบสวนจะไม่สำเร็จหากยังใช้ตรรกะของการเพิ่มงาน ให้กับผู้ปฏิบัติงาน แต่ต้องเปลี่ยนไปสู่การออกแบบงานใหม่ ให้การไกล่เกลี่ยกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการอำนวยความยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรอย่างสมเหตุสมผล และสอดคล้องกับข้อจำกัดจริงของสถานีตำรวจในพื้นที่ EEC

กรอบการพัฒนาเชิงบูรณาการสำหรับการขับเคลื่อนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน

เมื่อสังเคราะห์ผลการวิจัยจากทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพร่วมกัน พบว่า การพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนไม่อาจดำเนินได้อย่างมีประสิทธิผลด้วยการแก้ไขเฉพาะประเด็นใดประเด็นหนึ่ง หากแต่จำเป็นต้องอาศัยกรอบการพัฒนาเชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงทั้งมิติของนโยบาย การบริหารจัดการ การปฏิบัติงาน และเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ หากมีเพียงกฎหมายรองรับแต่ไม่มีการแปรนโยบายลงสู่การปฏิบัติ การไกล่เกลี่ยก็จะยังเป็นเพียงกลไกที่มีอยู่ในเชิงนิติบัญญัติแต่ไม่เกิดผลในเชิงสถาบัน และหากมีเพียงผู้ปฏิบัติงานที่มีความตั้งใจแต่ไม่มีระบบสนับสนุนหรือทรัพยากรที่เหมาะสม การดำเนินงานก็จะขึ้นอยู่กับความสามารถเฉพาะบุคคลและไม่ยั่งยืนในระยะยาว

ผลการศึกษาจึงนำไปสู่ข้อเสนอกรอบการพัฒนาเชิงบูรณาการ 3 ชั้น (three-layer integrated development framework) ได้แก่ (1) การสถาปนาสถานะเชิงสถาบันของการไกล่เกลี่ย (institutionalization), (2) การทำให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ (operationalization), และ (3) การสร้างความร่วมมือเชิงเครือข่ายในระดับพื้นที่ (collaborative governance) โดยทั้งสามชั้นนี้ต้องดำเนินไปพร้อมกันและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน

ขั้นที่หนึ่ง คือ การสถาปนาสถานะเชิงสถาบันของการไกล่เกลี่ย ซึ่งหมายถึงการทำให้การไกล่เกลี่ยมีที่ยืนที่ชัดเจนในระบบงานสอบสวน ผ่านการกำหนดนโยบาย การจัดวางบทบาทหน้าที่ การกำหนดตัวชี้วัด และการสื่อสารนโยบายอย่างต่อเนื่องจากระดับผู้บังคับบัญชาลงสู่ระดับปฏิบัติ ข้อค้นพบในส่วนนี้สอดคล้องกับเสียงสะท้อนจากผู้ให้ข้อมูลที่ชี้ว่า หากไม่มีนโยบายหรือการผลักดันจากผู้บังคับบัญชา การไกล่เกลี่ยจะยังคงเป็นเพียงงานทางเลือก มากกว่ากลไกหลักของกระบวนการยุติธรรมต้นทาง

ขั้นที่สอง คือ การทำให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการแปลงนโยบายให้เป็นระบบงานที่ผู้ปฏิบัติสามารถนำไปใช้ได้จริง ประกอบด้วยการพัฒนาคู่มือปฏิบัติงานมาตรฐาน การลดความซ้ำซ้อนของขั้นตอน การจัดสรรทรัพยากรสนับสนุน การจัดพื้นที่และระบบนัดหมายที่เหมาะสม การมีฐานข้อมูลติดตามผล และการพัฒนาทักษะเชิงปฏิบัติของพนักงานสอบสวนและผู้เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ข้อค้นพบเชิงประจักษ์จากคำสัมภาษณ์ที่ระบุถึงภาระงานและความไม่สอดคล้องของกระบวนการไกล่เกลี่ยกับสภาพงานจริงเป็นหลักฐานสำคัญที่ยืนยันว่า หากขาดการออกแบบเชิงปฏิบัติที่ดี การไกล่เกลี่ยจะถูกมองว่าเป็นภาระเพิ่มเติมมากกว่ากลไกสร้างประสิทธิภาพของระบบยุติธรรม

ขั้นที่สาม คือ การสร้างความร่วมมือเชิงเครือข่ายในระดับพื้นที่ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการทำให้การไกล่เกลี่ยมีความยั่งยืน โดยเฉพาะในพื้นที่ EEC ที่มีพลวัตทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากรสูง การจัดการข้อพิพาทในพื้นที่ดังกล่าวไม่อาจพึ่งพาหน่วยงานตำรวจเพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกับผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน หน่วยงานยุติธรรมในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม นักวิชาชีพด้านกฎหมายและสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนกลไกชุมชนในระดับพื้นที่ เพื่อทำให้การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการที่มีทั้งความชอบธรรมทางกฎหมายและความไว้วางใจทางสังคม

ทั้งนี้ ข้อสรุปของงานวิจัยต้นทางได้ยืนยันว่า ความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับความเข้มแข็งของเครือข่ายความร่วมมือและโครงสร้างการบริหารในพื้นที่ มิใช่เพียงตัวบทกฎหมายเท่านั้น

ในเชิงทฤษฎี กรอบการพัฒนาเชิงบูรณาการดังกล่าวสามารถอธิบายได้อย่างสอดคล้องกับแนวคิด New Public Governance (NPG) ซึ่งเน้นว่าการจัดการปัญหาสาธารณะร่วมสมัย โดยเฉพาะปัญหาที่มีความซับซ้อนและมีผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย ไม่อาจอาศัยการสั่งการแบบบนลงล่างหรือการทำงานของหน่วยงานเดี่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ต้องอาศัยการกำกับดูแลแบบเครือข่าย (networked governance) การประสานความร่วมมือ และการสร้างคุณค่าสาธารณะร่วมกัน (Osborne, 2010; Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012) เมื่อพิจารณาในบริบทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน จึงเห็นได้ชัดว่าความยั่งยืนของระบบมิได้อยู่ที่การมีกฎหมายที่ดี เท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบราชการในการประสานทรัพยากร ผู้คน และความไว้วางใจระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ให้เกิดเป็นกลไกการอำนวยความยุติธรรมที่ตอบสนองต่อสภาพจริงของพื้นที่

ดังนั้น ผลการศึกษาในส่วนนี้จึงนำไปสู่ข้อสรุปสำคัญว่า การพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนควรถูกมองในฐานะการปฏิรูประบบย่อยของกระบวนการยุติธรรมต้นทาง มากกว่าการเพิ่มมาตรการทางเลือกเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ ต้องดำเนินการทั้งในระดับนโยบาย ระดับระบบงาน และระดับเครือข่ายไปพร้อมกัน เพื่อให้การไกล่เกลี่ยสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกของความยุติธรรมที่เข้าถึงได้ มีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่น และมีความเป็นมนุษย์มากขึ้นในบริบทของพื้นที่ EEC อย่างแท้จริง

โดยสรุป ผลการศึกษาพบว่า แนวทางพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนในพื้นที่ EEC ไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงการปรับปรุงขั้นตอนเฉพาะหน้า หากแต่ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ และระดับเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อให้การไกล่เกลี่ยสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกหลักของกระบวนการยุติธรรมต้นทางที่เข้าถึงได้ มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในบริบทพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษอย่างแท้จริง

จากข้อค้นพบมีประเด็นสำคัญชี้ว่า การพัฒนาการไกล่เกลี่ยต้องดำเนินควบคู่ทั้งด้านนโยบาย การปฏิบัติ สมรรถนะบุคลากร และความร่วมมือเชิงเครือข่าย เพื่อให้เป็นกลไกยุติธรรมต้นทางที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ดังตารางที่ 1

ประเด็นหลัก	ข้อค้นพบสำคัญ	ความสำคัญต่อการพัฒนา
1. สถานะของไกล่เกลี่ย	การไกล่เกลี่ยยังถูกมองเป็นภารกิจทางเลือก มากกว่าภารกิจหลักของงานสอบสวน	ควรกำหนดนโยบายและยกระดับให้เป็นภาระกิจหลักของระบบงานสอบวน
2. ช่องว่างเชิงปฏิบัติ	ภาระงานสูง ขาดทรัพยากรบุคลากรสนับสนุน และระบบดำเนินงานที่เหมาะสม	ควรออกแบบ SOP ระบบนัดหมายพื้นที่ไกล่เกลี่ย และระบบติดตามผล
3. สมรรถนะผู้ปฏิบัติงาน	ความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยขึ้นอยู่กับทักษะการสื่อสาร การเจรจา การจัดการอารมณ์ และการติดตามผล	ควรพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมเชิงสมรรถะและระบบประเมินผลที่ชัดเจน
4. ความร่วมมือเชิงเครือข่าย	การไกล่เกลี่ยที่ยั่งยืนต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างตำรวจ ผู้ไกล่เกลี่ย ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ควรสร้างเครือข่ายความร่วมมือระดับพื้นที่โดยเฉพาะในบริบท EEC

ตารางที่ 1 สรุปข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษา

อภิปรายผล

ผลการศึกษาในบทความนี้ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมิใช่เพียงประเด็นของการมีช่องทางตามกฎหมาย หากแต่เป็นประเด็นของการทำให้กลไกตามกฎหมายสามารถทำงานได้จริงในทางสถาบัน ข้อค้นพบดังกล่าวมีนัยสำคัญในเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบายอย่างยิ่ง เพราะสะท้อนว่าความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยมิได้ขึ้นอยู่กับการรับรองสิทธิหรือการกำหนดขั้นตอนในตัวบทเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานรัฐในการออกแบบระบบงาน สนับสนุนผู้ปฏิบัติงาน และเชื่อมโยงความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ให้เกิดผลจริง ผลสรุปในงานวิจัยยังสะท้อนตรงกันว่า ความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยมิได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับโครงสร้างการบริหาร ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน และความเข้มแข็งของเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ด้วย

เมื่อพิจารณาผ่านกรอบ กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (ADR) ข้อค้นพบของการศึกษานี้สนับสนุนข้อเสนอสำคัญที่ว่า การไกล่เกลี่ยไม่ควรถูกเข้าใจว่าเป็นเพียงทางเลือกเชิงเทคนิคเพื่อหลีกเลี่ยงศาลหรือเพื่อระบายคดีออกจากระบบ หากแต่ควรถูกมองเป็นการออกแบบกระบวนการยุติธรรมอีกแบบหนึ่งที่ให้ความสำคัญกับการเข้าถึง ความยืดหยุ่น และการมีส่วนร่วมของคู่กรณีมากขึ้น ในทางนี้ผลการศึกษาที่เสนอให้บูรณาการการไกล่เกลี่ยเป็นภารกิจหลักของงานสอบสวน จึงไม่ได้เป็นเพียงข้อเสนอเชิงบริหาร แต่สะท้อนการเปลี่ยนฐานคิดของรัฐจากการผูกขาดการจัดการข้อพิพาทแบบกล่าวหา ไปสู่การยอมรับว่าความยุติธรรมสามารถเกิดขึ้นได้จากกระบวนการที่คู่กรณีมีบทบาทร่วมในการกำหนดทางออกของปัญหา การอภิปรายเช่นนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของ Christie ที่มองว่าความขัดแย้งไม่ควรถูกช่วงชิงจากผู้เกี่ยวข้องโดยผู้เชี่ยวชาญหรือสถาบันของรัฐทั้งหมด แต่ควรถูกคืนกลับสู่ผู้เป็นเจ้าของปัญหาในระดับหนึ่งผ่านกระบวนการที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นด้วยว่า การยอมรับหลักการ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในเชิงกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากการไกล่เกลี่ยยังคงมีสถานะเป็นเพียงงานทางเลือก ในสายตาของผู้ปฏิบัติงาน ก็ยากที่กลไกดังกล่าวจะพัฒนาไปสู่การเป็นกระบวนการยุติธรรมหลักในคดีที่เหมาะสม ประเด็นนี้สะท้อนอย่างชัดเจนจากคำสัมภาษณ์ที่ว่า “ถ้าไม่มีนโยบายจากผู้บังคับบัญชาที่ชัดเจน การไกล่เกลี่ยก็จะเป็นแค่งานทางเลือก” (สัมภาษณ์, 12 มิถุนายน 2568) คำกล่าวนี้ชี้ให้เห็นช่องว่างสำคัญระหว่างการรับรองเชิงกฎหมาย กับการสถาปนาเชิงองค์กร กล่าวคือ แม้ระบบกฎหมายจะเปิดพื้นที่ให้ดำเนินการได้ แต่หากนโยบายภายในยังไม่จัดวางให้การไกล่เกลี่ยมีที่ยืนในระบบงาน กระบวนการดังกล่าวก็จะยังไม่สามารถใช้ศักยภาพของตนได้เต็มที่

เมื่ออภิปรายผ่านกรอบ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ข้อค้นพบของบทความยิ่งมีความชัดเจนมากขึ้นว่า แก่นของการไกล่เกลี่ยคดีอาญาไม่ได้อยู่ที่การทำให้คดีสิ้นสุดลงอย่างรวดเร็วเท่านั้น แต่คือการทำให้กระบวนการยุติธรรมสามารถตอบสนองต่อความเสียหาย ความรู้สึก และความสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้องได้จริง การที่ผลการวิจัยให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ เช่น ความพึงพอใจของคู่กรณี การปฏิบัติตามข้อตกลง การลดข้อพิพาทซ้ำ และการคลี่คลายความตึงเครียดเชิงสัมพันธ์ สะท้อนอย่างชัดเจนว่าความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยต้องวัดในระดับคุณภาพของความยุติธรรม ไม่ใช่เพียงในระดับปริมาณของสำนวนหรือจำนวนเรื่องที่ยุติได้ ทั้งนี้ งานวิจัยต้นทางก็สรุปไว้อย่างเด่นชัดว่าการไกล่เกลี่ยช่วยลดภาระคดี ลดเวลาและค่าใช้จ่ายของคู่กรณี และช่วยคลี่คลายความขัดแย้งเชิงสัมพันธ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม

ในอีกด้านหนึ่ง ข้อค้นพบที่ชี้ให้เห็นข้อจำกัดด้านภาระงานของพนักงานสอบสวนยังมีนัยสำคัญต่อการอภิปรายเชิงสมานฉันท์ด้วย เพราะทำให้เห็นว่า แม้หลักการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะให้ความสำคัญกับการรับฟัง การเยียวยา และการสร้างข้อตกลงร่วม แต่กระบวนการเช่นนี้ย่อมต้องอาศัยเวลา ทักษะ และบรรยากาศที่เหมาะสม ซึ่งเป็นสิ่งที่ระบบงานสอบสวนในภาคสนามยังไม่สามารถรองรับได้เต็มที่ ประเด็นนี้สะท้อนเด่นชัดจากคำสัมภาษณ์ที่ว่า “ถ้าไกล่เกลี่ยแล้วต้องทำสำนวน ไม่มีใครอยากทำหรอก

แค่งานทุกวันนี้ก็ไม่ทันแล้ว...” (สัมภาษณ์, 4 เมษายน 2568) คำกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า หากระบบราชการยังจัดวางการไกล่เกลี่ยไว้บนฐานของภาระงานแบบเดิมโดยไม่ปรับทรัพยากรและกระบวนงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงสมานฉันท์ การไกล่เกลี่ยก็มีความเสี่ยงที่จะถูกลดทอนเหลือเพียงการเจรจาให้คดีจบ มากกว่าจะเป็นกระบวนการเยียวยาและฟื้นฟูความสัมพันธ์อย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของชลัท ประเทืองรัตนา (2565) ที่กล่าวถึงโอกาสและอุปสรรคของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีอาญา

ผลการศึกษายังสามารถอภิปรายได้ผ่านกรอบ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เพราะข้อเสนอสำคัญหลายประการของบทความ เช่น การกำหนดให้การไกล่เกลี่ยเป็นภารกิจหลักของงานสอบสวน การพัฒนาตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่สะท้อนคุณค่าทางสังคม การจัดสรรทรัพยากรเฉพาะด้านและการออกแบบระบบติดตามผล ล้วนเป็นข้อเสนอที่สะท้อนตรรกะของการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่าการทำงานตามขั้นตอนเพียงอย่างเดียว ในความหมายนี้ ข้อค้นพบของการศึกษาจึงชี้ให้เห็นว่า ปัญหาของการไกล่เกลี่ยมิใช่เพียงการขาดความรู้หรือความตั้งใจของผู้ปฏิบัติงาน แต่เป็นปัญหาของการออกแบบระบบบริหาร ที่ยังไม่สามารถทำให้การไกล่เกลี่ยกลายเป็นบริการสาธารณะด้านความยุติธรรมที่มีตัวชี้วัด มีทรัพยากร และมีความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ได้อย่างแท้จริง

การอภิปรายผ่านกรอบการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ยังทำให้เห็นด้วยว่า หากองค์กรยังประเมินผลงานของผู้ปฏิบัติงานจากจำนวนสำนวนหรือความเร็วของการดำเนินคดีเป็นหลัก การไกล่เกลี่ยก็ย่อมถูกมองว่าเป็นภารกิจที่ใช้เวลาและเพิ่มภาระโดยไม่สร้างผลผลิต ตามตรรกะของระบบราชการเดิม ดังนั้น ข้อเสนอเรื่องการกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนคุณค่าทางสังคม จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการเปลี่ยนฐานของการประเมินจากการนับขั้นตอนหรือเอกสาร ไปสู่การวัดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อประชาชนและสังคมโดยตรง ซึ่งเป็นแก่นสำคัญของการปฏิรูประบบราชการในแนวการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่อย่างแท้จริง

ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาผ่านกรอบการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่าย (NPG) ผลการวิจัยชี้อย่างชัดเจนว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนไม่สามารถพัฒนาได้ด้วยตรรกะของการจัดการภายในองค์กรตำรวจเพียงอย่างเดียว แม้หน่วยงานจะมีนโยบายที่ดี มีหลักสูตรอบรมที่เหมาะสม หรือมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน แต่หากปราศจากเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งในระดับพื้นที่ กระบวนการไกล่เกลี่ยก็ยังยากที่จะตอบสนองต่อความซับซ้อนของข้อพิพาทจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ งานวิจัยต้นทางก็สรุปโดยตรงว่า ความเข้มแข็งของเครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่เป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จของการไกล่เกลี่ย

ในบริบทของพื้นที่ EEC ประเด็นเรื่องเครือข่ายยิ่งมีน้ำหนักมากขึ้น เพราะเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน และความสัมพันธ์ระหว่างประชากร การจัดการข้อพิพาทในพื้นที่เช่นนี้จึงไม่อาจอาศัยเพียงอำนาจตามกฎหมายของพนักงานสอบสวน แต่ต้องอาศัยความไว้วางใจของชุมชน ความเข้าใจบริบทท้องถิ่น และการประสานทรัพยากรจากผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน ผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยงานยุติธรรมอื่นในพื้นที่ด้วย ผลการวิจัยที่เน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ จึงสอดคล้องอย่าง

ชัดเจนกับแนวคิด NPG ที่มองว่าการสร้างผลลัพธ์สาธารณะเกิดขึ้นจากความร่วมมือระหว่างหลายภาคส่วนมากกว่าการสั่งการจากหน่วยงานเดี่ยว

กล่าวโดยสรุป การอภิปรายผลของบทความนี้นำไปสู่ข้อเสนอสำคัญว่า การยกระดับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนในพื้นที่ EEC ต้องก้าวข้ามการมองเชิงกฎหมายหรือเชิงขั้นตอนล้วน ๆ ไปสู่การมองเชิงระบบ กล่าวคือ ต้องทำให้การไกล่เกลี่ยเป็นทั้ง กลไกยุติธรรมทางเลือก ที่ประชาชนเข้าถึงได้, กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ที่สร้างผลลัพธ์เชิงความสัมพันธ์, บริการสาธารณะ ที่มีผลสัมฤทธิ์และการจัดการรองรับ, และระบบเครือข่ายความร่วมมือ ที่เชื่อมหน่วยงานรัฐเข้ากับภาคส่วนอื่นในระดับพื้นที่ หากยังขาดมิติใดมิติหนึ่ง การไกล่เกลี่ยก็จะยังไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นกลไกหลักของความยุติธรรมต้นทางได้อย่างแท้จริง

ข้อจำกัดของการวิจัย การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดสำคัญบางประการ ประการแรก พื้นที่ศึกษาอยู่เฉพาะจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทำให้ข้อค้นพบสะท้อนบริบทของพื้นที่ที่มีความซับซ้อนทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารเฉพาะตัว จึงอาจไม่สามารถอธิบายการดำเนินงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนของพื้นที่อื่นได้ทั้งหมด ประการที่สอง ข้อมูลเชิงปริมาณได้จากการรับรู้ของพนักงานสอบสวน ขณะที่ข้อมูลเชิงคุณภาพมาจากผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ไกล่เกลี่ยที่เกี่ยวข้องโดยตรง จึงยังไม่ครอบคลุมมุมมองของผู้เสียหาย ผู้ถูกกล่าวหา และประชาชนผู้ใช้บริการ นอกจากนี้ การศึกษามุ่งวิเคราะห์แนวทางเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติเป็นหลักจึงยังไม่ได้ติดตามผลในระยะยาวเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อตกลง ความพึงพอใจของคู่กรณี การเกิดข้อพิพาทซ้ำ หรือผลต่อการลดภาระของกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ ดังนั้น การนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ควรพิจารณาความแตกต่างของโครงสร้างองค์กร ทรัพยากร และบริบททางสังคมของแต่ละพื้นที่ร่วมด้วย

บทสรุป

บทความนี้ยืนยันว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ควรถูกมองเป็น กลไกสำคัญของความยุติธรรมต้นทาง มากกว่าการเป็นเพียงมาตรการทางเลือกเชิงกระบวนการ เนื่องจากการไกล่เกลี่ยมิได้มีบทบาทเพียงในการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาล หากยังมีศักยภาพในการลดความขัดแย้ง ฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี และเสริมสร้างการเข้าถึงความยุติธรรมที่รวดเร็ว ยืดหยุ่น และสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ได้มากขึ้น ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า อุปสรรคสำคัญของการขับเคลื่อนการไกล่เกลี่ยมิใช่การขาดฐานกฎหมาย หากแต่เป็นการที่การไกล่เกลี่ยยังไม่ได้รับการสถาปนาให้มีสถานะเชิงนโยบายและเชิงองค์กรอย่างชัดเจนภายในระบบงานสอบสวน จึงทำให้ในทางปฏิบัติยังคงถูกมองเป็นภารกิจเสริมหรือภารกิจทางเลือก มากกว่าจะเป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน

ในเชิงสังเคราะห์ บทความนี้เสนอ กรอบการพัฒนาเชิงบูรณาการ 3 มิติ ได้แก่ (1) การสถาปนาสถานะเชิงสถาบันของการไกล่เกลี่ยให้เป็นภารกิจหลักในคดีที่เหมาะสม (2) การพัฒนาระบบปฏิบัติการทรัพยากร เครื่องมือ มาตรฐาน และสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การไกล่เกลี่ยสามารถดำเนินการได้จริงในทางปฏิบัติ และ (3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างตำรวจ ผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน หน่วยงานยุติธรรม และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ การพัฒนาดังกล่าวควรอาศัยการบูรณาการแนวคิดกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารภาครัฐเชิงเครือข่าย เพื่อยกระดับการไกล่เกลี่ยให้เป็นกลไกความยุติธรรมที่เข้าถึงได้ มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน อันสามารถใช้เป็นต้นแบบเชิงนโยบายสำหรับการขยายผลในพื้นที่อื่นของประเทศต่อไป

ข้อเสนอแนะการวิจัย

ข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอเพื่อการนำไปใช้

จากผลการวิจัยและการอภิปรายผลข้างต้น บทความนี้เสนอว่า การพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนควรถูกขับเคลื่อนในลักษณะของการปฏิรูประบบย่อยของกระบวนการยุติธรรมต้นทาง ไม่ใช่เพียงการปรับปรุงเครื่องมือหรือขั้นตอนเฉพาะจุด ดังนั้น ข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอเพื่อการนำไปใช้จึงควรครอบคลุมทั้งระดับนโยบาย ระดับองค์กร และระดับพื้นที่อย่างเชื่อมโยงกัน

1. ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

ประการแรก การกำหนดให้การไกล่เกลี่ยเป็นภารกิจหลักเชิงยุทธศาสตร์ ระยะเร่งด่วนภายใน 6-12 เดือน สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรกำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนเป็นภารกิจหลักเชิงยุทธศาสตร์ของงานสอบสวน สำหรับคดีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ดำเนินการได้อย่างเหมาะสม โดยกำหนดเป้าหมายเชิงนโยบาย คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในทุกระดับว่า การไกล่เกลี่ยมิใช่ภารกิจทางเลือกที่ดำเนินการเมื่อผู้ปฏิบัติงานมีเวลา แต่เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจอำนวยความยุติธรรมของตำรวจอย่างเป็นทางการ การกำหนดนโยบายดังกล่าวจะช่วยลดความคลุมเครือในการตีความ และทำให้การไกล่เกลี่ยมีสถานะที่มั่นคงในโครงสร้างระบบงานสอบสวน

ประการที่สอง การพัฒนาตัวชี้วัดผลลัพธ์และคุณค่าทางสังคม แผนระยะกลาง 1-3 ปี สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรพัฒนาระบบตัวชี้วัดผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ยให้สะท้อนคุณค่าที่เกิดขึ้นต่อประชาชนและกระบวนการยุติธรรมอย่างแท้จริง โดยไม่ควรจำกัดการประเมินไว้เพียงจำนวนคดีที่เข้าสู่กระบวนการหรือจำนวนเรื่องที่สามารถยุติได้ แต่ควรครอบคลุมความพึงพอใจของคู่กรณี อัตราการปฏิบัติตามข้อตกลง การลดข้อพิพาทซ้ำ การลดภาระคดี และการสร้างความไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรมในระดับพื้นที่ เพื่อให้การประเมินผลเปลี่ยนจากการเน้นผลผลิตเชิงเอกสารไปสู่การวัดผลสัมฤทธิ์และคุณค่าทางสังคม

ประการที่สาม การกำหนดทิศทางการปฏิรูประบบยุติธรรมต้นทาง ในระยะยาว 3-5 ปี ควรวางแผนยุทธศาสตร์ กำหนดให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบยุติธรรมต้นทาง โดยมองการไกล่เกลี่ยในฐานะกลไกหลักของความยุติธรรมที่เข้าถึงได้ มีความยืดหยุ่น และมีมนุษยธรรม มากกว่าการเป็นเพียงเครื่องมือเสริมของงานสอบสวนแบบดั้งเดิม ทั้งนี้ ควรบูรณาการแนวคิดความยุติธรรมทางเลือก ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การบริหารเชิงผลลัพธ์ และการบริหารเชิงเครือข่ายเข้าสู่แผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระบบงานสอบสวนอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะระดับองค์กร ประการแรก การจัดสรรทรัพยากรและระบบสนับสนุนเฉพาะ

ระยะสั้น ภายใน 1 ปี หน่วยงานตำรวจในระดับกองบัญชาการ ตำรวจภูธรจังหวัด และสถานีตำรวจควรจัดสรรทรัพยากรและพัฒนาระบบสนับสนุนสำหรับการไกล่เกลี่ยโดยเฉพาะ อย่างน้อยควรครอบคลุมพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการไกล่เกลี่ย ระบบนัดหมายและติดตามผล ระบบบันทึกข้อมูลที่เป็นมาตรฐาน งบประมาณสนับสนุน ตลอดจนบุคลากรหรือผู้ประสานงานเฉพาะด้าน เพื่อมิให้การไกล่เกลี่ยกลายเป็นภาระเพิ่มเติมบนโครงสร้างงานสอบสวนเดิม และระยะกลาง 1–2 ปี สำหรับการจัดสรรงบประมาณ บุคลากร พื้นที่ และระบบสนับสนุนให้ครอบคลุมหน่วยงานนำร่อง

ประการที่สอง การพัฒนาระบบบริหารจัดการและมาตรฐานการปฏิบัติงาน ในระยะเร่งด่วน 6-12 เดือน ควรพัฒนาระบบบริหารจัดการภายในองค์กรที่เอื้อต่อการดำเนินงานไกล่เกลี่ย โดยจัดทำคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน กำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน ลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน และเชื่อมโยงข้อมูลการดำเนินงานเข้ากับระบบติดตามและประเมินผลของหน่วยงาน เพื่อให้การไกล่เกลี่ยสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถหรือความสนใจเฉพาะบุคคล และระยะกลาง 1–2 ปี สำหรับการทดลองใช้ ประเมินผล และปรับปรุงมาตรฐานให้เหมาะสมกับสถานีตำรวจแต่ละระดับ

ประการที่สาม การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระดับพื้นที่ แผนระยะสั้น 1 ปี ควรส่งเสริมการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างตำรวจ ผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม นักกฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์ และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อสนับสนุนการคัดกรองคดี การดำเนินกระบวนการ การเยียวยาคู่กรณี และการติดตามผลหลังการไกล่เกลี่ย โดยเฉพาะในพื้นที่ EEC ซึ่งมีความหลากหลายและความซับซ้อนทางเศรษฐกิจและสังคมสูง และระยะกลาง 1–3 ปี สำหรับการพัฒนากลไกส่งต่อคดี การประชุมร่วม และการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สี่ การพัฒนาสถานีตำรวจนำร่องในพื้นที่ EEC ระยะที่ 1 ภายใน 6 เดือน ควรพัฒนาสถานีตำรวจนำร่องในพื้นที่ EEC อย่างน้อยจังหวัดละ 1–2 แห่ง เพื่อทดลองใช้ระบบไกล่เกลี่ยที่บูรณาการนโยบาย ตัวชี้วัด ทรัพยากรสนับสนุน มาตรฐานการปฏิบัติงาน และกลไกเครือข่ายเข้าด้วยกัน ก่อนประเมินผล ปรับปรุง และขยายผลไปยังสถานีตำรวจหรือพื้นที่อื่น การดำเนินงานนำร่องจะช่วยให้ข้อเสนอจากการวิจัยได้รับการทดสอบในบริบทจริง และพัฒนาไปสู่ต้นแบบที่สามารถนำไปขยายผลได้

ระยะที่ 2 ภายใน 1–2 ปี สำหรับทดลองดำเนินงานและประเมินผล และระยะที่ 3 ภายใน 3–5 ปี สำหรับขยายผลไปยังสถานีตำรวจอื่นในพื้นที่ EEC และภูมิภาคอื่น

2.ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติ

ประการแรก การพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมเชิงสมรรถนะ ระยะสั้นภายใน 6-12 เดือน ควรพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมเชิงสมรรถนะสำหรับพนักงานสอบสวน ผู้ไกล่เกลี่ย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นทั้งความรู้ด้านกฎหมายและทักษะที่จำเป็นต่อการดำเนินกระบวนการ ได้แก่ การคัดกรองคดี การแจ้งสิทธิ การสื่อสารเชิงสมานฉันท์ การรับฟังอย่างลึกซึ้ง การจัดการอารมณ์ การอำนวยกระบวนการเจรจา และการออกแบบข้อตกลงที่เป็นธรรมและสามารถปฏิบัติได้จริง การฝึกอบรมควรใช้กรณีศึกษาและสถานการณ์จำลอง และเชื่อมโยงกับระบบประเมินสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน

ประการที่สอง การใช้ระบบคัดกรองคดีที่มีมาตรฐาน ระยะเร่งด่วนภายใน 6 เดือน ผู้ปฏิบัติงานควรใช้กระบวนการคัดกรองคดีที่มีหลักเกณฑ์ชัดเจน โดยพิจารณาประเภทและความรุนแรงของคดี ความสมัครใจของคู่กรณี ความปลอดภัยของผู้เสียหาย ความสมดุลของอำนาจ และความเป็นไปได้ในการเยียวยา เพื่อป้องกันมิให้มีการนำคดีที่ไม่เหมาะสมเข้าสู่กระบวนการ หรือทำให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบ โดยพัฒนาแบบคัดกรองและแนวทางการตัดสินใจให้เป็นส่วนหนึ่งของ SOP จากนั้นทบทวนความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ทุก 1 ปี

ประการที่สาม การพัฒนาระบบนัดหมาย ประสานงาน และติดตามผล ระยะสั้นภายใน 1 ปี ควรจัดให้มีระบบนัดหมาย การประสานงาน และการติดตามผลที่มีประสิทธิภาพ โดยลดขั้นตอนด้านเอกสารที่ไม่จำเป็น กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจน และติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลง ความพึงพอใจของคู่กรณี การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ และการเกิดข้อพิพาทซ้ำ ข้อมูลดังกล่าวควรถูกนำกลับมาใช้เพื่อปรับปรุงกระบวนการและสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร โดยติดตามคู่กรณีอย่างน้อย 3 ระยะ ได้แก่ ภายใน 30 วัน 3 เดือน และ 6 เดือนหลังการไกล่เกลี่ย

ประการสุดท้าย การปรับบทบาทผู้ปฏิบัติงานสู่การเป็นผู้อำนวยความยุติธรรม ผู้ปฏิบัติงานควรปรับบทบาทจากการมุ่งดำเนินคดีตามขั้นตอนเพียงอย่างเดียว ไปสู่การเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมที่คำนึงถึงความเสียหาย ความต้องการของคู่กรณี ความสัมพันธ์ในอนาคต และผลกระทบต่อชุมชน โดยยังคงรักษาหลักความสมัครใจ ความเป็นกลาง การรักษาความลับ ความปลอดภัย และความเป็นธรรมของกระบวนการอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การไกล่เกลี่ยสร้างผลลัพธ์ที่มีความหมายมากกว่าการยุติคดีในเชิงเอกสาร ระยะเวลาดำเนินงาน เริ่มดำเนินการทันทีควบคู่กับการอบรมและการใช้ SOP ในหน่วยงานนำร่อง และประเมินการเปลี่ยนแปลงด้านทัศนคติ สมรรถนะ และพฤติกรรมการปฏิบัติงานทุก 6–12 เดือน

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

บทความนี้ก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ในเชิงสังเคราะห์เกี่ยวกับการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน โดยแสดงให้เห็นว่า การขับเคลื่อนการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มิอาจพึ่งพาเพียงฐานกฎหมายหรือการให้อำนาจเชิงกระบวนการแก่พนักงานสอบสวนเท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องพัฒนาระบบรองรับเชิงสถาบัน ควบคู่กับระบบปฏิบัติการ และ เครือข่ายความร่วมมือในระดับพื้นที่ อย่างเป็นบูรณาการ จึงจะทำให้การไกล่เกลี่ยเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ

องค์ความรู้ใหม่ที่สำคัญของบทความนี้ คือ การเสนอ กรอบการพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนแบบบูรณาการ 3 มิติ ได้แก่ (1) มิติการสถาปนาเชิงสถาบัน (institutionalization) ซึ่งเน้นการยกระดับการไกล่เกลี่ยให้เป็นภารกิจหลักในคดีที่เหมาะสม (2) มิติการขับเคลื่อนเชิงปฏิบัติการ (operationalization) ซึ่งเน้นการออกแบบระบบงาน ทรัพยากร เครื่องมือ มาตรฐาน และการพัฒนาสมรรถนะของผู้ปฏิบัติ และ (3) มิติการอภิบาลเชิงเครือข่าย (collaborative governance) ซึ่งเน้นการบูรณาการความร่วมมือระหว่างตำรวจ ผู้ไกล่เกลี่ยภาคประชาชน หน่วยงานยุติธรรม และภาคส่วนในพื้นที่ทั้งสามมิตินี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันและต้องพัฒนาไปพร้อมกัน มิฉะนั้นการไกล่เกลี่ยจะยังคงเป็นเพียงกลไกทางเลือกที่มีอยู่ในกฎหมาย แต่ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิผลในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ บทความยังสร้างองค์ความรู้ใหม่ในเชิงทฤษฎีโดยเสนอให้ใช้กรอบการวิเคราะห์แบบบูรณาการระหว่าง กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การบริหาร งานภาครัฐแนวใหม่ และ การบริหารภาครัฐแนวใหม่เชิงเครือข่าย เพื่ออธิบายการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนในฐานะ กลไกยุติธรรมต้นทาง ที่มีทั้งมิติทางกฎหมาย มิติทางสังคมและมิติทางการบริหารอยู่พร้อมกัน องค์ความรู้ดังกล่าวช่วยขยายมุมมองจากการศึกษาที่มักมุ่งเฉพาะประสิทธิภาพเชิงกฎหมายหรือผลสัมฤทธิ์เชิงปริมาณ ไปสู่การทำความเข้าใจการไกล่เกลี่ยในฐานะกลไกนโยบายสาธารณะที่ต้องอาศัยทั้งโครงสร้างองค์กร สมรรถนะผู้ปฏิบัติ และความร่วมมือเชิงพื้นที่

กล่าวโดยสรุป องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับจากบทความนี้ คือ การยืนยันว่า การพัฒนาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนควรถูกออกแบบในฐานะ การปฏิรูประบบย่อยของกระบวนการยุติธรรมต้นทาง มากกว่าการเป็นเพียงมาตรการเสริมหรือกลไกทางเลือกเชิงกระบวนการ ซึ่งข้อค้นพบดังกล่าวสามารถนำไปใช้เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย การออกแบบมาตรการเชิงปฏิบัติ และการขยายผลสู่พื้นที่อื่นของประเทศได้ต่อไป

รายการอ้างอิง

ชยาภรณ์ จตุรพรประสิทธิ์. (2568). *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กรณีศึกษาพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก* [เล่มสมบูรณ์โครงการวิจัย]. ทุนวิจัยพัฒนาศักยภาพผลงานวิจัย ประจำปีงบประมาณ 2567, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

ชลัท ประเทืองรัตนา. (2565). โอกาสและอุปสรรคในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นพนักงานสอบสวนตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์, 9*(7), 150–164.

ณรงค์ ใจหาญ. (2554). กระบวนการยุติธรรมทางเลือกและกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์. *รพี, 54*, 41–61. https://so01.tci-thaijo.org/index.php/lawhcu/article/download/157756/114258/

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562. (2562, 22 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา, 136*(67 ก), 1–16.

ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*.

สกฤติ อิสริยานนท์, & ชยาภรณ์ จตุรพรประสิทธิ์. (2564). การถือครองที่ดินในพื้นที่อ่าวตราด จังหวัดตราด: ปัญหาความขัดแย้งและทางเลือกการแก้ไขปัญหา. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง, 10*(1), 19–41.

ภาษาอังกฤษ

Cappelletti, M., & Garth, B. G. (1978). *Access to justice: The worldwide movement to make rights effective—A general report*. A.W. Sijthoff.

Christie, N. (1977). Conflicts as property. *The British Journal of Criminology, 17*(1), 1–15. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a046783

Fuller, L. L. (1971). Mediation: Its forms and functions. *Southern California Law Review, 44*, 305–339.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration, 69*(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Latimer, J., Dowden, C., & Muise, D. (2005). The effectiveness of restorative justice practices: A meta-analysis. *The Prison Journal, 85*(2), 127–144. https://doi.org/10.1177/0032885505276969

Menkel-Meadow, C. (2011). Mediation, arbitration, and alternative dispute resolution (ADR). In P. Cane & H. M. Kritzer (Eds.), *The Oxford handbook of empirical legal research* (pp. 596–634). Oxford University Press.

Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.

Van Ness, D. W., & Strong, K. H. (2015). *Restoring justice: An introduction to restorative justice* (5th ed.). Routledge.

Zehr, H. (2002). *The little book of restorative justice*. Good Books.